

# STUDI EMIGRAZIONE

International Journal of Migration Studies

CENTRO STUDI EMIGRAZIONE

ANNO LII – OTTOBRE-DICEMBRE 2015 – N. 200

## SOMMARIO

### MOBILITÀ UMANA NEL XXI SECOLO

A CURA DI ANTONIO GOLINI E RENÉ MANENTI

- 451 – Introduzione. Mobilità umana nel XXI secolo  
RENÉ MANENTI
- 455 – Nessuno decide dove nascere. Tutti devono poter decidere dove vivere? Problemi del giorno d'oggi in Europa in tema di migrazioni e per il mondo prossimo venturo  
ANTONIO GOLINI
- 463 – Nascita e sviluppi di Studi Emigrazione  
MATTEO SANFILIPPO
- 481 – La parola ai direttori  
LORENZO PRENCIPE, VINCENZO ROSATO
- 490 – International Migration and Population Change  
HANIA ZLOTNIK
- 515 – Un Mondo in movimento  
GIAN CARLO BLANGIARDO

---

535 – L’asilo nel 2015: le politiche dell’Unione europea e la posizione dell’Italia

VINCENZO CESAREO, ROBERTO CORTINOVIS

557 – Diritto e migrazioni: come conciliare il diritto ad emigrare con il diritto di ogni stato a governare le immigrazioni?

PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA

569 – The Forced, the Voluntary and the Free

FERRUCCIO PASTORE

### **Altri articoli**

587 – Società politica e pluralismo culturale: i termini del dibattito

ANTONIO PEROTTI †

601 – Teologia pastorale e migrazioni

GIOVANNI GRAZIANO TASSELLO †

631 – Indice del volume LII (2015)

# Mobilità umana nel XXI secolo

RENÉ MANENTI

manenti@cser.it

Fondazione Centro Studi Emigrazione

Emigrazione, immigrazione, flussi migratori, movimenti migratori, rifugiati, richiedenti asilo, marittimi... tanti termini per una sola destinazione: l'essere umano. Perché parlare di mobilità umana significa considerare un fenomeno tanto antico quanto l'uomo e tanto complesso quanto sono le multiformi realtà fondamentali della persona. Un fenomeno che ha intriso la storia dell'umanità e che, in diversi modi, interessa ogni area del pianeta, ogni singolo individuo. Quando trattiamo di "migrazioni" abbiamo spesso davanti agli occhi le tante immagini che ci trasmettono i media. Associamo questo fenomeno al dolore, alla paura, alla perdita... un aspetto del fenomeno, ma non la sua totalità.

Courageau (1980) definisce le migrazioni a partire dai cambiamenti di "spazio di vita individuale", indicando come tale la porzione di spazio in cui la persona realizza le sue attività fondamentali. In questo senso, l'evento migratorio diviene meno straordinario, e quindi connesso, come è da sempre, alle attività fondamentali dell'uomo: lavorare e avere una dimora. Una realtà che domanda di essere affrontata da diversi punti di vista e approfondita da molteplici discipline, perché ad una realtà così complessa non si può dare una risposta univoca. Si rende necessaria una riflessione permeata da tutte le discipline umane, perché tale è appunto la connotazione del fenomeno: umana. È questa la sfida, perché solo di sfida può trattarsi, che, *Studi Emigrazione*, fin dai suoi lontani inizi nel 1964, si è posta: l'approfondimento dei numerosi aspetti della mobilità umana attraverso diverse discipline scientifiche, diverse come diverse sono le strade di ogni uomo che migra. Questo compito, nella sua complessità, è stato portato avanti fino ad oggi offrendo ricerche, riflessioni e proposte di lettura di un fenomeno in continuo mutamento.

*Studi Emigrazione* nasce dalla consapevolezza che per prendere decisioni, orientare la progettualità rivolta alla sfera sociale, valutare processi e risultati di interventi, occorre conoscere e approfondire

i fenomeni, individuare i legami tra le variabili che li condizionano, trovare l'opzione che più direttamente ed efficacemente consente di perseguire un determinato obiettivo rispetto alle problematiche che le realtà sociali pongono. Tanto più grande è l'incertezza, la superficialità della comprensione di un fenomeno, tanto più forte sarà la probabilità di chiudersi su posizioni di un sapere obsoleto e di scegliere interpretazioni rigide e standardizzate, conformi ad un unico modello ermeneutico. Il risultato sarebbe una riduzione dei margini di interpretazione delle soluzioni adottate, per nulla efficaci rispetto al dinamismo che caratterizza intrinsecamente il fenomeno della mobilità umana.

In quest'ottica, la rivista propone la conoscenza prodotta dalla ricerca e dal dialogo/confronto con "esperti" di varie discipline come un aiuto nella rappresentazione di una realtà fatta di numerosi chiaroscuri. L'idea centrale è che sistematizzando e ordinando gli elementi che compongono la questione sociale della mobilità, contribuendo all'interpretazione della complessità dei fenomeni ad essa connessi, mettendo in dubbio "il senso comune" e i cliché, nutrendo un sistema di mutuo scambio fra teoria ed esperienza, fra attori delle migrazioni e studiosi, fra operatori e policy maker, si faccia non più mera ricerca accademica, ma ci si ponga come attori di un dibattito che pone continue domande a tutta la società. In questo senso appare fondamentale la collaborazione della triade ricerca-interpretazione-azione: i ricercatori (riflessione), gli operatori dei servizi (azione), e i decisori politici (policies); ciascuno latore di conoscenza e esperienza, valori e istanze; questi attori non possono rimanere separati, agire come monadi, devono dialogare, ossia comunicare, scambiarsi informazioni, essere in contatto. Questa è la vocazione di *Studi Emigrazione*: un tavolo permanente di dialogo e confronto fra tutti i soggetti che vivono, in modo diretto ed indiretto, le "migrazioni".

Il confronto tra queste istanze aiuta ad evitare il rischio che i primi (accademia-riflessione) non rispondano al dovere scientifico ed etico di analizzare tutte le alternative di azione possibili emerse dalla ricerca, o perfino annullino la variabilità dei fattori di analisi, nell'intento di appianare posizioni in antitesi con il dogma scientifico prevalente; che non siano inoltre in grado di declinare le evidenze scientifiche in modo compatibile con i bisogni di policy, compenetrandosi con la fattibilità reale sul territorio degli interventi. Può verificarsi, invece, che i pubblici amministratori o politici (policies) e perfino gli operatori (azione) diano priorità ai propri interessi di categoria o a quelli di specifiche comunità di utenza, privilegiando solo taluni interventi e annullando così la scientificità della ricerca, che assume valenza solo in quanto comunicazione sociale e politica, e non più come base teorico-empirica

che indirizzi l'azione di intervento politico-amministrativo, con l'esito di pubblicizzare l'opera politica tramite la ricerca, invece che sostenere l'azione grazie allo studio commissionato.

«Più facile a dirsi che a farsi» recita un detto. Questa è la sfida che il Centro Studi Emigrazione e che la sua rivista scientifica *Studi Emigrazione* hanno assunto imbarcandosi nell'avventura della riflessione e dell'approfondimento della mobilità umana; una sfida che impegna tanto noi che siamo coinvolti direttamente nelle attività del Centro (e coloro che ne sono stati parte lungo gli anni), quanto la comunità scientifica e le molteplici che si interessano delle persone che vivono questo fenomeno. L'essenza di *Studi Emigrazione* e del Centro è e sarà una visione multidisciplinare della mobilità umana priva di dogmatismi e aperta al dialogo e alla riflessione, proprio come molte e differenti sono le anime, le culture, i bisogni e le ragioni di chi migra, perché ciò che gli anni di dedizione e studio di questo fenomeno ci hanno insegnato è che nell'incontro con la diversità c'è grande ricchezza.



# Nessuno decide dove nascere. Tutti devono poter decidere dove vivere? Problemi del giorno d'oggi in Europa in tema di migrazioni e per il mondo prossimo venturo\*

ANTONIO GOLINI  
antonio.golini@uniroma1.it  
*Sapienza, Università di Roma*  
*Accademia Nazionale dei Lincei*

Nessuno decide dove nascere. Tutti devono poter decidere dove vivere? Queste sono le intriganti questioni che mi sono state poste dagli organizzatori di questa sessione e dalle quali sono partito per svolgere, su un tema così straordinariamente complesso, le considerazioni che costituiscono questo mio intervento. Riflessioni che avrebbero richiesto ben maggiori competenze di quelle che possiedo e pur tuttavia sono le sole a cui ho fatto riferimento nel preparare questa relazione. Essa si basa quindi su quanto ho potuto elaborare sulla base degli innumerevoli lavori che ho letto sul tema, oltre che a quelli che ho scritto nel corso della mia vita, tanto numerosi, gli uni e gli altri, da indurmi a non citarli qui in maniera puntuale.

Né, d'altra parte, ho inteso affrontare le gravi questioni che in termini di migrazioni e di accoglienza di rifugiati si pongono e si porranno a seguito dei tragici accadimenti di terrorismo avutisi a Parigi nel novembre 2015, anche perché le reazioni politiche e sociali e i possibili mutamenti normativi sono al momento del tutto o quasi imprevedibili. Dobbiamo però in ogni caso evitare un effetto di trascinamento mediatico attraverso il quale si rischia che ogni immigrato venga considerato un terrorista.

Il nascere, un avvenimento che determina l'inizio della vita di ogni individuo, senza peraltro che l'individuo stesso – che poi più avanti nella vita sarà normalmente così attento alla sua esistenza – abbia alcuna in-

\* Relazione tenuta presso la Fondazione Curella, Palermo 23 novembre 2015.

fluenza sul *se* nascere, e *dove* (in quale famiglia, in quale Paese), e *quando* (oggi, uno o più anni o secoli fa, o negli anni o nei secoli prossimi venturi), e *come* (maschio/femmina; sano/non sano; biondo/non biondo ...). L'avventura della vita inizia quindi senza che l'individuo "prescelto" abbia alcuna possibilità di scegliere. Lo stesso avviene poi, nella stragrande maggioranza dei casi, per la durata e per il termine della vita. C'è da dire però che le biotecnologie e i costumi vanno cambiando, e non poco, queste caratteristiche "naturali", e di conseguenza il comune sentire e la giurisprudenza. È così che è insorto il *diritto di morire* (al di là del suicidio, quando una malattia terminale provoca fortissime sofferenze, il diritto a una "dolce morte" è ormai accettato in diversi Paesi) e il *diritto di non nascere* (peraltro ancora controverso) quando un esame in gravidanza rivela tali dissesti bio-morfologici nel feto da consigliare decisamente alla madre di non proseguire la gravidanza e da consentire a un tale feto, comunque nato, la possibilità di ricorrere al diritto di "non nascere" e di intentare causa una volta diventato adulto.

Attualmente in un anno nascono nel mondo mediamente circa 139 milioni di bambini: 14 milioni, 1 bambino su 10, mediamente più fortunati, nascono nel mondo economicamente sviluppato; 9 su 10 sono meno fortunati: 96 milioni nascono nel mondo a sviluppo intermedio, 30 nel mondo a sviluppo minimo. La demografia può quindi essere vista non soltanto come la manifestazione di un destino individuale, ma anche di un destino collettivo, di intere popolazioni assoggettate a una forte e prolungata denatalità, o per converso a prolungata alta fecondità.

Dei primi – i 14 milioni di nati nel mondo economicamente sviluppato – nel corso della loro vita alcuni saranno migranti al seguito o sceglieranno poi nel corso della propria esistenza di migrare alla ricerca di condizioni di vita più appaganti, considerate da molteplici punti di vista, rispetto a quelle, economicamente già mediamente soddisfacenti, in cui si trovano a vivere; si tratterà in questi casi di spostamenti assolutamente (o quasi) liberi, cioè di movimenti di persone, che si possono definire migrazioni propriamente dette. Dei secondi 96 milioni, quelli nati in Paesi a sviluppo intermedio migreranno una certa frazione, anche abbastanza elevata, considerando che alcuni di essi non riusciranno a trovare nel luogo di origine nemmeno le condizioni che consentono loro la pura sopravvivenza e si tratterà in questi casi quasi sempre di "migrazioni forzate". Dei terzi 30 milioni, quelli nati nei Paesi a sviluppo minimo, migrerà o sarà spinta a migrare una frazione molto elevata, di nuovo considerando che molti di essi non troveranno nel luogo di origine le condizioni che consentano loro e alle loro famiglie di sopravvivere; ma in molti casi la spinta resterà puramente teorica dal

momento che spesso non avranno né troveranno le risorse economiche, né quelle psicologiche, né quelle socio-culturali per poter partire.

Quella della possibilità di sopravvivere, e della volontà di farlo, è da sempre la molla primaria che ha spinto e spinge l'uomo a migrare, dai primordi della sua comparsa sulla Terra fino ad oggi; ed è questa la ragione principale del fatto che l'uomo sia una delle poche specie viventi ad essere diffuso su tutto il pianeta. È infatti questa la ragione principale per il popolamento degli antichi e, del tutto ovviamente, dei nuovi continenti.

Con la nascita, anno dopo anno, di un così grande numero di bambini e con la loro accumulazione nelle popolazioni esistenti – che peraltro si incrementano largamente e in qualche caso esclusivamente, come per esempio nel nostro Paese, anche per la loro lunga permanenza sulla Terra – che finora da Jenner in poi ogni anno si incrementa in misura significativa - si è venuta a creare e si può continuare a creare in varie aree del mondo una fortissima pressione migratoria, cioè uno squilibrio fra crescita demografica e crescita economico-occupazionale che deve pur trovare un qualche sfogo.

Pressione migratoria che, come si diceva, è sempre stata presente nella storia dell'umanità, ma per limitarci alle aree e ai tempi a noi più prossimi, quando si sviluppò fortissima in Europa alla fine dell'800 e ai primi del '900, gli europei ebbero in dono dalla Storia, o le acquisirono con violenta prepotenza, due grandi opportunità: i nuovi mondi da popolare e le colonie da sfruttare. Oggi non esistono più gli uni mentre, per una precisa anche se tardiva scelta di civiltà, rifiutiamo le altre.

Ma, come sappiamo bene, grandi migrazioni di massa sono anche il frutto di catastrofi naturali e di guerre. Entrambe provocano esodi o larghi spostamenti di popolazioni che da un lato cercano rifugio dove è più vicino e/o più conveniente salvarsi, mentre da un altro lato, considerando che nel paese di origine non esistono più le condizioni per sopravvivere, c'è da fare la banale ma fondamentale osservazione che da qualche parte devono poter pur andare, quand'anche i popoli che vivono nei territori di destinazione potrebbero non essere disposti ad accettarli. Quello che caratterizza queste migrazioni, o per meglio dire questi spostamenti forzati di popolazioni, sono la subitaneità, la irrefrenabilità, la grandissima quantità di persone coinvolte e quindi la straordinaria difficoltà che si ha nella loro gestione.

Ciò che sta attualmente succedendo in Europa e nel vicino Oriente appartiene a quest'ultima tipologia di cause, che comunque vanno valutate assai negativamente e severamente, visto che i numerosi Paesi coinvolti non sono stati in grado di evitare o controllare le gravissime crisi internazionali che via via si sono venute a creare. In Siria, e dintor-

ni, si sta ripercorrendo la strada dolorosissima della guerra, e dell'abbandono dei propri territori, mentre non si è ricercata la positiva strada che, sia pure dopo tanti travagli e lutti, venne trovata quando, morto Tito, si frantumò la ex Jugoslavia e si vennero a creare sei repubbliche.

Gli attuali esodi di massa diretti per mare o per terra verso l'Europa non sono peraltro il solo frutto della assai critica situazione siriana e medio-orientale, ma lo sono anche della straordinariamente intensa e diffusa povertà dell'Africa sub-sahariana (situazione che peraltro sembra vada migliorando, sia pure lentamente), delle gravi e lunghissime crisi economiche, politiche e militari presenti in particolare nel Corno d'Africa, della difficile e critica situazione libica. Tutti elementi che funzionano da poderosi elementi di *push* che agiscono con grande forza, più che mai quando li si confrontino con il benessere e la tranquilla situazione sociale dei Paesi dell'Unione europea che funzionano da forti elementi di *pull*. La contrapposizione fra le forze di *push* e quelle di *pull* è così forte e dirompente che centinaia di migliaia di persone affrontano gli immani, pericolosissimi e onerosissimi trasferimenti per attraversare il Sahara prima e il Mediterraneo dopo. E molte decine di migliaia di persone affrontano camminando a piedi gli interminabili, pericolosissimi e onerosi trasferimenti lungo la rotta dei Balcani. Sono incontenibili in entrambi i casi e costituiscono, nell'area in cui viviamo loro e noi, una assoluta tragedia del nostro tempo.

Certamente la sfida che si pone per i Paesi dell'Unione europea è, da qualche decennio a questa parte, inedita e immensa. Non si possono, non possiamo noi europei lasciar morire migliaia di persone nel deserto o in mare o lungo la rotta dei Balcani; non possiamo non soccorrerli e accoglierli. Ma detto questo con forza e convinzione, subito dopo ci si deve chiedere: quante persone possono essere accolte e per quanto tempo? Fino a che punto può reggere – dal punto di vista psicologico, sociale, economico – un sistema di accoglienza? Fino a che punto può reggere il sistema italiano, che con tutta evidenza è ben maggiore di quello che può avere un Paese come Malta, ma è ben minore di quello che può avere un Paese come la Germania ed è comunque limitato?

L'Italia ha accolto, nel 2014, fra migranti e richiedenti asilo, 170 mila persone e i dati a tutto ottobre 2015 dicono che quest'anno saranno un numero solo un po' inferiore. Lo sforzo – non soltanto organizzativo e operativo, ma anche economico e sociale – per accogliere, sistemare, valutare (se si tratti di persone che hanno diritto in quanto rifugiati o richiedenti asilo a una protezione internazionale oppure no), gestire questa grande quantità di persone è davvero imponente, ed è impensabile che possa essere sostenuto nella Unione europea principalmente da

Italia e Grecia; e in Italia in primo luogo dalle sole regioni meridionali. Né è semplice fare riferimento al principio della solidarietà, che in pratica significa condivisione, dal momento che non sempre si rintraccia nell'animo umano la capacità e la volontà di condividere.

Per quanto riguarda profughi e rifugiati diretti verso l'Europa, mi pare evidente che nel breve periodo l'Unione europea debba fare ogni sforzo, anche gigantesco, di accogliere questa massa disperata e dolente di persone. Ma ovviamente questa è solo una misura tampone, insostenibile, a mio parere, nel lungo periodo da un duplice punto di vista:

- dal nostro, visto che non appaiono gestibili e praticabili – economicamente, socialmente, psicologicamente e politicamente – per anni e anni il soccorso e l'accoglienza e poi l'integrazione nel Paese di varie centinaia di migliaia di persone;
- dal punto di vista dei migranti e rifugiati, visto che da un lato non è pensabile che possano essere sradicate centinaia di migliaia, se non milioni, di persone dal loro ambiente, giacché ognuno deve avere il diritto di vivere ove lo desidera nel luogo dove, sia pure inconsapevolmente, è nato e cresciuto; dall'altro lato non è pensabile che un Paese, la Siria per fare un solo esempio, o un territorio da sempre abitato, possa essere "svuotato" di tutta una intera popolazione o di gran parte di essa.

L'Unione europea deve perciò fare ogni sforzo, reale e positivo, per accogliere i profughi, ma contemporaneamente deve far ogni sforzo politico e diplomatico, anche nel suo stesso interesse, per risolvere le crisi che stanno alla base dei movimenti forzati di queste grandi quantità di persone, contribuendo fattivamente a pacificare la situazione in Medio Oriente.

Per quanto riguarda invece gli emigranti per ragioni economiche diretti verso l'Europa, non si può immaginare che essi possano diminuire nei decenni a venire; troppo intensa sarà infatti la pressione migratoria, nel continente africano, per ragioni di grande crescita demografica e di crescita economica e occupazionale non adeguata o non sincronica. Con alta probabilità perciò continueranno intensi o intensissimi flussi migratori dall'Africa verso l'Europa.

Anche perché se si aiuterà – come pure si deve – lo sviluppo dell'Africa, allora paradossalmente aumenterà per molti anni la pressione migratoria, per il fatto che gli aiuti allo sviluppo e il processo di modernizzazione avranno come primo effetto quello di far diminuire l'attuale altissima quota di lavoratori addetti all'agricoltura che cercheranno lavoro nei settori extra-agricoli, settori che saranno impossibilitati a ricevere tutta l'enorme offerta di lavoro, quella di origine demografica e quella di origine economica e sociale. Infatti l'eccesso di

surplus di offerta di lavoro rispetto alla domanda e la veloce, intensa e correlata urbanizzazione non possono che essere visti insieme con l'emigrazione, verso l'interno o verso l'estero.

È questo un processo demo-economico-occupazionale che si è registrato da moltissime parti e in varie epoche: ad esempio, in misura relativamente moderata in Italia negli anni '60 e '70 del secolo scorso, ed il surplus è stato assorbito grazie al "miracolo economico" e all'emigrazione all'estero; in misura enorme in Cina nei decenni passati dove è stato possibile assorbire il surplus grazie alla straordinaria crescita del settore industriale della Cina, diventata negli anni "la fabbrica del mondo", e agli intensissimi movimenti migratori interni.

In riferimento alle specifiche relazioni fra Europa e Africa, è difficile perciò immaginare che l'Europa, e in particolare l'Unione europea, possa assorbire tutto lo smisurato surplus che si avrà in Africa, in particolare in quella sub-sahariana, di forza lavoro – di origine demografica e, come si diceva, nel breve-medio periodo di origine sociale ed economica come conseguenza del suo sviluppo –, nonostante la pesante crisi demografica che caratterizza, e caratterizzerà in futuro, il nostro Continente e che fa quindi tenere bassissima o addirittura declinante l'offerta di popolazione in età lavorativa.

A mio avviso occorre puntare quindi su un impegno europeo per una crescita economica la più accelerata possibile per l'Africa, che a sua volta contribuisca anche a una maggiore crescita dell'Europa, in particolare di quella mediterranea e di quella orientale. Al riguardo, un forte impulso potrebbe essere dato dalla realizzazione della Unione per il Mediterraneo, proposta già molti anni fa dal presidente francese Sarkozy e alla quale si precipitarono ad aderire ben 48 Paesi, ognuno paventando di restare fuori; ma che poi è rimasta lettera morta. E invece una sua forte implementazione sarebbe in primo luogo nell'interesse dell'Europa, in particolare meridionale, che avrebbe così l'opportunità di crescere in maniera più intensa ed omogenea; ma sarebbe ovviamente anche nell'interesse di tutta la riva meridionale e orientale del Mediterraneo, la cui crescita, fra l'altro, darebbe l'opportunità di drenare almeno in parte i flussi migratori dell'Africa sub-sahariana.

Si arriva così, anche partendo dai movimenti migratori, a varie questioni politiche, che presentano multiformi aspetti e problemi, a seconda che si guardi il breve o il medio-lungo periodo e che si abbia una prospettiva nazionale, sovranazionale o internazionale:

- a livello nazionale, in primo luogo sembra necessaria una forte, coordinata e univoca azione delle nostre regioni meridionali nei confronti del Governo del nostro Paese e dell'intera Unione

europea per implementare il più intensamente e velocemente l'Unione per il Mediterraneo. E invece questa azione sinergica manca del tutto e anzi non di rado si è notata una nociva "concorrenza" fra alcune regioni meridionali – la Sicilia, la Campania, la Sardegna e la Puglia in primo luogo – nel cercare di avere la leadership nella promozione di una azione nel Mediterraneo. Solo unite le regioni meridionali potrebbero avere la capacità di promuovere da parte del Governo nazionale una azione concreta di realizzazione dell'Unione per il Mediterraneo; Unione che, lo si ripete, potrebbe giocare un ruolo positivo e molto importante per la crescita di tutta l'area e per una essenziale pacificazione dell'intera area del Medio-oriente. Ma anche per una riduzione, nell'Unione, del ruolo di leadership della Germania, considerando che una singola nazione, con i suoi precipui interessi e con le sue dinamiche politiche interne, non può, con tutta evidenza, dettare la linea politica di un intero continente, per di più così diversificato come quello europeo dal punto di vista politico, economico, sociale e culturale.

- In secondo luogo sembra essenziale proseguire, speditamente e decisamente, verso la strada di una reale Unificazione politica all'interno della Unione europea. Si è detto innumerevoli volte che siamo rimasti in mezzo al guado: non siamo più 28 entità nazionali del tutto indipendenti, ma sappiamo bene di non essere ancora una vera e propria Unione sovranazionale il cui peso demografico, economico, e anche militare, sarebbe di assoluto, se non preminente, rilievo nell'agone internazionale.
- Solo partendo da una vera Unione europea si potrebbe poi favorire un processo di regionalizzazione nell'area euro-africana. Partendo dall'Unione per il Mediterraneo, si potrebbe immaginare, nel tempo, la costituzione di una vastissima Unione euro-africana, che potrebbe dare un impulso formidabile alla crescita dell'Africa, di modo che possa così diventare la frontiera dello sviluppo, il motore della crescita mondiale per i prossimi decenni, giocando, l'Unione europea, il ruolo che nel recente passato nel continente africano è stato giocato dalla Cina. C'è da ricordare e sottolineare, fra l'altro, che da qui al 2050 le più recenti previsioni delle Nazioni Unite prevedono per la popolazione dell'Europa tutta intera una diminuzione da 738 a 707 milioni, che mette già in conto una consistente immigrazione, mentre per l'Africa è prevista una crescita, che mette già in conto una consistente emigrazione, della popolazione da 1,2 a 2,5 miliardi

di persone, cioè 1,3 miliardi di persone in più in soli 35 anni. Una tale crescita richiederebbe in parallelo la creazione in soli 35 anni all'incirca di 850 milioni addizionali di posti di lavoro.

- In quarto luogo, mi pare importante favorire una regionalizzazione di tutto il Pianeta (sei/sette regioni nel mondo) e una conseguente riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU, composto dagli esponenti di tali regioni e provvisto di una piena possibilità, capacità, forza e responsabilità di intervenire nella grandi questioni del mondo. Sono mie idee che naturalmente risentono dei grandi dibattiti che al riguardo si stanno avendo da tempo nella comunità internazionale.

A proposito dei larghi e incisivi aspetti politici da vedere, il primo e più importante è se ci saranno nel mondo, oltre che in Europa, grandi e influenti leader in grado di gestire il futuro. Stiamo infatti attraversando un significativo periodo di transizione economica e sociale, come si ebbe con la rivoluzione industriale nel '700. Quando poi più avanti nel tempo si pose sempre più grave il problema della sopravvivenza degli operai che lasciavano il lavoro nell'industria, Bismark seppe vedere e affrontare la questione sociale proponendo verso il 1880 di dare una pensione agli operai che terminavano di lavorare; da lì nacque il sistema di welfare, motivo di orgoglio per l'Europa e per l'intero Occidente che ha poi esportato questo modello in tutto il mondo.

Adesso una nuova rivoluzione è in atto, demografica, geo-politica, economico-produttiva. Si troverà un Bismark in grado di proporre soluzioni eque, accettate e gestibili per questi difficili problemi in cui ci troviamo? O dovremo continuare ad avere in Europa, e ovunque nel mondo, migliaia di morti in mare e affollate e interminabili file di persone che camminano senza fine lungo strade senza fine? Sapremo trovare il modo perché gli spostamenti di popolazione, inevitabili in un mondo che cambia profondamente e che si accinge ad ospitare 9-10 miliardi di persone, siano solo libere migrazioni, frutto di scelte individuali? Anche perché solo così si riusciranno a risolvere alcuni inestricabili, importanti nodi che sono legati alle migrazioni non frutto di una libera scelta; nodi che si chiamano diritti umani, razzismo, nazionalismo, cittadinanza, pacifica e civile convivenza fra popoli.

# Nascita e sviluppi di *Studi Emigrazione*

MATTEO SANFILIPPO  
matteosanfilippo@unitus.it  
*Università della Tuscia*

In October of 1964, Cardinal Carlo Confalonieri introduced the first issue of *Studi Emigrazione* (Migration Studies), a peer-reviewed migration studies journal published by the Centro Studi Emigrazione in Rome. The prelate stressed the necessity of a new global pastoral approach to human migration and underscored the importance of the Church understanding contemporary and historical migrations. In subsequent decades, the journal has represented and analyzed trends in local, continental and inter-continental migrations. While each editor-in-chief has contributed unique points of entry to analyze the phenomenon, *Studi Emigrazione* has remained constant in its commitment to explorations of human mobility

*Keywords: migrazioni, migrazioni Italiane, Chiesa Cattolica, Vaticano, Cura Pastorale*

Non è semplice tracciare il percorso di una rivista che è appena arrivata alla meta dei 200 fascicoli e che ormai copre con la sua attività oltre mezzo secolo. Le sue scelte sono state infatti influenzate dalle questioni del momento: l'emigrazione all'estero e la grande migrazione interna negli anni 1964-1980, poi la scoperta degli arrivi dall'estero e la parziale trasformazione dell'Italia in nazione soprattutto di accoglienza, infine la ripartenza delle migrazioni italiane verso l'estero e all'interno, mentre l'immigrazione dall'estero diminuiva e al contempo si aggiungeva a quella locale nell'incrementare la mobilità interna. Inoltre, pur nella generale continuità garantita da redazioni e comitati scientifici, hanno influito le opzioni dei singoli diretti: in primo luogo il fondatore Giovanni Battista Sacchetti (1964-1975) e poi Gianfausto Rosoli (1976-1996), Giovanni Graziano Tassello (1941-2014) dal numero 128 del 1997 al 131 del 1998, Giammario Maffioletti dal numero 132 del 1998 al 155 del 2004, Lorenzo Prencipe dal numero 156 del

2004 al 180 del 2010, Vincenzo Rosato dal numero 181 del 2011 al 194 del 2014 e quindi René Manenti. Per illustrare meglio le attività e le prospettive di questi studiosi e della rivista sotto la loro conduzione le pagine che seguono saranno integrate da alcune testimonianze di due ex direttori, Lorenzo Prencipe e Vincenzo Rosato, e inoltre da una breve antologia di due interventi, che illustrano alcuni temi cardine della rivista. In particolare questi testi sottolineano l'attenzione per l'azione pratica a sostegno degli emigranti, la riflessione su interculturalità e multiculturalismo, la discussione dei rapporti fra teologia e migrazione (Favero-Rosoli, 1973; Perotti, 2001; Tassello, 2010)

### **La nascita di una nuova rivista**

Nell'ottobre 1964 appare il primo fascicolo del quadrimestrale *Studi Emigrazione*. Lo presenta il cardinal Carlo Confalonieri, segretario della Congregazione Concistoriale, sottolineando la necessità d'inquadrare le migrazioni in una prospettiva pastorale aperta alla dimensione planetaria. Per far fronte a questa sfida, la Chiesa deve analizzare il fenomeno migratorio, partendo dai materiali a disposizione grazie all'esperienza diretta, ma anche dalla riflessione in appositi centri di studio, dove siano chiamati a collaborare ecclesiastici ed esperti esterni. Le parole del segretario della Concistoriale, dicastero che al tempo si occupava delle migrazioni, riecheggiano l'apertura del magistero di Giovanni XXIII e di Paolo VI, nonché la spinta innovatrice del Concilio Vaticano II, che proprio allora sta portando alla riorganizzazione degli uffici preposti alle migrazioni e a più stretti rapporti fra la Santa Sede e le istanze di tutto il mondo cattolico (Sanfilippo, 2015a).

Alla testa della rivista, la prima dedicata esclusivamente alle migrazioni, sono gli scalabriniani attivi nel Pontificio Collegio per l'emigrazione italiana di via della Scrofa 70 a Roma (Perotti, 1970; Terragni, 2010). Guidati da padre Giovanni Battista Sacchetti (1918-1992; vedi Sacchetti, 2009), nel 1963 hanno aperto il Centro Studi Emigrazione di Roma (CSER) sotto la supervisione della Concistoriale proprio allo scopo di indirizzare quest'ultima in campo migratorio<sup>1</sup>. Dal giugno

<sup>1</sup> Un documento dell'Archivio Generale Scalabriniano di Roma (d'ora in poi AGS), intitolato "Centro Studi Emigrazione (CSE)", ricorda come «Nell'ambito e nello spirito della finalità specifica della Congregazione Scalabriniana quale risulta dalle Costituzioni, lo scopo primo del CSE è lo studio scientifico dei fenomeni migratori nei loro molteplici aspetti». AGS, JA08-04/05. Per questo e per l'altro documento dell'AGS citato nella nota 3, ringrazio l'archivista p. Giovanni Terragni, che come sempre mi ha aiutato nella ricerca.

1964 producono *Selezione CSER*, un bollettino ciclostilato che ha lo scopo di contribuire alla formazione e all'aggiornamento dei missionari d'emigrazione<sup>2</sup>. Nel dicembre 1964 *Selezione CSER* presenta la *Studi Emigrazione*, evidenziandone lo sforzo d'interpretare i caratteri nuovi delle migrazioni. Il gruppo scalabriniano, come sottolinea il cardinale Confalonieri in una lettera del 16 novembre 1964 pubblicata su *Selezione*, vuole offrire ai cattolici «un utile strumento di conoscenza di uno fra i più complessi problemi umani della società contemporanea e della sua più adeguata soluzione».

Dalle due missive di Confalonieri si deduce come il bollettino e la rivista desiderino contemperare la riflessione con l'azione e si rivolgano a un pubblico tripartito: 1) funzionari dei dicasteri vaticani; 2) studiosi, cattolici e non; 3) pastori d'anime e missionari per gli emigranti. L'obiettivo iniziale è, però, ancora più ampio, come si può rilevare considerando la presentazione della rivista<sup>3</sup>. Questa avviene alla Libreria Internazionale "Paesi Nuovi", a fianco della Camera, ed importanti esponenti del mondo cattolico, anche politico, vi partecipano come presentatori o come spettatori. Fra i primi troviamo: Ferdinando Storchi, sottosegretario agli Esteri per l'emigrazione; Achille Ardigò, ordinario di sociologia nella neonata Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna; Hervé Carrier, docente di sociologia all'Università Gregoriana; Giuseppe Lucrezio Monticelli, segretario generale della Giunta Cattolica Italiana per

<sup>2</sup> Cfr. Sanfilippo, 2013, nel numero 192 di *Studi Emigrazione* dedicato ai *Cinquant'anni del Centro Studi Emigrazione* e curato da René Manenti e Vincenzo Rosato. Tale numero segue la nascita del Centro romano e dei successivi centri studi scalabriniani, segnalando le sinergie fra le loro riviste, in particolare fra *Studi Emigrazione*, *Estudios migratorios latinoamericanos* (Buenos Aires), *IMR - International Migration Review* (New York), *Migrations Société* (Parigi), *Asian and Pacific Migration Journal* (Filippine) e *REMHU - Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana* (San Paolo). Il fascicolo *Studi Emigrazione 1968-1969* dell'archivio dello CSER, ancora in fase di riordino, attesta come alla fine degli anni 1960-1970 si pensasse già ad una strettissima collaborazione fra i centri studi appena fondati, in particolare i due di Roma e Staten Island (New York - Center for Migration Studies), e quelli da fondare.

<sup>3</sup> Al momento non abbiamo altri dati, perché l'archivio dello CSER contiene pochi dossier sulla rivista e tutti relativi alla scelta degli articoli o alla ricerca di sovvenzioni. Il fascicolo intitolato *Registro nazionale stampa periodica: Studi Emigrazione* raccoglie tuttavia nel 1985 la documentazione relativa al passaggio di proprietà della rivista. Un documento vi attesta che il 25 giugno 1964 *Studi Emigrazione* ha sostituito un trimestrale registrato da Giovanni Battista Sacchetti come *Migrator*, quattro mesi prima. P. Sacchetti risulta proprietario di *Studi* e dei bollettini ad esso collegati sino alla vendita alla Casa generalizia dei missionari di S. Carlo il 7 dicembre 1984. In AGS, JA08-31, il verbale della visita canonica del 21 febbraio 1985 attesta come allora sia già in atto la procedura del passaggio di proprietà della rivista.

l'Emigrazione<sup>4</sup>. Fra i secondi: numerosi esponenti del corpo diplomatico italiano, fra i quali Eugenio Plaja, direttore generale per l'emigrazione della Farnesina<sup>5</sup>; Leonida Pelletti, direttore di *Italiani nel mondo*; Maria Federici, presidente e fondatrice dell'Associazione Nazionale Famiglie Emigrati; Tommaso Salvemini, docente di Statistica alla Università di Roma; rappresentanti delle ACLI e dell'Azione Cattolica. Questa platea suggerisce, da un lato, come il legame culturale sia forte soprattutto con gli studiosi di sociologia e statistica e più in generale con i docenti delle neonate o ancora nasciture facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Statistica. Dall'altro, come l'esigenza di aiutare concretamente i migranti leghi *Studi Emigrazione* alla sinistra democristiana attiva nel Parlamento, nel Ministero degli Affari Esteri, nelle ACLI e in altri movimenti di base (Azione Cattolica, associazionismo in emigrazione, ecc.)<sup>6</sup>.

A questa platea, che rimane riferimento costante della rivista e del Centro Studi, Sacchetti presenta il discorso che, assieme al confratello Antonio Perotti (1927-2004), ha posto a premessa del primo fascicolo<sup>7</sup>. Data la complessità delle migrazioni coeve, i due scalabriniani sostengono che occorra reimpostare con cura i termini e gli strumenti di lavoro. Per i termini di lavoro, si devono affrontare due questioni principali: i problemi del condizionamento umano, in particolare i rapporti urbanizzazione-migrazione e soprattutto la fine del dualismo campagna-città grazie alla costruzione di un continuum urbano-rurale, e la nuova metodologia dell'assistenza pastorale. Per gli strumenti di lavoro, bisogna puntare sull'analisi sociologica e l'indagine storica.

Al di là della prospettiva scientifica, il problema più pressante è quello di elaborare una nuova metodologia per l'assistenza pastorale. Secondo Sacchetti e Perotti, molte cose stanno cambiando in questo campo e il mutamento coinvolge snodi chiave dell'azione fra i migranti. Per quanto riguarda i titolari del mandato, i due scalabriniani prevedono che gli assistenti sociali laici assumano presto buona parte della responsabilità: Per quanto riguarda il nucleo parrocchiale, si chiedono se la parrocchia urbana, in particolare quella di periferia, possieda sufficiente omogeneità e sia quindi in grado di presentarsi come organismo assimilante e

<sup>4</sup> Come vedremo fra poco Lucrezio Monticelli (1911-1995) scrive sul primo numero della rivista e prosegue a collaborarvi nonostante il costante impegno prima nell'Ufficio Centrale per l'Emigrazione Italiana (UCEI) e poi nella Fondazione Migrantes. Cfr. *Giuseppe Lucrezio Monticelli*, 1996, e *Il Mondo delle migrazioni*, 2005.

<sup>5</sup> Di Eugenio Plaja (1914-1991) si veda il saggio sull'emigrazione del 1986.

<sup>6</sup> Nel tempo diverrà particolarmente importante il legame con i membri del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e in particolare con Giuseppe De Rita, per decenni stretto collaboratore della rivista.

<sup>7</sup> Su Perotti, vedi l'«Hommage» dedicatogli da *Migrations Société* nel 2004.

integrante. Infine si interrogano sul rapporto tra clero parrocchiale e fedele migrante, che paiono loro perseguire fini diversi. A loro parere, il primo pensa in termini di comunità particolari e gruppi locali, mentre il secondo vede nella parrocchia il raccordo tra la propria condizione e la «grande agenzia universale dello spirito» che è la Chiesa, provvista di sedi dislocate ed equivalenti. Sono dunque necessari aggiustamenti calibrati, che devono nascere dalla migliore comprensione del presente.

In questa prospettiva i contributi del primo numero sono una dichiarazione d'intenti. Andrew Greeley (1928-2013), sacerdote della diocesi di Chicago e docente di sociologia nella locale università, presenta *La sociologia americana e lo studio dei "gruppi etnici" degli immigrati* (pp. 7-17)<sup>8</sup>. Il già citato Giuseppe Lucrezio Monticelli affronta un tema destinato a grande successo fra i demografi *Emigrazione "di rottura" e ricostituzione dei "gruppi etnici"* (pp. 18-48), sottolineando come la società debba accettare la formazione di gruppi etnici e poi procedere ad integrarli<sup>9</sup>. Infine padre Cesare Zanconato (1916-2012) ripercorre il dibattito su *Chiesa – diaspora – migrazione* (pp. 49-58) e suggerisce, partendo dalle opere del teologo svizzero Karl Rahner (1904-1984): «prepariamo i cristiani per la Diaspora e li avremo preparati anche per l'emigrazione». Una nota siglata "ap" (Antonio Perotti) invita infine a studiare *I ruoli extrafamiliari nell'emigrazione* (pp. 59-61), cioè l'importanza nelle comunità emigrate non tanto dell'ambiente familiare, spesso inesistente perché rimasto nei luoghi di origine, quanto di quello lavorativo: i compagni di lavoro, soprattutto se anch'essi emigrati, costituiscono il vero riferimento per chi è partito da solo. A questi interventi seguono brevi note su questioni di attualità (alcune già apparse su *Selezione CSER*), recensioni di libri ritenuti significativi e un panorama delle riviste, nonché la riproposizione di due lettere di un missionario bonomelliano a Chicago.

La pubblicazione di documenti rimane un tratto costante della rivista, soprattutto se sono legati alle iniziative della Chiesa cattolica nelle Americhe, tuttavia all'inizio *Studi Emigrazione* non è tanto una rivista di studio, quanto di discussione pratica e serve da cassa di risonanza scientifica per alcuni spunti di *Selezione CSER*. Nel secondo numero della rivista (febbraio 1965) Antonio Perotti riprende così le proprie *Riflessioni*

<sup>8</sup> Greeley, sacerdote, studioso e romanziere, ma soprattutto importante figura pubblica, è oggi semi dimenticato, pur se è risulta continuamente aggiornato il sito a lui dedicato: <http://www.agreeley.com/>. Le sue pubblicazioni e i dibattiti cui ha preso parte sono ricordati in [http://en.wikipedia.org/wiki/Andrew\\_Greeley](http://en.wikipedia.org/wiki/Andrew_Greeley). Inoltre le sue opere letterarie, in particolare i romanzi polizieschi con le indagini del vescovo Blackie Ryan sono disponibili in edizione paperback e in formato kindle: si veda la pagina dedicata a Greeley su [www.amazon.com](http://www.amazon.com).

<sup>9</sup> Sul concetto di emigrazione di rottura, vedi Rosental, 1990.

*sociologiche e pastorali sulle parrocchie nazionali negli Stati Uniti* (pp. 45-52). Come ha già fatto sul bollettino nei mesi precedenti, dichiara con fermezza che le parrocchie nazionali vivono una crisi strutturale, provocata dal disintegrarsi dei gruppi nazionali e dalla trasformazione delle loro vecchie aree urbane di residenza. Queste ultime sono ormai zone di transizione residenziale, dove si ferma una popolazione povera e marginale, in prevalenza composta da neri e ispanici, mentre i discendenti degli emigrati italiani si disperdono nei sobborghi delle grandi città. Le vecchie parrocchie "italo-americane" sono dunque inutili, perché sorgono dove non abitano più coloro per i quali sono state pensate, ma nuovi arrivati che parlano altre lingue e hanno altri bisogni. Servono dunque quadri missionari aggiornati, per esempio si potrebbe puntare sulla "parrocchia volante" annessa alla parrocchia territoriale. Inoltre il clero italiano all'estero non dovrebbe rivendicare parrocchie "etiche", ma avviare specifiche azioni pastorali sul piano matrimoniale e familiare, nonché su quello del tempo libero, dei movimenti giovanili e dell'educazione.

Il *caveat* di Perotti è quanto mai interessante perché tutta la tradizione novecentesca di assistenza agli emigranti è pensata in termini di parrocchie nazionali, pur ripetendo a intervalli regolari che queste devono alla fine cedere il passo alle parrocchie territoriali. Il problema, secondo Perotti, è che la realtà è in continuo movimento e sopravanza qualsiasi programmazione pastorale, a meno che la Chiesa non si doti di strutture "leggere" in grado di adattarsi rapidamente a quanto accade. Bisogna dunque comprendere cosa sta avvenendo, come conferma nello stesso numero il saggio di Antonio Grumelli su *Il comportamento religioso degli immigrati* (pp. 1-17), e intervenire a proposito.

La necessità di registrare le nuove trasformazioni spinge già nel terzo numero (giugno 1965) a spostarsi sul versante socio-politico. Giuseppe Lucrezio Monticelli, *La dinamica dell'emigrazione italiana nel dopoguerra*" (pp. 3-15), ed Antonio Perotti, *Previsioni sullo sviluppo dell'emigrazione italiana all'estero nel prossimo decennio* (pp. 16-36), suggeriscono come capire genesi e realtà del presente per elaborare l'azione futura: quest'ultima non deve essere soltanto religiosa, ma anche politica, come ricorda l'ambasciatore Nino Falchi, *Orientamenti per una politica migratoria italiana nel prossimo futuro* (pp. 37-53)<sup>10</sup>. Seguono interventi scientifici

<sup>10</sup> I tre saggi appena citati riscuotono molta attenzione e sono riproposti nel volume *L'emigrazione italiana negli anni '70*, 1966. Poi, integrati da contributi di Claudio Calvaruso, Umberto Casinis, Giuseppe De Rita, Luigi Favero, Gianfausto Rosoli e Giovanni Battista Sacchetti, riappaiono in *L'emigrazione italiana negli anni '70*, 1975. Alla successiva attività di Lucrezio Monticelli si è già accennato; anche Falchi prosegue a interessarsi delle migrazioni, si vedano in bibliografia i suoi scritti del 1991 e del 1995.

che perimetrano le dimensioni del fenomeno con particolare attenzione alla presenza italiana in Nord America, come segnala nel quarto numero (ottobre 1965) il saggio di Massimo Livi Bacci su *Caratteristiche demografiche ed assimilazione degli italiani negli Stati Uniti* (pp. 17-29).

Naturalmente il campo religioso non è abbandonato, come dimostrano sempre nel quarto numero gli atti della Tavola rotonda su *Le dimensioni sociali della pastorale degli emigranti*, tenutasi presso il Centro Studi di Roma il 12 marzo 1965. Tuttavia l'attenzione a questa dimensione cede il passo alla comprensione sociologica dell'oggi e alle previsioni per il domani. Nell'ottica di una migliore azione fra i migranti ci si rivolge anche al passato, vedi il massiccio fascicolo doppio *La società italiana di fronte alle prime migrazioni di massa* (11-12, 1968), curato da Perotti e dedicato agli scritti più innovativi di Giovanni Battista Scalabrini e dei suoi primi collaboratori.

Sulla base di questa dote scalabriniana di comprendere il presente e il passato, la redazione della rivista spinge per cogliere la realtà in tempo reale. Il numero 13, sempre del 1968, contiene quindi tre interventi sull'Italia di fine decennio: Umberto Cassinis, *Emigrazione e industrializzazione del Mezzogiorno* (pp. 513-545); Camillo Cecchi, *L'indempienza dei doveri familiari da parte del lavoratore emigrato* (pp. 547-573); Filippo Barbano, *Obbligo scolastico e famiglie immigrate: indagine pilota nella città di Torino* (pp. 599-610). In questi tre articoli si puntualizzano vari livelli problematici. Statale: Cassinis evidenzia la mancanza non solo di una politica dei rimpatri, ma persino di una politica delle partenze, che indirizzi i lavoratori dove possano trovare veramente impiego. Familiare: Cecchi mostra come tanti emigranti, in teoria partiti per aiutare moglie e figli, si disinteressino di questi una volta oltre confine<sup>11</sup>. Culturale: Barbano asserisce che nelle migrazioni interne il vero problema è lo scarso livello di istruzione, il 51,1% degli immigrati a Torino non ha la licenza elementare e l'8,5% è analfabeta.

## Un primo cambiamento

Nel numero di *Studi* appena ricordato si registra il primo significativo passaggio. Tutti i fascicoli precedenti hanno discusso i movimenti verso l'estero, mentre ora ci si rende conto che la "grande emigrazione" è quella interna<sup>12</sup>. Un lungo intervento redazionale, intitolato *Le migrazioni*

<sup>11</sup> Il tema viene ripreso da Perotti-Cecchi, 1970.

<sup>12</sup> Sulla scoperta della grande emigrazione interna, cfr. Bonomo, 2004, e i contributi in Colucci-Gallo, 2014 e 2015.

*interne italiane oggi* (16, 1969: 225-272) si concentra allora sulla mobilità dentro la Penisola, nata secondo i redattori dalla fuga dai campi, per necessità economica e per desiderio di un altro ambiente sociale. Secondo gli autori dell'intervento, occorre fare attenzione alla direzione dei movimenti interni, perché questi ultimi non si possono ridurre all'ormai tradizionale trasferimento nel triangolo industriale Milano-Torino-Genova o nella capitale, ma stanno emergendo nuove aree di arrivo, per esempio l'Emilia e il Veneto. Queste due regioni stanno quindi trasformandosi da zone di partenza in zone di arrivo e la spinta ad abbandonare i luoghi nati caratterizza ormai il solo Meridione. Diventa quindi impellente comprendere la crisi di quest'ultimo: nasce qui una riflessione cattolica sulla "questione meridionale", che porta la rivista a confrontarsi con la pubblicistica di ispirazione marxista e a riprenderne alcuni spunti<sup>13</sup>.

Altri temi sono messi a fuoco nel 1969, l'anno di un grande ciclo di lotte operaie, l'Autunno caldo, cui prendono parte anche gli emigrati dal Sud. Nella redazione di *Studi* si riflette sulla cattiva gestione dei disastri nazionali (vedi il redazionale *Recenti immigrati a Torino: un'indagine sui terremotati*, 15: 204-218); si scoprono inoltre le migrazioni qualificate (Annalisa Rosella, *Dove vanno i cervelli?*, 14: 82-97) e le spinte xenofobe europee (numero doppio *La Svizzera dopo Schwarzenbach*, 18-19, 1970). Per i migranti meridionali la situazione sembra difficile nella Penisola come in tutta Europa, anche perché i sindacati italiani non sanno bene come coadiuvare gli operai emigrati, come d'altronde anche gli altri sindacati europei: vedi al proposito il lungo lavoro di Claudio Calvaruso, redattore della rivista, su *I sindacati e la emigrazione* (27, 1972: 227-262, e 29, 1973: 3-119).

Con il numero 20 del dicembre 1970 la rivista diviene trimestrale e non è la sola grande novità del decennio entrante. Nello stesso fascicolo sono pubblicate le norme di classificazione e alcuni materiali della biblioteca dello CSER (pp. 297-348): si inaugura così un sempre maggiore interesse per i sussidi di studio, che si trasforma nell'offerta crescente di schede bibliografiche e spogli di riviste. Infine dal numero 52 del dicembre 1978 nascono veri e propri fascicoli bibliografici, in genere pubblicati alla fine dell'annata, che presentano la letteratura su una questione specifica. Grazie anche a questi contributi lo sguardo della rivista si allarga

<sup>13</sup> Il confronto è biunivoco, come attesta la lettera di Paolo Cinanni (1916-1988), prima funzionario dell'Ufficio emigrazione del Partito Comunista Italiano e poi esponente della Federazione Italiana Lavoratori Emigrati e Famiglie (FILEF), a Sacchetti pubblicata in *Studi Emigrazione*, 22, 1971: 202-204. Cinanni (1968 e 1972) è l'autore di due libri sull'emigrazione, che hanno enorme successo e sono ristampati più volte, recensiti con qualche perplessità dalla rivista scalabriniana.

a più aspetti delle migrazioni, basti pensare alla appena precedente pubblicazione degli atti del convegno *La partecipazione degli stranieri alle elezioni amministrative nei paesi della CEE* (49, 1978), e non prende in considerazione soltanto l'esperienza italiana, pur se questa viene sempre approfondita grazie alle inchieste realizzate dallo CSER in collaborazione con il CNR italiano e altri enti peninsulari o internazionali.

L'elenco di queste inchieste sarebbe troppo lungo, ma possiamo ricordare i lavori di Luigi Favero (1941-2000) e i già menzionati Gianfausto Rosoli e Graziano Tassello. I due ultimi dopo aver lavorato nella redazione divengono anche direttori della rivista. Il primo, dopo venti anni allo CSER e aver diretto dal 1976 al 1978 *L'Emigrato Italiano*, si trasferisce nel 1985 a Buenos Aires e vi fonda il Centro de Estudios Migratorios Latinoamericano (CEMLA) e la rivista *Estudios Migratorios Latinoamericanos*. Nel corso degli anni 1970-1980 i tre studiosi approfondiscono vari aspetti delle comunità italiane all'estero e della politica nazionale verso partenze e ritorni. Citiamo alcuni saggi indicativi, riportati in bibliografia: Favero e Rosoli, 1973-1974; Rosoli, 1977; Favero-Tassello 1978 e 1980; Favero, 1980.

I tre avviano anche la riflessione sui trend demografici delle comunità italiane negli altri continenti (Favero-Tassello, 1983; Favero-Rosoli, 1986)<sup>14</sup>. A margine di queste ricerche confluiscono nel decennio 1980-1990 numeri monografici della rivista (sugli italiani in Australia, 69, 1983; in Argentina, 75, 1984; in Canada, 77, 1985) e volumi delle collane dello CSER (Rosoli, 1987; Devoto-Rosoli, 1988) sugli italiani in Argentina, Australia, Brasile e Canada. Questi lavori spingono Favero e Rosoli anche alla ricostruzione del passato, in particolare dell'attività scalabriniana o di altri istituti di vita consacrata a favore dei migranti<sup>15</sup>, mentre Tassello persegue la dimensione missionaria e religiosa nel presente<sup>16</sup>. Sempre Tassello cura fascicoli bibliografici dedicati a

<sup>14</sup> In quegli anni si stringe una significativa collaborazione con gli studiosi romani di demografia, testimoniata anche in questo numero 200 dall'importante partecipazione di Antonio Golini. Si veda Protasi, 2013.

<sup>15</sup> Cfr. il fascicolo della rivista a cura di Gianfausto Rosoli su *Chiesa ed emigrazione italiana tra '800 e '900*, 66, 1982, e il volume, sempre curato dallo stesso, su Scalabrini (1989). Vedi inoltre la bibliografia in Maffioletti-Sanfilippo, 2001.

<sup>16</sup> Si tratta di un'opera trentennale che dal fascicolo *Religione ed emigrazione: una selezione bibliografica*, 76, 1984, arriva al monografico *Migrazioni e teologia. Sviluppi recenti*, 178, 2010. Dall'incrocio con le ricerche di Rosoli e Favero nasce Tassello-Favero, 1985. Il tema prosegue con il fascicolo della rivista su *Religione e gruppi etnici in Nord America*, 103, 1991, e gli inventari di documenti vaticani sull'immigrazione in America nei numeri 116, 120 e 124 degli anni 1994-1996. In questo settore non bisogna trascurare la riflessione sul magistero pontificio di Velasio De Paolis e Giovanni Terragni nel fascicolo 55, 1979.

temi allora molto innovativi: come *L'emigrazione di ritorno* (72, 1983), *Multicultura e intercultura* (88, 1987), *Associazionismo e tutela degli immigrati in Italia* (91-92, 1988).

## La scoperta dell'immigrazione in Italia

Nel 1990, introducendo il centesimo fascicolo, che contiene gli Indici ragionati della rivista per gli anni 1964-1990, Renato Cavallaro, a lungo segretario e poi coordinatore della redazione, tenta una ripartizione per temi e per aree geografiche dei 562 contributi sino allora pubblicati. Ricorda come su 473 parole chiave prescelte per definire gli articoli le più ripetute siano: sociologia (92), storia (75), politica sociale (67), economia (51), diritto (41) ed antropologia (35)<sup>17</sup>. Segnala inoltre come su tutti i paesi domini l'Italia, inizialmente quale luogo di partenza per eccellenza, ma ormai anche di arrivo. Quell'indice topografico riflette ancora l'attenzione per i flussi italiani verso l'estero e quindi gli intenti originari della rivista. Tuttavia, come rammenta Cavallaro, il numero 71 del 1983 è già integralmente dedicato a *L'immigrazione straniera in Italia*. Apre così un settore di analisi presto accresciuto dai fascicoli doppi sullo stesso tema della seconda metà del decennio (82-83 e 91-92) e poi dal fascicolo 99 del 1990 su *Le sfide culturali delle migrazioni*, che introduce un tema ripreso nel secolo successivo (vedi più oltre le indicazioni sull'intercultura).

I numeri dopo il 100 mostrano un'apertura sempre maggiore: accanto alle vecchie migrazioni italiane all'estero e alle nuove migrazioni in Italia, sono studiati i flussi nel Mediterraneo e in Europa, come mostra *Le nuove migrazioni in Europa: tendenze nei paesi mediterranei e nell'Europa dell'Est*, atti della giornata di studio in memoria di Giovanni Battista Sacchetti (107, 1992). Inoltre si inizia a prestare attenzione alla mobilità africana (articoli nel numero 113, 1994), un tema che sarà ripreso più tardi nei monografici 174 e 177 del 2009-2010 e in successivi contributi sulle migrazioni verso la Spagna.

In questa trasformazione *Studi* è accompagnata da alcune iniziative parallele. Dal 1966-1967 *Selezione CSER* è divenuta un suo supplemento, che nel 1976 si trasforma in *Dossier europa emigrazione*, mensile dei Centri Studi Emigrazione in Europa. La prima redazione del *Dossier*, capitanata ancora una volta da Perotti, dichiara di volersi proporre «come VOCE di quanti già operano e sono impegnati nell'emigrazione:

<sup>17</sup> L'accenno alle parole chiave corrisponde a una riflessione portata avanti dallo CSER con Tassello, 1987.

gruppi, movimenti, associazioni di emigrati, che sono sprovvisti di mezzi di comunicazione e di informazione» (fascicolo 1, anno I, 1976). *Dossier*, che nel 1996 è assorbito da *L'Emigrato*, la testata scalabriniana che due anni prima ha preso il posto de *L'Emigrato Italiano*, nasce dunque per occuparsi dei problemi di chi parte dalla Penisola e si reca in Europa, ma poi si allarga a considerare le difficoltà di tutti i migranti nel Vecchio continente. In questa chiave scopre già negli anni 1970 l'*Italia paese d'immigrazione*, come intitola un suo intervento Tassello (*Dossier*, III, 1-2, gennaio-febbraio, 1978: 4-10) e apre il settore di ricerche sin qui descritto. Inoltre registra il progressivo esaurirsi delle vecchie migrazioni intra-europee e l'arrivo di nuove, dall'Est o addirittura da altri continenti. A questo punto secondo i redattori di *Dossier*, che sono in buona parte gli stessi di *Studi*, chi vuole occuparsi dei flussi più antichi deve studiare soprattutto l'azione di comunità ormai solidamente strutturate e spesso formate da seconde e terze generazioni.

Questi suggerimenti sono recepiti dalla rivista maggiore. Nel corso dell'ultimo decennio del Novecento il peso dei movimenti verso l'Europa sposta il baricentro di *Studi Emigrazione*, anche dal punto di vista organizzativo: si inizia infatti a ricorrere in modo continuativo ai fascicoli monografici, talvolta concatenati, per inquadrare meglio i fenomeni studiati. Così il numero bibliografico curato da Enrico Todisco sulle migrazioni qualificate (112, 1993) apre la strada al monografico *Skilled Migrations* (117, 1995), diretto dallo stesso e da Antonio Paganoni. Si tratta di un tema nuovo, approfondito non soltanto per la Penisola, che contraddistingue anche numeri di molto successivi, si pensi a *Le migrazioni qualificate tra mobilità e brain drain* (156) a cura di Sveva Avveduto, Maria Carolina Brandi ed Enrico Todisco. Nel frattempo torna l'attenzione alla dimensione religiosa nel monografico 128 (bibliografia su teologia e mobilità) e in articoli dei numeri 129, 133-134, 143, 147, 154-155. Da notare che sono tutti interventi sulla tradizione cattolica, al massimo cattolica e protestante: l'Islam appare solo nei numeri 136, 144, 151 e ottiene il suo primo dossier nel 147, per poi tornare a più riprese più volte, in particolare nei numeri 178, 180 e 181 fra il 2010 e il 2011. Le altre religioni sono praticamente ignorate sino al fascicolo 137 (1999), quando Franco Pittau presenta la distribuzione religiosa degli immigrati in Italia, tuttavia va ricordato come lo CSER pubblici nel 1994 un volumetto su *Immigrati e religioni in Italia*.

In ogni caso dal numero 120 (1996) si lavora su tre filoni principali, richiamati di continuo: le migrazioni dall'Italia, che non sono mai trascurate, nonostante che nel frattempo sia nata un'altra rivista, *Altretalia*, dedicata a questo tema con la collaborazione di esponenti dello

CSER e del Center for Migration Studies di Staten Island (New York); le migrazioni verso l'Italia, che acquistano sempre maggior peso all'interno dei fascicoli; i flussi su scala mondiale. In quest'ultimo campo si registrano numerose innovazioni: lo studio di tradizioni migratorie prima trascurate (per esempio, quelle francofone seguite nei numeri 123, 126 e 130), l'analisi del concetto e del funzionamento dei network migratori (125, 136), la discussione sul concetto di etnicità che Greeley aveva inviato a studiare già nel primo fascicolo della rivista (125, 151), la verifica della polarità nord-sud, questa volta non solo in Italia ma su scala mondiale (126), le migrazioni femminili (127, 129, 131, 133, 135, 143, 148 e infine il monografico *Donne, emigrazione ed emancipazione*, a cura di Stefania Alotta, 161, 2006). Nel frattempo tornano riflessioni e cronache sulle dimensioni economiche (122, 126, 136, 138, 144, 148, 149, 153) o giuridiche (122, 126, 135, 137, 138, 148, 149, 153, 154) dell'immigrazione specie in Italia, nonché commenti sulle politiche migratorie delle nazioni europee (127, 144) e sulla rinascita delle migrazioni clandestine (138, 153). Su queste ultime l'équipe dello CSER, allora diretta da Giammario Maffioletti, elabora un dossier per il Ministero degli Affari Esteri, con il quale continua a fiorire la collaborazione<sup>18</sup>.

Gli articoli sono tanti, infatti i numeri registrano un continuo aumento di pagine, e spesso molto interessanti. In genere, però, gli elementi più innovativi sono contenuti nei dossier. Possiamo qui ricordare: *Aspetti poco conosciuti delle migrazioni sportive* a cura di Enrico Todisco (127); *Mass media, conflitti etnici e immigrazione. Una ricerca sulla comunicazione dei quotidiani nell'Italia degli anni novanta* a cura di Vittorio Cotesta (135), *Population movements in the Balkan area* (139) a cura di Enrico Todisco e Sabina Eleonori; *Migration into Southern Europe* (145) a cura di Russell King; *The quest for migration governability in Latin America* (149) a cura di Lelio Mármora; *Integration of migrants in Europe: data sources and measurement in old and new receiving countries* (152) a cura di Corrado Bonifazi e Salva-

<sup>18</sup> I rapporti con il Mae sono particolarmente intensi negli ultimi decenni del Novecento, quando portano alla schedatura della documentazione sugli emigranti negli archivi del ministero (vedi la collana *Fonti per la storia dell'emigrazione*) e allo studio dei rapporti fra diplomazia ed emigrazione, cfr. Pilotti, 1988. Riprendono al girare del millennio, quando il Ministero prima approva i progetti del nuovo direttore Giammario Maffioletti sulle comunità all'estero e poi contribuisce alla formazione del Museo Nazionale dell'Emigrazione a Roma vigorosamente sostenuta dal successivo direttore Lorenzo Prencipe, cfr. Nicosia-Prencipe 2009 e Prencipe-Sanfilippo, 2015. Dalla ricerca sulla clandestinità esce un saggio storico, che, però, si arresta al passato prossimo: Borruso, 2001. Il tema è stato recentemente ripreso in chiave comparatistica da Rinauro, 2015, ed è al centro di un capitolo in Sanfilippo, 2015b.

tore Strozza; *Alla scoperta dell'Europa. Nuove migrazioni dall'America Latina* (154) a cura di Luca Queirolo Palmas; *Migrazione, salute, cultura, diritti. Un lessico per capire* (157) a cura di Salvatore Geraci, Bianca Maisano e Marco Mazzetti.

## **Il nuovo millennio**

Come già ricordato, *Dossier europa emigrazione* nel 1996 è assorbito in *L'Emigrato*. Ha, però, compiuto il suo compito e lasciato un segno in *Studi Emigrazione*, grazie all'apertura verso l'intero continente e alla capacità di passare dallo studio delle migrazioni italiane a quello delle migrazioni verso l'Italia. Forse, però, più che un passaggio siamo di fronte a una strategia lavorativa che agli inizi del nuovo millennio si declina con una modalità specifica. I saggi sull'immigrazione in Italia prevalgono nei numeri correnti, soprattutto in quelli miscellanei, mentre le ricerche sulla emigrazione italiana confluiscono nei fascicoli monografici, dove, però, come ha suggerito *Dossier europa emigrazione*, si riflette soprattutto sulle comunità all'estero. Così il numero 142 studia gli italiani in Germania fra Otto e Novecento, il 146 discute la presenza italiana in Francia dopo il 1945, il 155 le comunità in Europa post-1945, il 158 l'emigrazione in Germania dopo la seconda guerra mondiale, il 160 le collettività di origine italiana in Europa occidentale dagli anni 1970. Solo con il 180 si torna alla storia dell'emigrazione in Svizzera, comunque badando alla costruzione di una comunità. Nel frattempo Giammario Maffioletti, che è dietro il primo intensificarsi degli studi sulle comunità, promuove in accordo con il Ministero degli Affari Esteri misurazioni statistiche sulle comunità italiano all'estero in parte pubblicate nei fascicoli 153 e 154. Le migrazioni italiane tornano poi nei monografici sul Canada (166), sui Musei delle migrazioni e sulla stampa di emigrazione a cura di Lorenzo Prencipe (167 e 175), sull'Australia (168 e 176), sull'America latina (188). Mentre il 196, a cura di Sandro Cattacin e Toni Ricciardi, affronta i disastri "fordisti", che coinvolgono lavoratori italiani nel Vecchio e nel Nuovo Mondo.

L'immigrazione nella Penisola è studiata in singoli saggi presenti in quasi tutti i numeri del nuovo millennio. Inoltre porta all'affermazione del discorso interculturale, che dal numero 140 (2000) si ripropone regolarmente, ottenendo anche i dossier dei fascicoli 151, 163, 165, 173 e 186. Tuttavia l'attenzione agli arrivi stimola pure altri approcci, per esempio favorisce il discorso sul comportamento dell'Occidente, esplorato attraverso il cinema (169), le esperienze diasporiche (per esempio, quella latino americana: 170) e le modalità d'accoglienza (182, 187 e

190). In questa chiave si affrontano le tendenze securitarie che trasformano la Penisola italiana e l'intero Mediterraneo in barriere anti-migranti: vedi in particolare *Rifugio Europa?*, a cura di Nando Sigona, 162, 2006, e *Circolazioni, sedentarizzazioni e transiti nell'area del Mediterraneo* a cura di Adelina Miranda, 172, 2008, nonché il dossier nel 164 sui Campi per stranieri in Italia. Di fronte a questa deriva europea l'agguerrita pattuglia dei demografi, che collabora sempre con la rivista, suggerisce di capire quale sia concretamente il peso dell'immigrazione (*Immigrati e stranieri al censimento del 2001*, a cura di Corrado Bonifazi, Angela Ferruzza, Salvatore Strozza ed Enrico Todisco, 171) e inoltre di valutare i nuovi afflussi, perché possono rivelarsi sorprendenti, come mostra il dossier sull'immigrazione qualificata dall'Est nel numero 179 del 2010, a cura di Maria Carolina Brandi.

Da questo orizzonte parrebbe sparita la dimensione religiosa, che invece torna prepotente nel nostro decennio. Alle riflessioni scalabriniane di Giovanni Terragni, Lorenzo Prencipe e Pietro Manca, nei numeri 159 (2005) e 174 (2009), seguono le analisi sul caso australiano di Tony (Antonio) Paganoni nei numeri 177-178 del 2010, quelle di Giovanni Pizzorusso sulle religiose italiane nelle Americhe (180, 2010) e quindi i monografici curati da Vincenzo Rosato nel 2011 su *Dinamiche religiose e migrazione* (181), *150 anni della nostra storia: la pastorale agli emigrati in Europa ed Australia* (183), *150 anni della nostra storia: la pastorale agli emigrati nelle Americhe* (184), oltreché il già menzionato numero per *I cinquant'anni del Centro Studi Emigrazione di Roma*. Siamo all'interno di un riscoperta della storia scalabriniana testimoniata anche dalle pubblicazioni di una lunga serie di importanti collaboratori scalabriniani della rivista (Baggio, 2000; Tassello, 2005; Parolin-Lovatin, 2007; Parolin, 2010; Battistella, 2010). Proprio l'importantissimo dizionario socio-pastorale sulle migrazioni curato da quest'ultimo ricorda una nuova sinergia, quella con la collana dei Quaderni dello Scalabrini International Migration Institute (SIMI), che spesso si ricollegano a quanto fatto da *Studi*, basti qui segnalare la raccolta di saggi, alcuni apparsi sulla rivista, del cardinale Velasio De Paolis (2005). Sono infine da menzionare le recentissime pubblicazioni di Rossi (2014), Terragni (2014) e Baggio (2015), nate dalla collaborazione tra redattori di *Studi* e altre istituzioni scalabriniane.

La storia dell'assistenza religiosa alle migrazioni, ma anche lo studio delle partenze e degli arrivi dall'Italia sono alla base degli atti, curati da Laura Zanfrini, delle Summer Schools promosse dalla Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano assieme al SIMI e all'Agenzia Scalabriniana per la Cooperazione allo Sviluppo: *Famiglie che emi-*

*grano, si dividono, si ritrovano, si disperdono*, 185, 2012; *Costruire cittadinanza per promuovere convivenza*, 189, 2013; *Dignità liquide. Violenze, soprusi, riscatti e speranze nelle vite dei migranti*, 193, 2014; *Le parole "contano". Definire, rappresentare, comunicare il mondo dell'immigrazione*, 197, 2015.

A fianco a questi filoni principali abbiamo inoltre nuovi interventi, che riprendono spunti disseminati dal passato, per esempio lo studio delle lingue nei contesti migratori (191, a cura di Massimo Vedovelli) oppure l'analisi di *New Media & Migrazioni* (194, a cura di Gabriele Beltrami)<sup>19</sup>.

## Conclusioni

La rilettura sin qui perseguita dei primi duecento numeri della rivista mette in risalto come la produzione di quest'ultima sia legata a due elementi principali: l'evolversi della situazione migratoria (soprattutto italiana) e un parco autori di base europeo. Non soltanto mancano riflessioni, tranne rari casi, sull'Africa e sull'Asia, ma anche le Americhe e l'Australia sono recuperate quasi solamente perché meta delle migrazioni italiane. In genere difettano dunque approcci non europei e questo contraddistingue anche l'approccio analitico, estremamente tradizionale, che in genere presenta lo *status questionis* di un problema o di un dibattito particolare oppure la disanima di una questione circoscritta basata su una documentazione molto specifica. Questa tendenza potrebbe essere giudicata negativamente; però, ha salvato la rivista dall'imbarcarsi in discussioni troppo fumose, tranne qualche riflessione un po' generica sugli effetti della globalizzazione. Questo potrebbe essere un primo punto da discutere per una prossima evoluzione: alla redazione e ai lettori della rivista sta bene questo radicamento europeo/italiano? E sta bene anche il fondamentale empirismo, sociologico o storico, antropologico o economico, psicologico o economico, alla base del suo approccio? Non è semplice offrire qui una risposta, se non sulla base di propensioni personali, ma di certo la situazione sembra comunque collegata all'impianto suggerito dai fondatori e dai primi redattori, per i quali la discussione teorica era comunque finalizzata a comprendere la realtà e tale comprensione doveva servire a un successivo intervento concreto. Bisognava dunque procedere approfondendo le nuove teorie, ma senza abbandonarvisi completamente, perché lo scopo ultimo era pratico e non speculativo.

<sup>19</sup> Nel 1996 Vedovelli ha collaborato con Graziano Tassello e Tullio De Mauro per curare due volumetti sui rapporti fra lingua ed emigrazione italiana nel mondo.

Questa forte impronta iniziale appare oggi particolarmente interessante, perché i trend migratori sembrano riportarci indietro nel tempo. Da un lato, è ripresa l'emigrazione italiana, basti leggere il saggio di Ansel e Bianchi del 2014. Dall'altro, le nuove migrazioni in Europa e verso l'Europa hanno riportato in auge i problemi di una nuova pastorale, ma anche di una nuova programmazione politica e sociale, cari ai primi redattori della rivista. Forse la fedeltà al passato e ai propri fondatori non è stata del tutto un male.

## Bibliografia

- Ansel, Dario; Bianchi, Ornella (2014). Le migrazioni qualificate dalla Puglia contemporanea. *Studi Emigrazione*, 195: 472-493.
- Baggio, Fabio (2000). *La Chiesa argentina di fronte all'immigrazione italiana tra il 1870 e il 1915*. Roma: Istituto Storico Scalabriniano.
- Baggio, Fabio (a cura di) (2015). *Bonomelli e Scalabrini. Due vescovi al cui cuore non bastò una diocesi*. Roma: CSER-SIMI.
- Battistella, Graziano (a cura di) (2010). *Migrazioni. Dizionario socio-pastorale*. Roma-Cinisello Balsamo: SIMI-San Paolo.
- Bonomo, Bruno (2004). Il dibattito storiografico sulle migrazioni interne italiane del secondo dopoguerra. *Studi Emigrazione*, 155: 679-692.
- Borruso, Paolo (2001). Note sull'emigrazione clandestina italiana (1876-1976). *Giornale di storia contemporanea*, IV (1): 141-161.
- Cinanni, Paolo (1968). *Emigrazione e imperialismo*. Roma: Editori Riuniti.
- Cinanni, Paolo (1972). *Emigrazione ed unità operaia*. Milano: Feltrinelli.
- Colucci, Michele; Gallo, Stefano (a cura di) (2014). *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia*. Roma: Donzelli.
- Colucci, Michele; Gallo, Stefano (a cura di) (2015). *Tempo di cambiare. Rapporto 2015 sulle migrazioni interne in Italia*. Roma: Donzelli.
- De Mauro, Tullio; Vedovelli, Massimo (a cura di) (1996). *La diffusione dell'italiano nel mondo e le vie dell'emigrazione. Retrospectiva storico-istituzionale e attualità*. Roma: CSER.
- De Paolis, Velasio (2005). *Chiesa e migrazioni*. Città del Vaticano: Urbaniana University Press.
- Devoto, Fernando J.; Rosoli, Gianfausto (a cura di) (1988). *L'Italia nella società argentina. Contributi sull'emigrazione italiana in Argentina*. Roma: CSER.
- Falchi, Nino (1991). Le "nuove migrazioni" nell'intensificato dibattito internazionale. *Affari sociali internazionali*, 19 (4): 37-54.
- Falchi, Nino (1995). *International migration pressures: challenges, policy response and operational measures: an outline of the main features*. Geneva: IOM.
- Favero, Luigi (1980). Situazione scolastica dei figli dei lavoratori rimpatriati. Risultati di un ricerca. *Studi Emigrazione*, 57: 134-152.
- Favero, Luigi; Rosoli, Gianfausto (1973-1974). La crisi delle istituzioni nel campo dell'assistenza all'emigrazione. *Studi Emigrazione*, 31: 304-346; e 35-36; 1974: 365-485.
- Favero, Luigi; Rosoli, Gianfausto, Demographic and economic aspects of the Italian second generation within migration movement. *Studi Emigrazione*, 81: 91-116.

- Favero, Luigi; Tassello, Graziano (1978). La gioventù italo-inglese. Alcuni risultati di un'inchiesta. *Studi Emigrazione*, 51: 299-324.
- Favero, Luigi; Tassello, Graziano (1983). Caratteristiche demografiche e sociali della comunità italiana in Australia e della seconda generazione. *Studi Emigrazione*, 69: 58-80.
- Favero, Luigi; Tassello, Graziano (1980). Emigrazione italiana a Londra nel settore dei servizi: un inserimento incompiuto. *Studi Emigrazione*, 58: 203-232.
- Giuseppe Lucrezio Monticelli: *Una vita al servizio dei migranti*, 1996. Numero monografico di *Quaderno di Servizio Migranti*, 18.
- Hommage [ad Antonio Perotti], 2004. *Migrations Société*, 95: 3-6.
- Il Mondo delle migrazioni. Giuseppe Lucrezio Monticelli: quando la memoria si fa storia*, 2005. Numero monografico di *Quaderno di Servizio Migranti*, 50.
- L'emigrazione italiana negli anni '70*, 1966. Brescia: Morcelliana.
- L'emigrazione italiana negli anni '70*, 1975. Roma: CSER.
- Maffioletti, Giammarco; Sanfilippo, Matteo (a cura di) (2001). *Un grande viaggio. Oltre... un secolo di emigrazione italiana. Saggi e testimonianze in memoria di Gianfausto Rosoli*. Roma: CSER.
- Nicosia, Alessandro; Prencipe, Lorenzo (a cura di) (2009). *Museo Nazionale Emigrazione Italiana*. Roma: Gangemi.
- Parolin, Gaetano (2010). *Chiesa postconciliare e migrazioni. Quale teologia per la missione con i migranti*. Città del Vaticano: Pontificia Università Gregoriana.
- Parolin, Gaetano; Lovatin, Agostino (a cura di) (2007). *L'ecclesiologia di Scalabrini*. Città del Vaticano: Urbaniana University Press.
- Perotti, Antonio (1970). *Il Pontificio Collegio per l'Emigrazione Italiana 1920-1970*. Roma: Pontificio Collegio.
- Perotti, Antonio (2001). Società politica e pluralismo culturale: i termini del dibattito. *Studi Emigrazione*, 2001: 831-844.
- Perotti, Antonio; Cecchi, Camillo (1970). L'inadempienza degli obblighi alimentari da parte degli emigrati. *Studi Emigrazione*, 17: 1-52.
- Pilotti, Laura (a cura di) (1988). *La formazione della diplomazia italiana 1861-1915*. Milano: Angeli.
- Plaja, Eugenio (1986). L'emigrazione. In Enrico Serra, a cura di, *Gli ambasciatori italiani e la diplomazia oggi*, 175-192. Milano: Franco Angeli, Milano 1986.
- Prencipe, Lorenzo; Sanfilippo, Matteo (2015). L'Italie, l'émigration et le Museo nazionale dell'emigrazione italiana. In Marianne Amar, Yves Frenette, Mélanie Lanouette et Martin Pâquet, a cura di, *Musées histoire migrations*, 167-180. Québec: PUL.
- Protasi, Maria Rosa (2013). Il Centro Studi Emigrazione e il gruppo di demografi dell'Università di Roma "La Sapienza". *Studi Emigrazione*, 192: 668-676.
- Rinauro, Sandro (2015). Italian illegal emigration after the Second World War and illegal immigrants in Italy today: similarity and differences. In Francesca Fauri, ed., *The History of Migration in Europe. Prospectives from economics, politics and sociology*, 173-193. London: Routledge.
- Rosental, Paul-André (1990). Mantien/Rupture. Un nouveau couple pour l'analyse des migrations. *Annales. Économie-Société-Civilisation*, 45 (6): 1403-1432.
- Rosoli, Gianfausto (1977). L'emigrazione di ritorno: alla ricerca di una impostazione. *Studi Emigrazione*, 47: 235-246.
- Rosoli, Gianfausto (a cura di) (1987). *Emigrazioni europee e popolo brasiliano*. Roma: CSER.

- Rosoli, Gianfausto (a cura di) (1989). *Scalabrini tra vecchio e nuovo mondo*. Roma: CSER.
- Rossi, Beniamino (2014), *Un'opera ben più vasta. Gli inizi della Congregazione Scalabriniana e l'Opera di Patronato S. Raffaele*. Roma: UCoS-CSER.
- Sacchetti, Giovanni Battista (2009). *Testimonianze saggi poesie*, a cura di Giovanni Terragni. Napoli: Grafica Elettronica.
- Sanfilippo, Matteo (2013). Selezione Centro Studi Emigrazione – Roma (Selezione CSER), *Studi Emigrazione*, 192: 583-605.
- Sanfilippo, Matteo (2015a). Cinquant'anni dal Concilio: analisi del Magistero da Giovanni XXIII a Paolo V. In Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel mondo 2015* (330-338).Todi: Tau.
- Sanfilippo, Matteo (2015b). *Nuovi problemi di storia delle migrazioni italiane*. Viterbo: Sette Città.
- Tassello, Giovanni Graziano (a cura di) (2005). *Diversità nella comunione. Spunti per la storia delle Missioni Cattoliche Italiane in Svizzera (1896-2004)*. Roma-Basel: Fondazione Migrantes – CSERPE.
- Tassello, Giovanni Graziano (2010). Teologia pastorale e migrazioni. *Studi Emigrazione*, 178: 444-470.
- Tassello, Graziano (a cura di) (1987). *Lessico migratorio*. Roma: CSER.
- Tassello, Graziano; Favero, Luigi (a cura di) (1985). *Chiesa e mobilità umana. Documenti della Santa Sede dal 1883 al 1983*. Roma: CSER.
- Tassello, Graziano; Vedovelli, Massimo (a cura di) (1996). *Scuola, lingua e cultura nell'emigrazione italiana all'estero. Bibliografia generale (1970-1995)*. Roma: CSER.
- Terragni, Giovanni (2010), Pontificio Collegio per l'emigrazione italiana. In Battistella 2010: 850-854.
- Terragni, Giovanni (2014). *Scalabrini e la sua Congregazione. Aspetti istituzionali, 1887-1905*. Napoli: Grafica elettronica.

## La parola ai direttori

**Lorenzo Prencipe, Direttore del CSER e di Studi Emigrazione:  
settembre 2003 - ottobre 2010**

### *L'arrivo a Roma*

Nel 2003, venendo da Parigi, dove dirigevo il CIEMI – Centro di Studi sulle questioni migratorie ([www.ciemi.org](http://www.ciemi.org)), a Roma ho unito, fino al 2010, l'incarico di insegnamento della storia delle migrazioni allo Scalabrini International Migration Institute – SIMI ([www.simiroma.org](http://www.simiroma.org)) e la direzione del CSER e della sua rivista *Studi Emigrazione*.

È stato un periodo particolarmente ricco di lavoro e di sfide, specialmente nell'azione di sensibilizzare dell'opinione pubblica, dei media e dei politici ad una corretta comprensione e gestione della realtà dei migranti. In effetti, ieri come oggi, in una società in “crisi pluridimensionale” (economica, di coesione sociale, etica...) è sempre più difficile parlare-comunicare-sensibilizzare circa la realtà dei migranti e dei rifugiati.

Ma è proprio in questo particolare contesto storico che la voce e la testimonianza della Chiesa deve alzarsi chiara e forte per affermare che la nostra società e la nostra comunità ecclesiale non possono costruirsi sull'esclusione di uomini, donne, bambini che venuti da un altro Paese hanno trovato rifugio, accoglienza, luogo di vita in Italia o in Francia o in altro paese d'Europa. Queste persone non sono barbari invasori, ma esseri umani portatori di valori e tradizioni, idee e maniere di concepire la vita che, se entrano in relazione con altri stili e tradizioni, possono arricchire la nostra capacità di dialogo e di coabitazione nella prospettiva di una nuova coesione sociale e ecclesiale in grado di rendere possibile il “vivere insieme”.

### *Alcuni dati biografici*

Negli anni 1984-1987 termino gli studi teologici e mi impegno pastoralmente nella periferia est di San Paolo del Brasile.

Il 7 maggio 1988, a Vieste, mia città natale, sono ordinato sacerdote nella Congregazione Scalabriniana al servizio dei migranti.

Licenziato in Teologia dogmatica presso la PUG di Roma (1990) e in Sociologia della Comunicazione presso la Sorbona di Parigi (1993),

fino al 2003 dirigo il CIEMI, il Centro di studi migratori di Parigi e, dal 1996 al 2005, *Nuovi Orizzonti Europa*, la rivista per gli Italiani di Francia, Belgio e Lussemburgo.

Dal 1999 al 2010 sono rappresentante della Santa Sede, prima, presso la Commissione delle Migrazioni, dei Rifugiati e della Demografia dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, e poi presso il Comitato Europeo delle Migrazioni (CDMG) del Consiglio d'Europa.

Dal 2003 al 2009 sono vice-Preside del SIMI (Scalabrini International Migration Institute) e, allo stesso tempo, Presidente del Centro Studi Emigrazione (CSER) di Roma e direttore di *Studi Emigrazione* di cui celebriamo la pubblicazione del numero 200.

Dal 2009 sono Coordinatore del comitato scientifico del Museo Nazionale dell'Emigrazione Italiana – MEI e dal 2010 Vice Presidente della FUSIE – Federazione unitaria stampa italiana all'estero.

In giugno 2012 ho ottenuto dalla Pontifici Università Lateranense il dottorato in Teologia con specializzazione in Dottrina sociale della Chiesa con la tesi: *Le migrazioni e l'insegnamento sociale della Chiesa: una "relazione di costituzione". La realtà europea dalla seconda guerra mondiale ai giorni nostri.*

A Gennaio 2013 ritorno a Parigi come Rettore della Missione cattolica italiana e come consulente teologico-pastorale presso la Conferenza episcopale francese del Servizio nazionale di pastorale dei migranti e degli itineranti (SNPMPI) di cui ho assunto la direzione il 1° Settembre 2013.

*Un'iniziativa significativa: conoscere la storia per vivere l'attualità*

Tra le tante iniziative, convegni, indagini, studi che hanno caratterizzato i miei anni alla direzione del CSER e di Studi Emigrazione, voglio ricordarne una: la creazione del Museo nazionale dell'emigrazione italiana (MEI), significativa per la sua valenza storica, pedagogica e foriera d'avvenire.

*Dal punto di vista storico:* se in molti Paesi del mondo le storie migratorie fanno parte integrante della loro coscienza collettiva, in Italia, invece, manca(va) – almeno fino alla realizzazione del MEI – quel riconoscimento ufficiale che il museo nazionale poteva dare ad un fenomeno, quello migratorio, che ha segnato tutta la storia dell'Italia, soprattutto dalla seconda metà del XIX secolo fino ai giorni nostri.

Si trattava, infatti, di dare un giusto e doveroso riconoscimento al contributo offerto dall'emigrazione italiana al processo di unificazione nazionale:

...per decenni l'emigrazione ha costituito una fondamentale "valvola di sfogo" per il persistere di gravi difficoltà economiche e sociali, e le rimesse degli emigranti hanno contribuito non poco allo sviluppo dell'Italia. Spesso gli italiani all'estero hanno condotto una vita difficile, di sacrifici e privazioni; ma la cultura del lavoro di cui erano portatori ed i valori in cui credevano hanno infine permesso loro di integrarsi con successo nel tessuto politico, sociale ed economico dei Paesi che li accoglievano. Oggi, gli italiani all'estero costituiscono uno splendido "biglietto da visita" per l'immagine dell'Italia e contribuiscono in maniera spesso determinante al rafforzamento delle relazioni tra i Paesi di residenza e la madrepatria e alla diffusione della lingua e della cultura italiana<sup>1</sup>.

Se i Cavour, Mazzini, Garibaldi, Vittorio Emanuele II hanno "ufficialmente fatto l'Italia", "a fare gli Italiani" hanno contribuito, in maniera particolare e spesso ignorata, anche i milioni di emigrati che, lasciando il Paese prima, durante e dopo la sua unificazione politica, hanno portato con sé valori e tradizioni propri, li hanno messi in relazione (non senza scontri e incomprensioni) con i diversi stili di vita dei paesi di destinazione, hanno creato nuove identità e appartenenze, spesso bi e pluri-nazionali. Questi emigranti sono partiti come veneti, lombardi, napoletani o siciliani e si sono scoperti, in emigrazione, soprattutto come "italiani", capaci di ridisegnare nuovi legami con il nuovo paese di vita ma anche con il paese e la regione natia.

*Dal punto di vista pedagogico e foriero d'avvenire:* senza il riconoscimento del ruolo svolto dall'emigrazione, la storia d'Italia è incompleta e sbagliata. Per conoscere come è cresciuto il Paese, per capire come si è sviluppata l'economia e la società italiana è indispensabile ricordare che milioni di contadini sono stati cacciati dalle loro terre, che altri milioni di lavoratori hanno preferito lasciare volontariamente un Paese che non offriva prospettive e che si serviva dell'emigrazione per tenere bassa la pressione sociale. Se, però, prendiamo in mano i testi scolastici italiani scopriamo che all'emigrazione si dedicano poche righe. E alcune grandi enciclopedie sono state capaci di raccontare la Storia d'Italia senza nemmeno nominare la parola emigrazione.

Il "museo" nazionale dell'emigrazione ha voluto, perciò, squarciare questo velo di silenzio che ha accompagnato l'emigrazione italiana in questi decenni. Fare "memoria" di questa realtà non significa però fossilizzare in alcune suggestive immagini o filmati di repertorio un'avventura considerata finita. Significa, invece, dotarsi di uno strumento

<sup>1</sup> Sono le parole dell'allora Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, che i visitatori del Museo nazionale dell'emigrazione leggono all'entrata del museo inaugurato a fine 2009 presso il Vittoriano di Roma.

che aiuti oggi a vivere positivamente le nuove sfide che le migrazioni continuano a riproporre. Si tratta, infatti, di offrire, soprattutto ai giovani, un'opportunità grazie alla quale passato, presente e futuro sono legati insieme da quel filo vitale rappresentato dalla memoria che non è mai solo "ricordo nostalgico di tempi andati", ma sentirsi a casa anche tra persone di origini ed esperienze diverse.

Si tratta, infatti, di condividere una memoria comune per poter condividere un futuro comune. E questo impegno si fonda su un forte e rinnovato senso dell'Italia e dell'essere italiani che, senza la memoria del passato, della storia e della cultura che hanno portato all'unità, è destinato alla sconfitta dinanzi alle nuove sfide del futuro, specialmente quelle legate agli odierni flussi migratori di lavoratori e di richiedenti asilo.

*Le tappe verso la realizzazione del MEI:* per presentare al pubblico italiano, alle associazioni d'emigrazione, agli organismi di studio delle migrazioni e alle istituzioni italiane la realtà dei diversi musei delle migrazioni nel mondo, in Europa e in Italia, il Centro Studi Emigrazione Roma (CSER) pubblica nell'ottobre 2007 un numero monografico della rivista *Studi Emigrazione* dedicato ai musei d'emigrazione. In occasione di questa pubblicazione, il CSER – in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri – organizza e realizza, il 26 ottobre 2007, un convegno tra istituzioni, enti, organismi ed associazioni d'emigrazione dove sono presentate e discusse le linee progettuali del Museo Nazionale delle Migrazioni.

L'idea di fondo è che i musei delle migrazioni rappresentano spazi ed opportunità privilegiate di raccolta-conservazione e di dibattito d'avvenire circa gli elementi caratteristici dei percorsi migratori e che tali iniziative museali possano offrire un quadro articolato e convincente delle dinamiche d'integrazione delle comunità migranti. La riflessione ha naturalmente rivolto lo sguardo alla transizione da paese di emigrazione a paese d'immigrazione, che l'Italia vive tutt'ora.

In effetti, collegare "memoria e storia", esperienze e percorsi identitari personali-familiari alla documentazione, lettura ed analisi scientifica dei fenomeni migratori è il punto di forza anche del costituendo museo italiano delle migrazioni, facendo tesoro di come Scalabrini (nel 1887) ricordava il suo lavoro di ricerca documentaria:

Siccome nelle ricerche che ho intraprese, per raccogliere i dati statistici e i fatti che servirono di base a questo mio lavoro [sull'emigrazione italiana in America], e nei discorsi familiari, mi sono accorto di una grande confusione di idee su questo rapporto (cioè la discussione se l'emigrazione è un bene o un male), non solo fra la borghesia e i privati, ma anche fra giornalisti e persone che si dedicano alla cosa pubblica, così ho credute non affatto inopportune queste mie considerazioni.

Ideare e costruire un museo delle migrazioni implica perciò lo sforzo sempre nuovo di considerare positivo l'apporto dei migranti alla costruzione sociale e culturale di un paese e di non accettare passivamente le spiegazioni dell'inevitabilità del conflitto tra persone di origini e culture diverse.

Contemporaneamente a questa attività di riflessione sulla realizzazione del MEI veniva costituita, il 27 luglio 2007, l'Associazione per il Museo delle Migrazioni – composta da alcuni dei principali responsabili di musei regionali d'emigrazione o di centri di studio e ricerca sulle migrazioni italiane – con l'obiettivo di promuovere tutte quelle attività che possono contribuire alla valorizzazione del patrimonio storico dell'emigrazione italiana nel quadro dei fenomeni migratori contemporanei. In particolare, l'Associazione si impegna a sostenere le azioni rivolte alla creazione e allo sviluppo di un Museo delle Migrazioni, in collaborazione con i centri di ricerca e le realtà museali già costituite.

L'alternarsi di governi rallenta il processo di realizzazione del Museo fino al 30 Dicembre 2008, quando l'allora Ministro degli Affari Esteri, con decreto n. 300/70, definisce le modalità di realizzazione del MEI. Nel mese di febbraio 2009 viene costituito il comitato scientifico, composto da sette esperti di chiara fama, scelti tra i rappresentanti delle maggiori associazioni che studiano il fenomeno dell'emigrazione, tra i direttori dei musei dell'emigrazione realizzati a livello locale o regionale, tra professori universitari studiosi della materia, il cui coordinamento mi è affidato.

Viene così definito il percorso museale, identificato e reperito il materiale espositivo, elaborati i testi di supporto e realizzato quanto oggi è ancora offerto all'attenzione dei visitatori del Museo nazionale dell'emigrazione italiana, al Vittoriano di Roma. E il 23 ottobre 2009 nasce a Roma, presso il Vittoriano, il Museo nazionale dell'Emigrazione Italiana, promosso dal Ministero degli Affari Esteri con la collaborazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e inaugurato dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano.

Per la prima volta nella storia italiana è messo a sistema l'immenso patrimonio storico e culturale italiano inerente l'emigrazione. Si tratta di circa 150 anni di storia in cui si è profondamente modificata la realtà del nostro paese e in cui l'emigrazione, caratterizzata dalla dimensione lavoro, ha avuto un ruolo importante nel definirne l'unità e l'identità.

Oggi, se l'Italia è sempre più "crocevia di migrazioni", in uscita, in entrata e in transito, non si può più aver paura di riconoscerlo anche nel luogo consacrato alla memoria di una storia e un'identità nazionale mai rigidamente fissata, ma dinamicamente in costruzione, anche grazie all'incontro di popoli e culture: il MEI dovrà divenire sempre più Museo dell'Emigrazione e dell'Immigrazione. È quanto auguro, non

tanto al Museo, ma a tutti coloro che continueranno a visitarlo, specialmente studenti, di poter continuare a leggere e capire le migrazioni attuali in questo luogo della memoria aperto al futuro.

P. LORENZO PRENCIPE, C.S.

lorenzo.prencipe@cef.fr

*Coordinatore del comitato scientifico del MEI*

*Direttore del SNPMPPI - Service National de la*

*Pastorale des Migrants et des Personnes Itinérantes*

### **Vincenzo Rosato, “Quasi per caso...” La mia esperienza al CSER dal 2010 al 2013**

Nell'autunno del 2009, un progetto di Congregazione e una richiesta esplicita da parte dell'allora Superiore Generale, P. Sergio Geremia, hanno cambiato per qualche anno i piani della mia vita e della mia esperienza pastorale. Non è facile dopo quasi 20 anni di attività missionaria, soprattutto nell'ambito parrocchiale, reinventarsi un ruolo e un nuovo stile di vita. Eppure un bisogno reale ed un'emergenza immediata non mi hanno dato altra scelta!

Arrivato come docente stabile al SIMI (Scalabrini International Migration Institute - [www.simiroma.org](http://www.simiroma.org)), man mano che i mesi trascorrevano, sono aumentate anche le cariche: non solo studio e insegnamento, ma quasi da subito anche gli impegni di contabilità e di segreteria dell'Istituto. Forse abituato ad un ambiente molto vivace e pieno di gente - quello appunto della missione a Toronto -, assumere queste cariche non sembrava una gran fatica, anzi mi hanno aiutato pian piano ad entrare nel vivo dell'ambiente universitario.

Ad un anno di distanza dal mio arrivo a Roma, ecco presentarsi un'altra sfida, che avrebbe occupato i prossimi tre anni della mia residenza nella capitale. Nell'ottobre del 2010, dopo vari colloqui con la Direzione Generale, mi viene affidata la Presidenza del Centro Studi (CSER) e un paio di mesi dopo anche la Direzione della Rivista trimestrale *Studi Emigrazione*. Ormai il mio tempo era diviso tra SIMI e CSER, ed una tale connivenza si è protratta fino a giugno 2013, quando la mia esperienza di ricerca e studio ha raggiunto il suo culmine ed anche il suo termine.

Il mio primo giorno di lavoro al CSER è andato abbastanza bene, pur tra mille incertezze e tanti dubbi, e non solo miei! Infatti, come può uno, senza la benché minima esperienza in questo campo, senza mai aver trascorso prima un giorno in un Centro Studi, con una preparazione

prettamente teologico-biblica, e dunque non sociologica o in altre scienze umane, diventare improvvisamente il responsabile di un Centro prestigioso e riuscire a farlo funzionare? Era una piccola consolazione ma soprattutto una grande speranza il fatto che questo incarico dovesse durare solo qualche mese, forse un anno... per dar modo alla Direzione Generale Scalabriniana di trovare un degno sostituto per la guida del CSER.

I primi mesi sono trascorsi relativamente tranquilli. Si trattava del resto di mantenere lo *status quo*, ovvero prestare quei servizi che normalmente il CSER offre ai propri utenti, soprattutto l'accoglienza di studenti e ricercatori, come pure l'utilizzo della biblioteca. L'ultimo grosso progetto in cui il CSER era stato coinvolto a piene mani era stato la preparazione e l'allestimento del Museo dell'Emigrazione, al Vittoriale in Piazza Venezia. Per il resto piccole e brevi collaborazioni, come pure la presentazione di qualche libro nel campo specifico della migrazione presso la sede del Centro Studi.

Uno degli impegni più significativi e pressanti è stato, a mio parere, la pubblicazione della Rivista, che ha delle scadenze ben precise (trimestrale) e un contenuto altamente scientifico. Fin dall'inizio, ho potuto contare sull'aiuto del Prof. Matteo Sanfilippo, già coordinatore editoriale della Rivista stessa, che mi ha sostenuto nel fare i primi passi in vista dell'uscita del n. 181 di *Studi Emigrazione*, il primo sotto la mia direzione. Immediatamente ci eravamo resi conto di un grosso ostacolo: non avevamo articoli da pubblicare per il numero seguente e non avevamo alcuna idea sul tema da trattare. Dopo una breve analisi delle ultime annate, abbiamo deciso di offrire una panoramica attuale sulle dinamiche religiose in emigrazione, grazie all'arrivo in redazione di un paio di articoli e alla traduzione di qualche altro già apparso su riviste di altri Centri Studi Scalabriniani. Per lo meno, si era scampata l'emergenza momentanea e si era cominciato a discutere sulla programmazione dei prossimi numeri di *Studi*. Nella primavera del 2001 si era radunato presso il Centro Studi di Via Dandolo un piccolo gruppo di esperti e professori, per suggerire alcune tematiche per la rivista da svolgere nell'arco di due anni. In questo modo si poteva guardare al futuro con meno ansia ed avere un po' più di tempo tra le mani per preparare quanto necessario.

Già il n. 182 risultava strutturato meglio, esplorando un tema migratorio, quello dell'accoglienza e dell'inserimento dei migranti, e riuscendo a coniugare insieme i processi migratori di nuove e vecchie generazioni di migranti. Questa è una caratteristica singolare di *Studi*, che spesso guarda al presente e al futuro del fenomeno della mobilità umana, senza mai dimenticare le proprie origini, ovvero l'emigrazione italiana che dopo oltre un secolo continua ancora a far parlare di sé.

La ricorrenza specifica del 150 anniversario della proclamazione

dell'unità d'Italia ha trovato ampio spazio anche nella Rivista, che ha dedicato due numeri, il 183 e il 184, all'emigrazione italiana all'estero, in particolare la cura pastorale dei migranti in Europa ed Australia e successivamente di quelli residenti nelle Americhe. I contributi offerti includevano saggi di tipo storico, religioso, pastorale e sociologico, per offrire una visione generale e allo stesso tempo dettagliata della situazione degli Italiani all'estero. Sicuramente entrambe le pubblicazioni continuano ad essere punto di riferimento per molti studenti ed esperti che desiderano conoscere o studiare più approfonditamente l'emigrazione italiana nel mondo.

Con il n. 185 di Studi è iniziata una preziosa collaborazione tra il CSER e l'università del S. Cuore di Milano, che ogni anno col SIMI organizza una *Summer School* dal titolo *Mobilità umana e giustizia globale*. Nell'estate del 2011, la *Summer* aveva affrontato il tema molto scottante delle famiglie che «migrano, si dividono, si ritrovano, si disperdono»; in seguito gli Atti di quella settimana di riflessione e studio sono stati pubblicati dalla nostra Rivista. Ormai, ogni primo numero dell'anno raccoglie gli Atti della *Summer School* avvenuta l'estate precedente, le cui tematiche trattano di specifiche situazioni e vicende migratorie che interessano l'Italia, l'Europa ed altre realtà oltreoceano.

Un'altra interessante esperienza nel 2012 è stata la ripresa di alcuni argomenti di qualche decade precedente, per offrire una carrellata di opinioni e nuove piste di riflessione. In questo caso, la prof.ssa Santerini si è cimentata con il tema dell'intercultura, proponendone una trattazione pluridimensionale, ovvero parlare di intercultura a tutto campo, per valutarne vantaggi e pregi, specialmente nell'ambito dell'educazione.

Nel 2013, il n. 189 di Studi si soffermava sull'argomento della cittadinanza, facendone vedere gli aspetti storici, attuali, religiosi, filosofici e psicologici. Sicuramente è notevole la riflessione sulla cittadinanza attiva degli immigrati, in Europa e poi particolarmente in Italia. Scorrendo le pagine di questo numero, si notano alcune esperienze concrete di comunità dove l'integrazione tra immigrati e autoctoni sta raggiungendo risultati positivi, che fanno sperare in un futuro migliore e spianano la strada di una possibile convivenza, fondata sul rispetto reciproco e la collaborazione.

A metà 2014 avveniva il cambio al vertice della Rivista. Nel frattempo si era consolidata una scaletta di tematiche che avrebbero reso *Studi* più aggiornata e a passo coi tempi.

Di certo, meritano di essere menzionati i vari argomenti trattati in questo anno, ossia gli Atti della Summer School 2013 sulle *Dignità liquide: Violenze, soprusi, riscatti e speranze nelle vite dei migranti*, che offrono uno spaccato della situazione penosa e assurda di tanti immigrati, che spesso diventano vittime della tratta, perdendo ogni speranza e la loro stessa dignità. Significativi sono anche i nn. 194 e

195, in cui vengono affrontati i temi del rapporto media e migrazione e la sfida delle seconde generazioni immigrate, specialmente sotto il profilo psicologico ed educativo. La ricchezza di argomenti da trattare e di articoli da parte di esperti dimostra i passi avanti fatti dalla Rivista come pure dal CSER, che riesce a farsi portavoce delle sfide presenti in campo migratorio e diventa centro di riflessione ed ascolto di fronte alle molte facce che presenta la mobilità umana.

A due anni circa dalla mia partenza da Roma, per ritornare in un campo meno difficile e più pastorale, quello appunto della mia missione a Toronto, ricordo con piacere la mia breve esperienza romana, immerso tra i libri, in un mondo fatto praticamente di studio e ricerca. Col senno di poi, sono certo che avrei cambiato qualcosa di quegli anni; ma non posso negare il valore del tempo trascorso al CSER e il patrimonio di conoscenza accumulato negli anni, grazie alle discussioni avute, alle riflessioni fatte e al sostegno di collaboratori preziosi che mi hanno dato una mano a portare a termine il mio mandato quale direttore della Rivista *Studi Emigrazione*.

Forse nei prossimi anni, tanto il CSER quanto *Studi* dovrebbero immergersi ulteriormente nel mondo degli immigrati presenti nel territorio italiano ed europeo, approfittando delle collaborazioni con altri enti e centri di ricerca in Italia e all'estero. La presenza di Centri di Studio Scalabriniani in Europa e in Africa (come anche in altre nazioni significative del mondo) e lo scambio di informazioni e di ricerche potranno col tempo accrescere l'influsso del CSER nel mondo politico, sociale ed accademico, e consolidare la Rivista ad un livello accademico e scientifico che l'hanno contraddistinta per molti anni.

Un ultimo dettaglio, non certo da trascurare, è l'attenzione all'aspetto pastorale della mobilità umana, facendo tesoro della pluriennale esperienza dei padri scalabriniani in questo campo. Credo che la Chiesa italiana, ma anche la Congregazione stessa apprezzerrebbero ricerche e riflessioni per indicare il campo di azione pastorale, come pure ipotizzare strutture, che possano servire meglio quei migranti presenti nel territorio, dove culture e religioni sono ancora tutte da scoprire e da guidare nel cammino dell'accoglienza, del rispetto e delle relazioni reciproche.

P. VINCENZO ROSATO, C.S.  
vinrosato@aol.com  
*St. Paschal Baylon Church - Toronto*

# International Migration and Population Change

HANIA ZLOTNIK

Hania.zlotnik@hotmail.com

*Independent Consultant*

The reductions of fertility that have produced very low or even negative levels of natural increase in a growing number of countries have transformed international migration into a major determinant of population change. This paper reviews trends in natural increase and net migration at the regional level and analyzes the contribution that net migration has made to the population growth of major world regions. It shows that net migration has had a greater impact in increasing population growth in regions of immigration (Europe, Northern America and Oceania) than in reducing it in regions of emigration (Africa, Asia and Latin America and the Caribbean).

Among countries with net migration equivalent to more than half of natural increase, the number with positive net migration has been increasing more rapidly than the number with negative net migration, indicating again that migration has had a greater impact in increasing population growth than in decreasing it. An analysis of the relationship between rates of natural increase and net migration rates shows that that relationship is weak and cannot validate the claim that emigration increases as natural increase rises.

The paper concludes that, as more countries experience very low or even negative levels of natural increase, migration will become increasingly crucial in determining both the direction and the magnitude of population change.

## Data Used

The United Nations Population Division produces a set of population estimates for every country and area of the world that is revised every two years to ensure that the estimates remain current and take account of the most recent demographic information available for each country. The most recent set of estimates is the *2015 Revision of World Population Prospects* (United Nations, 2015). The estimates include measures of natural increase and net migration for the 201 countries or areas that had a population of at least 90,000 inhabitants in 2015.

They are available for every five-year period between 1950 and 2015. Those estimates are the basis for the data used in this paper to analyze the relation between net migration and population change.

The United Nations Population Division derives estimates of natural increase and net migration from a variety of sources and using a range of estimation methods. Because data on fertility and mortality allowing the estimation of births and deaths are more widely and systematically available than data on international migration, the rate of natural increase is often more reliably estimated than the net migration rate. International migration is a notoriously volatile process that can and does change markedly in magnitude and even in direction over short spans of time. In addition, international migrants are just a small fraction of all internationally mobile persons and are not always easy to identify and count. Therefore, official statistics on international migration are rarely complete and reliable. For these reasons, demographers often estimate net international migration as the residual of the population change between two consecutive censuses minus the natural increase estimated for the intercensal period. This estimation method produces net migration estimates that are consistent with the estimated population change and natural increase but that may be biased if there are errors in the estimated population change from one census to the next or if natural increase is not estimated accurately. These limitations imply that, although the major trends and relationships revealed by the estimates available can be trusted, estimates of net migration for particular countries and specific periods may not be accurate.

### **Trends in Natural Increase**

Since 1950, the range of variation of the rate of natural increase among national populations has ranged between a minimum of -8 per 1,000 and a maximum of 43 per 1,000. Rates of natural increase of 20 per 1,000 or higher imply very rapid population growth (a population growing at 2 per cent per year would double in size every 35 years). Negative rates of natural increase occur when the number of deaths exceed the number of births over a period and imply that, in the absence of migration, the population decreased over that period.

During most of human history, the rate of natural increase remained low because mortality was high. When death rates began their secular decline around the XVIIth century, rates of natural increase began rising. By the middle of the XXth century, rates of natural increase tended to be

high, especially in the developing countries that had been most successful in combatting infectious disease and reducing mortality in childhood. Declining mortality set the stage for a change in reproductive behavior. As people became aware that more children were surviving to adulthood, they realized that they could have fewer children and still attain the number of adult offspring they desired. The development of modern contraceptive methods and their increased availability made it possible for women and men to control when to have children and how many to have. The result was reductions in fertility (i.e., in the propensity of having children) that led eventually to a declining rate of natural increase. However, the transition from high mortality and high fertility to low mortality and low fertility did not occur at the same pace everywhere.

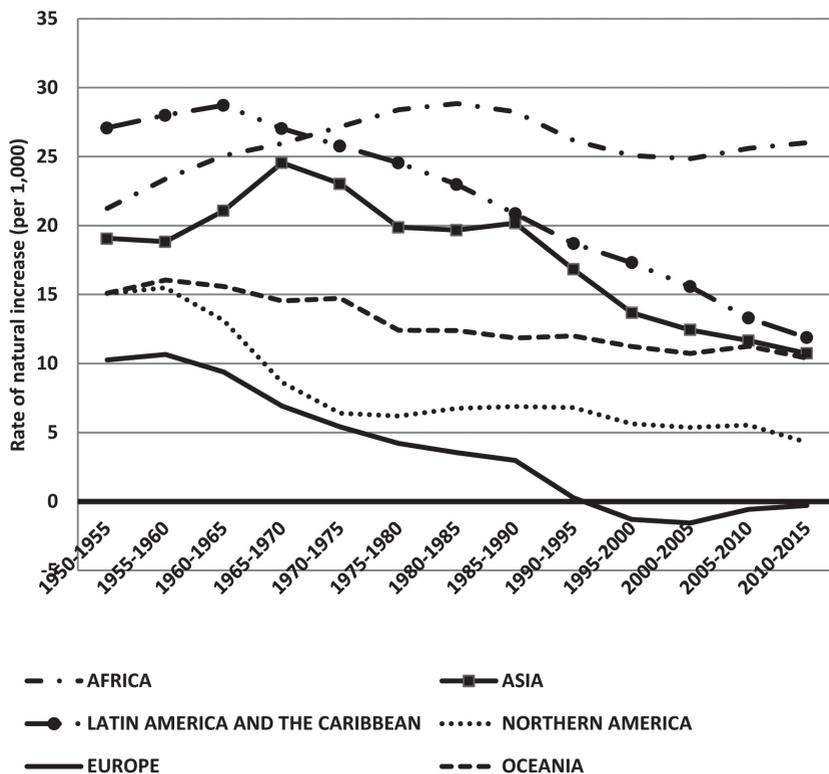
From the start, the vast majority of today's developed countries (Australia, Canada, Japan, New Zealand, the United States and the countries in Europe) were the first to experience that transition and are therefore the most advanced in it. Already by the 1930s, many of those countries were experiencing relatively low fertility levels and, despite the "baby boom" that many of them experienced after the Second World War, their rates of natural increase in the 1950s remained generally moderate. Furthermore, because fertility in all developed countries decreased at a relatively rapid pace after the baby boom ran its course, a majority of them have been experiencing very low levels or even negative levels of natural increase in recent decades.

Among developing countries, most countries in Asia and almost all of those in Latin America and the Caribbean are currently far advanced in the transition to low mortality and low fertility, so that their rates of natural increase tend to be low or moderate. In contrast, most countries in Africa and a number of countries in Asia and developing Oceania are still experiencing high rates of natural increase because, although their mortality levels have fallen considerably, their fertility levels remain high.

Trends in the rate of natural increase by major region are shown in Figure 1. Already by 1950-1955, there were marked differences in how fast the populations of the major regions were growing because of natural increase. Latin America and the Caribbean had the highest rate of natural increase (27 per 1,000), followed by Africa (21 per 1,000) and Asia (19 per 1,000). Northern America and Oceania had very similar rates of natural increase (at about 15 per 1,000) but Europe had a much lower one (10 per 1,000). As Figure 1 shows, the rate of natural increase rose at first in all major regions, slightly in Europe, Northern America and Oceania, and more markedly in Asia, Latin America and the Caribbean, and especially in Africa. A period of decline followed

but both the peak value reached by the rate of natural increase and its timing varied considerably among regions.

Figure 1. Rate of natural increase by major region, 1950-2015



Europe's rate of natural increase peaked in 1955-1960 and experienced an almost continuous decline until it reached a low -1.6 per 1,000 in 2000-2005, before recovering to reach -0.3 per 1,000 in 2010-2015. No other region has experienced negative rates of natural increase. Northern America had the second lowest rate of natural increase in 2010-2015, having declined sharply from a high of 16 per 1,000 in 1955-1960 to 6.2 per 1,000 in 1975-1980 and then hovering between 6 and 7 per 1,000 until 1990-1995 before declining very slowly to 4.3 per 1,000 in 2010-2015. In Oceania, the decline was slower, partly because falling fertility in Australia and New Zealand was counterbalanced by mortality reductions

and continued high fertility in the developing countries of the region. Hence, the rate of natural increase for Oceania declined moderately, from a high of 16 per 1,000 in 1955-1960 to 10 per 1,000 in 2010-2015.

Natural increase fell markedly in Latin America and the Caribbean after reaching a peak in 1960-1965 of 29 per 1,000. By 2010-2015, the region's rate of natural increase had dropped to 12 per 1,000. Asia experienced a similar decline, though its path was not as smooth: from a peak of 25 per 1,000 in 1965-1970, Asia's rate of natural increase declined to 11 per 1,000 in 2010-2015.

A different trend has characterized Africa. This region experienced a sustained rise in the rate of natural increase between 1950-1955 and 1980-1985, when it peaked at 29 per 1,000. Since then, it has dropped very little, fluctuating between 25 and 26 per 1,000 from 1990-1995 to 2010-2015. These trends result from the major reductions in mortality, especially mortality in childhood, achieved by most countries in Africa, reductions that have barely been matched by reductions in fertility.

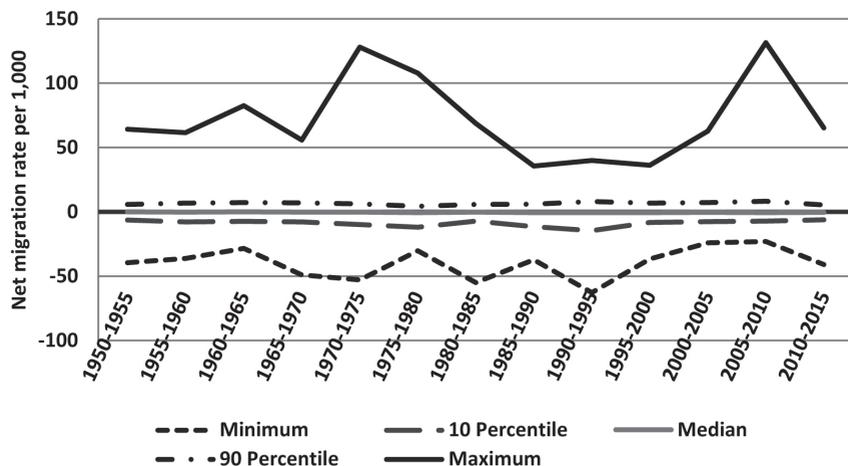
The rates of natural increase vary markedly within major regions. In Africa, Southern Africa, which includes the Republic of South Africa, has a rate of natural increase of just 10 per 1,000, very low when compared to that of Middle Africa (30 per 1,000), the sub-region in Africa with the most rapid natural increase. In Asia, Eastern Asia, a sub-region dominated by China, has a very low rate of natural increase at 5 per 1,000, a value comparable to that of Northern America and much lower than that for Western Asia (18 per 1,000), the sub-region with the highest rate of natural increase in Asia. In Latin America and the Caribbean, Central America exhibits a higher rate of natural increase than the other sub-regions (15 per 1,000 vs. 10 to 11 per 1,000). Countries experiencing rapid rates of natural increase can be found in all major regions of the developing world.

## **Net Migration Trends**

Whereas the rate of natural increase changes slowly over time, net migration rates at the country level can vary markedly from one period to the next. Furthermore, their range of variation is wider than that of the rate of natural increase. Figure 2 shows a graph of five parameters derived from the distributions of countries according to the net migration rate by five-year period: the minimum and maximum values attained, the median, and the 10 and 90 percentiles. As Figure 2 shows, the net migration rate has been as high as 131 per 1,000 and

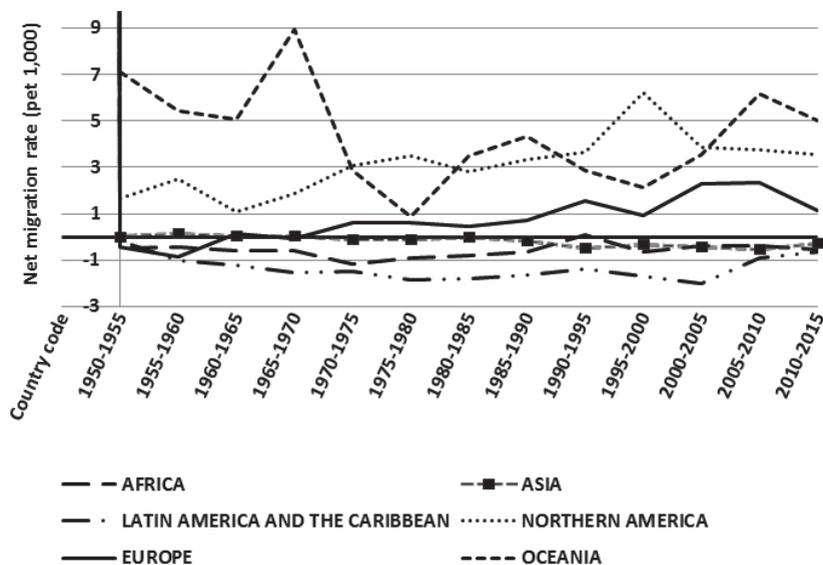
as low as -63 per 1,000 for specific countries and specific periods. Figure 2 also reveals that the net migration rate for 80% of the countries considered (i.e., those falling within the band defined by the 10 and 90 percentiles) remains within a narrow range, having a minimum of -15 per thousand and a maximum of 9 per 1,000. Indeed, the lines corresponding to the 10 and 90 percentiles remain close to the horizontal axis. Yet, at the same time, some countries experience markedly high emigration (i.e., negative net migration) or immigration (i.e., positive net migration) rates.

Figure 2. Distribution of the net migration rate  
The range of variation of net migration rates becomes much narrower



when they refer to major regions. Thus, as Figure 3 shows, the highest net migration rate for a region was that for Oceania in 1965-1970, when it reached 9 immigrants per 1,000 population. The highest emigration rate was even lower in magnitude: 2 emigrants per 1,000 population estimated for Latin America and the Caribbean in 2000-2005. That is, net migration makes at most a modest contribution to overall population change in the major regions and its impact tends to be greater in regions that are net importers of migrants than in those that are net sources of emigrants.

Figure 3. Net migration rate by major region, 1950-2015



The net migration trends experienced by the major world regions are distinctive. Between 1950 and 2015, the net migration rates for Oceania and Northern America were consistently positive and generally high. For Europe, the net migration rate has been positive since 1970 and has shown a tendency to increase. In contrast, the net migration rates for Africa and Latin America and the Caribbean have been consistently negative during 1950-2015, and for Asia, they have been mostly negative since 1970 or very low though positive before that date. Among these three regions of emigration, Latin America and the Caribbean has generally experienced the highest net emigration rates.

### The Contribution of Net Migration to Population Change at the Regional Level

In the absence of migration or when the number of immigrants to a country matches the number of emigrants over a period, the population increases or decreases only because of natural increase. When net migration is not zero, it can either add when positive or subtract when negative from natural increase. That is, net immigration augments population growth and net emigration reduces it.

When natural increase is positive (i.e., births exceed deaths), one can assess the relative impact of net migration in augmenting or reducing population growth by calculating net migration as a percentage of natural increase. A positive percentage indicates that net migration increments natural increase by that percentage, therefore raising overall population growth. A negative percentage indicates that net migration counterbalances natural increase and reduces the potential population growth by that percentage. When the percentage is negative and higher than 100 it implies that negative net migration more than counterbalances natural increase and produces an overall negative rate of population change, that is, net emigration is responsible for a reduction of the population.

Table 1 displays the estimates of the rate of natural increase and net migration obtained from the *2015 Revision of World Population Prospects* (United Nations, 2015) and net migration as a percentage of natural increase for every five-year period from 1950 to 2015 and for each of the world's major regions. Note that all major regions except Europe have experienced a positive rate of natural increase during the whole 1950-2015 period. Europe, starting in 1995, has been experiencing a negative rate of natural increase as the number of deaths in the region exceed the number of births. For that reason, in order to make the interpretation of net migration as a percentage of natural increase straightforward for the periods between 1995 and 2015 in Europe, its sign has been changed in Table 1.

Table 1. Rate of natural increase, net migration rate and net migration rate as percentage of the rate of natural increase by major region, 1950-2015

Period	Africa	Asia	Latin America and the Caribbean	Oceania	Northern America	Europe
	Rate of natural increase (per 1,000)					
1950-1955	21,2	19,1	27,1	15,1	15,1	10,3
1955-1960	23,4	18,8	28,0	16,0	15,5	10,7
1960-1965	25,1	21,1	28,7	15,6	13,1	9,4
1965-1970	25,9	24,6	27,0	14,6	8,6	6,9
1970-1975	27,2	23,0	25,8	14,7	6,4	5,4
1975-1980	28,4	19,9	24,6	12,4	6,2	4,2
1980-1985	28,9	19,7	23,0	12,4	6,7	3,5
1985-1990	28,2	20,2	20,9	11,9	6,9	3,0
1990-1995	26,2	16,8	18,7	12,0	6,8	0,3
1995-2000	25,1	13,7	17,3	11,2	5,6	-1,3
2000-2005	24,9	12,4	15,6	10,7	5,4	-1,6
2005-2010	25,6	11,7	13,3	11,3	5,5	-0,6
2010-2015	26,0	10,7	11,9	10,4	4,3	-0,3

Period	Africa	Asia	Latin America and the Caribbean	Oceania	Northern America	Europe
Net migration rate (per 1,000)						
1950-1955	-0,48	0,01	-0,17	7,13	1,66	-0,46
1955-1960	-0,42	0,16	-0,99	5,43	2,48	-0,86
1960-1965	-0,61	0,05	-1,20	5,08	1,07	0,13
1965-1970	-0,57	0,04	-1,51	8,96	1,87	-0,08
1970-1975	-1,16	-0,13	-1,48	2,85	3,05	0,62
1975-1980	-0,91	-0,10	-1,85	0,86	3,47	0,61
1980-1985	-0,82	-0,01	-1,78	3,49	2,81	0,47
1985-1990	-0,63	-0,16	-1,63	4,33	3,33	0,72
1990-1995	0,10	-0,51	-1,39	2,87	3,65	1,57
1995-2000	-0,66	-0,35	-1,70	2,15	6,20	0,92
2000-2005	-0,37	-0,41	-2,03	3,57	3,85	2,27
2005-2010	-0,37	-0,56	-0,92	6,18	3,74	2,32
2010-2015	-0,52	-0,29	-0,67	5,03	3,52	1,12
Net migration rate as a percentage of the rate of natural increase						
1950-1955	-2,3	0,1	-0,6	47,2	11,0	-4,5
1955-1960	-1,8	0,9	-3,5	33,9	16,0	-8,0
1960-1965	-2,4	0,2	-4,2	32,6	8,2	1,4
1965-1970	-2,2	0,1	-5,6	61,6	21,6	-1,2
1970-1975	-4,3	-0,6	-5,8	19,4	47,7	11,6
1975-1980	-3,2	-0,5	-7,5	6,9	56,0	14,4
1980-1985	-2,8	-0,1	-7,7	28,2	41,6	13,2
1985-1990	-2,2	-0,8	-7,8	36,5	48,4	24,3
1990-1995	0,4	-3,0	-7,4	23,9	53,7	569,6
1995-2000	-2,6	-2,6	-9,8	19,2	110,2	71,0
2000-2005	-1,5	-3,3	-13,0	33,2	71,6	145,9
2005-2010	-1,4	-4,8	-6,9	54,9	67,6	402,8
2010-2015	-2,0	-2,7	-5,7	48,3	82,1	383,2

Source: United Nations, 2015, and calculated by author.

Note: The sign of net migration as a percentage of natural increase for Europe during 1995-2015 (in bold italic) has been reversed.

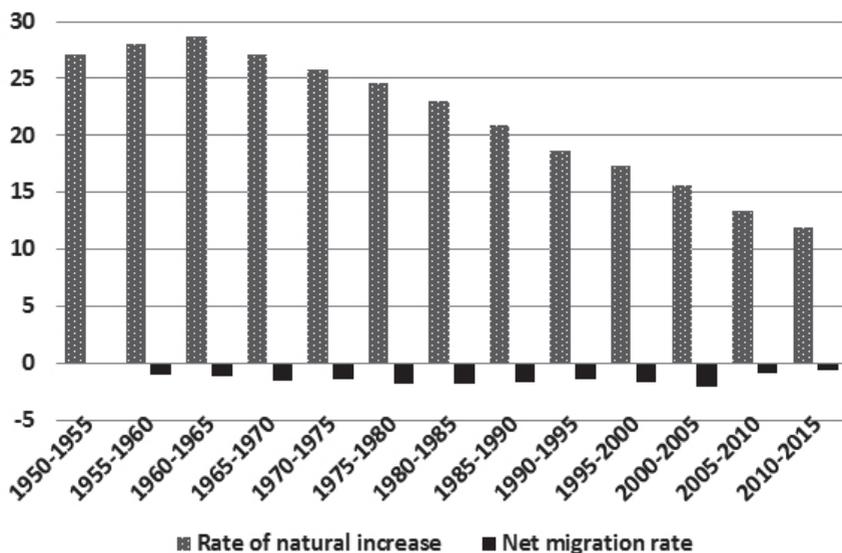
Note that Europe has gained population through migration since 1970 (i.e., its net migration has been positive). Starting in 2000, the net addition to Europe's population resulting from migration has more than counterbalanced the loss caused by excess deaths over births and migration has therefore prevented Europe's population from declining.

As Table 1 shows, for the major developing regions – Africa, Asia, and Latin America and the Caribbean – the profusion of negative signs for net migration as a percentage of natural increase indicates that net migrant

outflows have often contributed to reduce population growth, especially after 1970. Net emigration has had the least effect in reducing population growth in Asia where, on average, net emigration has accounted for a low -1.3% of natural increase. The effect of net emigration has also been small in Africa, where net migration as a percentage of natural increase has averaged a low -2.2%. The effect of net emigration in reducing population growth has been highest in Latin America and the Caribbean where, on average, net migration has reduced natural increase by 6.6%.

However, these averages do not convey the variability of migration over time. In Latin America and the Caribbean, for instance, whereas net emigration barely reduced population growth in the early 1950s, it cut natural increase by more than 10% during 1995-2005. As Figure 4 illustrates, not only did net emigration from Latin America and the Caribbean increase toward the late 1990s but natural increase in the region had declined markedly since 1960 so that the reducing effect of the same level of net emigration on population growth was enlarged.

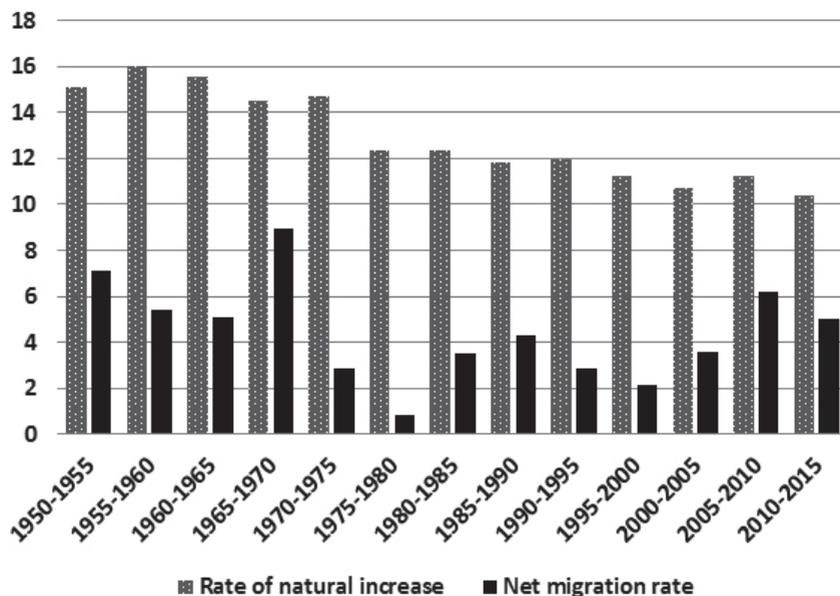
Figure 4. Rate of natural increase and net migration rate per 1,000 compared, Latin America and the Caribbean



Among the other major regions, Oceania is a hybrid since it encompasses two developed countries (Australia and New Zealand) and all the developing countries in Pacific islands. Australia and New Zealand

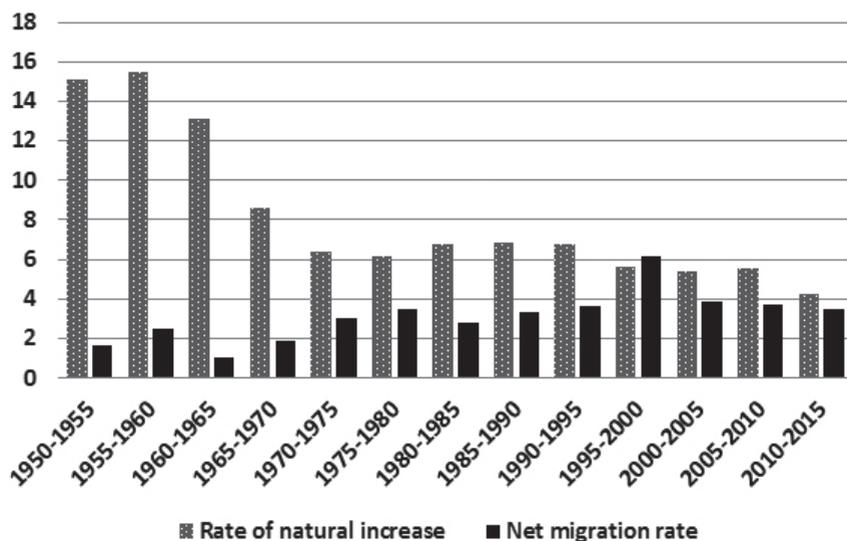
accounted for nearly 80% of the population of Oceania in 1950 and 72% in 2015. Among the developing countries in Oceania, the most populous is Papua New Guinea, which accounted for 19% of the population of the region in 2015. All other countries or areas in the region have small populations, none of which surpassed one million inhabitants in 2015. For many of these small countries, migration has been an important component of population change but the numbers of migrants involved are small. Consequently, for the region as a whole, migration to Australia and New Zealand, two of four traditional countries of immigration, has dominated migration flows to the region. The data in Table 1 corroborate that net immigration has been an important component of population growth for Oceania during the whole 1950-2015 period, with net immigration contributing the equivalent of 34% of natural increase, although this contribution has varied markedly over time (Figure 5). Recently, net migration has been raising Oceania's natural increase by close to 50%.

Figure 5. Rate of natural increase and net migration rate per 1,000 compared, Oceania



Northern America comprises the United States, Canada, Bermuda, Greenland and St. Pierre and Miquelon, in order of population size. Canada and the United States account for virtually all the population in the region since the other units combined had fewer than 130,000 inhabitants in 2015. Both Canada and the United States are countries built through immigration and continue to be major destinations for international migrants. Hence, net migration has been a major contributor to population growth in Northern America during 1950-2015 (Figure 6). On average, net migration has contributed to raise Northern America's natural increase by 49%. The higher contribution that net migration has made to population growth in Northern America when compared to Oceania is partly due to North America's lower rates of natural increase over recent decades.

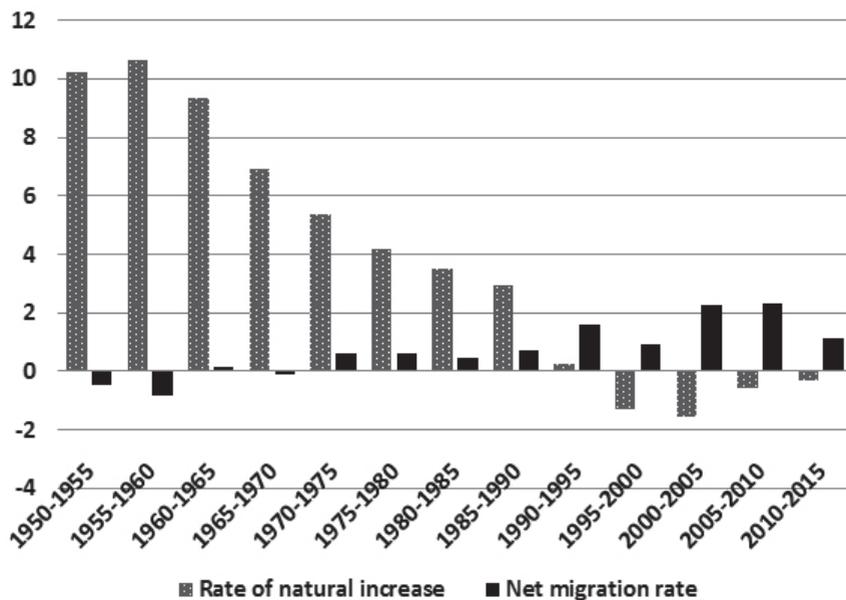
Figure 6. Rate of natural increase and net migration rate per 1,000 compared, Northern America



In contrast with Oceania or Northern America, Europe has not been a “traditional” region of immigration. In the 1950s and 1960s, Europe was still a region of emigration, with many Europeans leaving to settle overseas. Net migration to Europe became positive starting in the 1970s and has remained on the low side when compared with that to Northern America or Oceania. Yet, because of Europe's low natural

increase, particularly after 1990, net migration has either prevented a reduction of Europe's population or counterbalanced to a large extent the reductions caused by excess deaths over births (Figure 7). Between 1970 and 1990, net migration augmented natural increase by 15% on average but after 1990 its contribution has averaged over 300%, meaning that after natural increase became negative, migration has more than counterbalanced it and has even yielded a low level of population growth. Yet, as Figure 7 suggests, if negative rates of natural increase continue to prevail in Europe, recent levels of immigration would have to increase if rates of population growth comparable to those experienced during the 1980s are to be attained.

Figure 7. Rate of natural increase and net migration rate per 1,000 compared, Europe



In sum, the net emigration that has characterized the regions of the developing world since at least 1970 has contributed to reduce their population growth but generally by small amounts. In Asia, the most populous region of the world, net emigration has at most reduced population growth by the equivalent of 5% of natural increase. In Africa, the region with the fastest growing population, net emigration has at most reduced

growth by the 4.3% of natural increase, and in Latin America and the Caribbean, the region where net emigration has had the greatest impact in reducing population growth, the maximum reduction caused by emigration amounts to 13% of an already low level of natural increase.

In contrast, net immigration has contributed significantly to increase population growth in Europe, Northern America and Oceania. The relatively high impact that net immigration has had on population growth in those regions owes much to the low levels of natural increase attained, especially in Europe where, without migration, the population would have been decreasing over the past two decades. The increasing prevalence of very low or even negative rates of natural increase among most European countries means that, just as in the case of Europe as a whole, net migration may be the factor determining whether a population continues to grow or decreases over time.

### **Countries Where Net Migration Makes a Major Contribution to Increase or Decrease Population Growth**

#### *Countries experiencing positive natural increase*

Just as in the case of regions, for countries with positive natural increase, the net migration rate can be expressed as a percentage of the rate of natural increase. It is therefore possible to determine, for each period, the number of countries where the contribution of net migration to population change is equivalent to more than 50% of natural increase in absolute terms (see Table 2). Among those countries, if the net migration rate is negative, when it is added to the rate of natural increase to produce the overall rate of population change, the latter will be less than half the rate of natural increase. If the net migration rate is positive, it will augment the rate of natural increase by more than half to produce the overall rate of population growth.

Table 2 presents the number of countries that, having a positive rate of natural increase, have also a net migration rate that is equivalent to more than half the rate of natural increase in absolute terms. The total number of those countries has varied over time but, in general, has shown a tendency to increase. Thus, whereas in 1950-1960, about 15% of the 201 countries or areas considered were experiencing net migration levels equivalent to more than half of natural increase, by 2000-2010, 29% of all countries or areas were in that category and, although their number dropped in 2010-2015, it still represented 25% of all countries or areas at that time. That is, in about a quarter of all countries or areas of the world, net migration is currently a major determinant of population change.

Table 2. Countries with a positive rate of natural increase where net migration is equivalent to more than 50 % of natural increase in absolute terms, 1950-2015

Period	Countries where net migration reduces population growth		Countries where net migration increases population growth	
	Number	Percentage	Number	Percentage
1950-1955	14	7	16	8
1955-1960	12	6	19	9
1960-1965	12	6	19	9
1965-1970	15	7	20	10
1970-1975	20	10	15	7
1975-1980	22	11	21	10
1980-1985	15	7	20	10
1985-1990	24	12	23	11
1990-1995	27	13	30	15
1995-2000	22	11	30	15
2000-2005	22	11	37	18
2005-2010	21	10	38	19
2010-2015	18	9	32	16

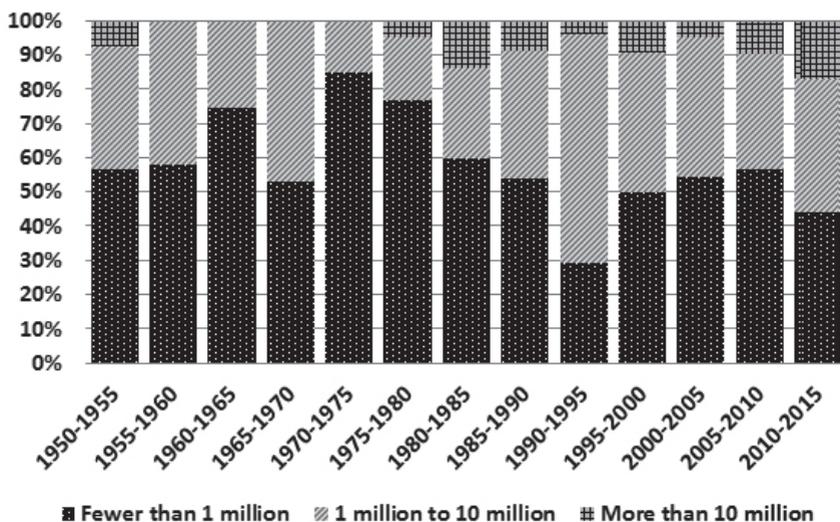
Source: Calculations by author based on United Nations, 2015.

The number of countries with negative net migration equivalent to more than half of natural increase rose from a range of 12 to 15 between 1950 and 1970 to a range of 18 to 22 between 1995 and 2015. The equivalent increase among countries with positive net migration equivalent to more than half of natural increase was from a range of 16 to 20 in 1950-1970 to a range of 30 to 38 in 1995-2015 (Table 2). Hence, there was a more rapid increase in the number of countries where net migration augmented natural increase by a large margin than in the number of those where it reduced natural increase significantly.

Countries where net migration makes a major contribution to population change come in all sizes, but small countries with fewer than one million inhabitants tend to predominate, especially among countries with negative net migration. Figure 8 shows the distribution by population size of countries with negative net migration equivalent to more than half of natural increase. Countries with fewer than a million

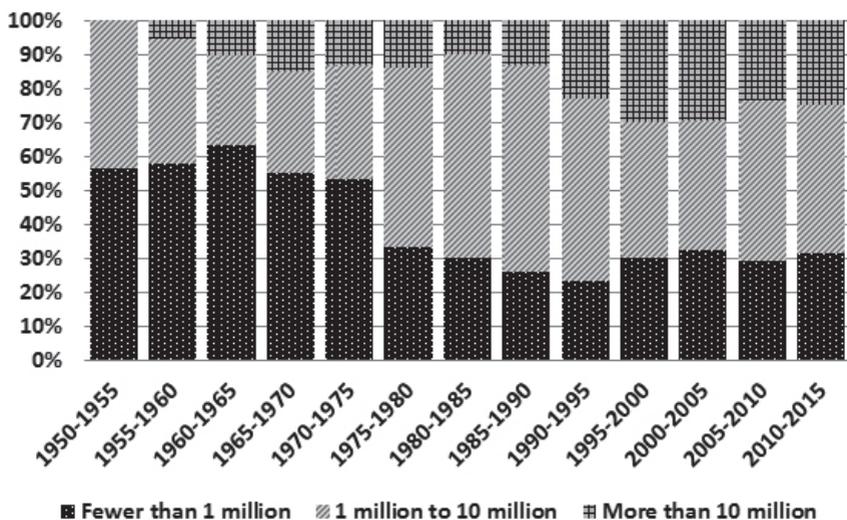
inhabitants have accounted for up to 85% of those countries (in 1970-1975) and have been accounting for 55% to 57% of them since 2005. In addition, there has been a recent increase in the share of countries with more than 10 million inhabitants among those with negative net migration equivalent to more than half of natural increase. Their proportion fluctuated between 13% in 1985-1990 and 5% in 2000-2005, but has since increased markedly to reach 17% in 2010-2015.

Figure 8. Distribution by population size of countries where net migration reduces natural increase by more than 50% , 1950-2015



The share of countries with more than 10 million inhabitants among countries with positive net migration equivalent to over half of natural increase has always been higher than among those with negative net migration. Thus, the percentage of populous countries among that group ranged from 13% to 15% during 1965-1980 and has tended to increase after 1990, reaching 30% in 1995-2005 and declining to 25% in 2010-2015. Concomitantly, the share of countries with fewer than a million inhabitants among that group had tended to decrease: during 1950-1975, small countries accounted for between 53% and 63% of the countries with positive net migration equivalent to over half of natural increase but since 1995 their percentage has ranged from 29% to 32%.

Figure 9. Distribution by population size of countries where net migration increases natural increase by more than 50%, 1950-2015

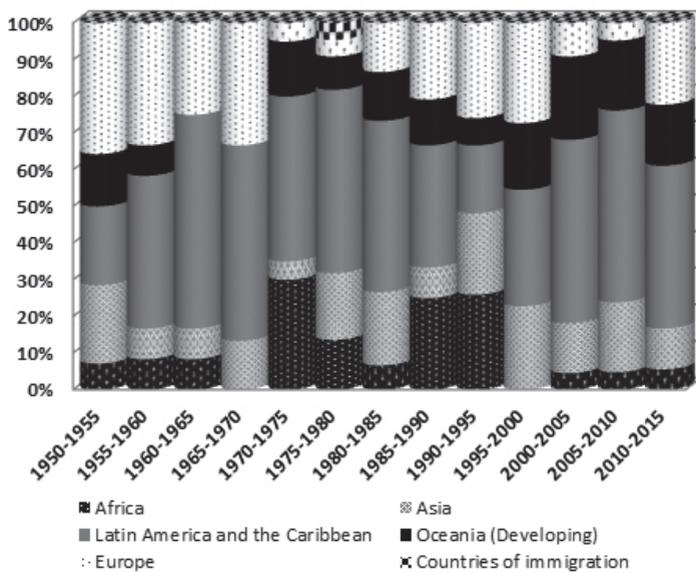


In sum, countries where negative net migration reduces population change by more than half of natural increase tend to have smaller populations than those where net migration makes a positive contribution of similar magnitude to population change. Furthermore, there is an increasing tendency for more populous countries to be in either group, but that tendency is clearer among countries where net migration contributes to augment population growth by large amounts.

*Distribution of countries with positive natural increase and a net migration equivalent to more than half of natural increase by region*

Figure 10 shows the regional distribution of countries with negative net migration equivalent to over half of natural increase. Among this group, countries in Latin America and the Caribbean have generally accounted for a major share, varying between 42% and 58% during 1955-1985, then dropping to a low of 19% in 1990-1995 only to rise again to between 44% and 52% during 2000-2015. Most of the countries involved are Caribbean islands.

Figure 10. Regional distribution of countries where net migration reduces population change by more than 50% of natural increase



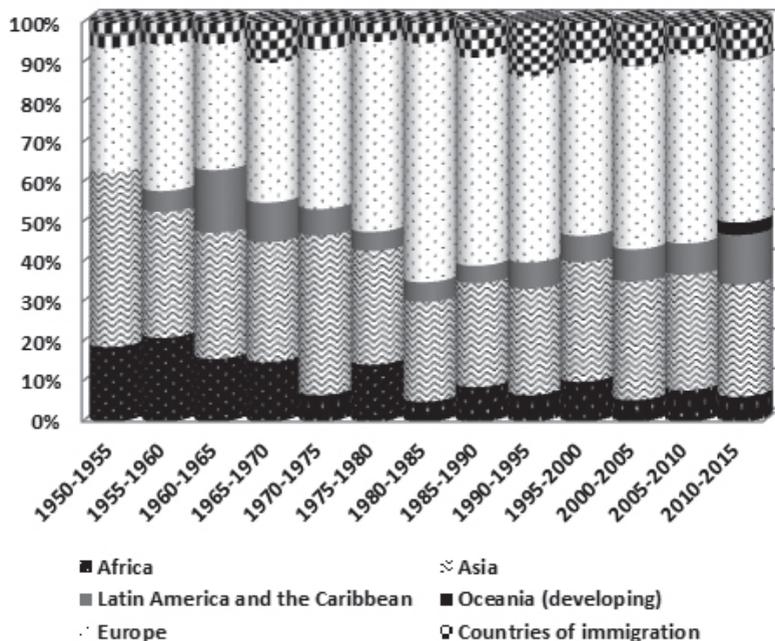
Since 1995, developing countries in Oceania and Asia have accounted for an important percentage of the countries where net migration reduces population change by large amounts. During 1995-2015, developing Oceania accounted for between 17% and 23% of those countries and Asian countries accounted for between 11% and 23%. These countries included several of the former Asian Soviet republics and countries experiencing major refugee outflows (e.g., Afghanistan or Syria).

During 1985-2000, the percentage of European countries where net emigration was equivalent to over half of natural increase ranged between 21% and 27%. Countries in this group belonged mostly to Eastern Europe and were in the midst of nation-building in the aftermath of the fall of Communist regimes.

Lastly, during 1970-1995, countries in Africa accounted for between 7% and 30% of countries with negative net migration equivalent of more than half of natural increase. The countries involved were island countries and countries with small populations in the 1970s and, later on, countries experiencing forced emigration caused by political instability or outright conflict. Since 1995, the share of African countries among countries where net emigration reduces population growth markedly has been low, not surpassing 6%.

The regional distribution of countries where net migration makes a major contribution to increase population growth is different from that of countries where net migration reduces population growth by an important amount. Figure 11 shows the distribution of countries with positive net migration equivalent of more than half of natural increase. Countries in Europe and Asia account for the highest proportions of that group. During 1950-2015, the percentage of European countries varied between 31% to 60% and since 1995 has been above 40%. The countries involved are mostly Western European that have been magnets for migrants, especially after 1985. As for Asian countries, their share tended to decline over time, having been between 30% and 44% during 1950-1975 but dropping to between 25% and 30% since 1975. In 2010-2015, Asian countries constituted 28% of countries with positive net migration equivalent to over half of natural increase. Since 1990, those Asian countries have included several oil-producing countries in the Persian Gulf plus Cyprus, Lebanon, Jordan, Israel and the small economic powerhouses of Hong Kong and Singapore.

Figure 11. Regional distribution of countries where net migration increases population growth by more than 50% of natural increase



Countries in Latin America and the Caribbean have accounted for low percentages of all countries where net immigration contributes to raise population growth significantly. Their proportion peaked at 16% in 1960-1965 and has since ranged from 5% to 10%, except for 2010-2015, when it increased to 13%. The countries involved are mainly Caribbean islands, often those that are overseas territories of European countries.

Before 1970, countries in Africa accounted for between 15% and 21% of countries with positive net migration equivalent to over half of natural increase. Since then, their share has remained low, surpassing 10% only once in 1975-1980 (14%). African countries in this group tend to have small populations or be at the receiving end of return flows of refugees.

All the countries of immigration (Australia, Canada, New Zealand and the United States) have experienced periods over which their net immigration has made major contributions to population growth. Since 1990, three or all four have had net migration rates equivalent to over half of natural increase.

Since 1985, the traditional countries of immigration and European countries have accounted for between 55% and 61% of countries with positive net migration equivalent to over half of natural increase. Furthermore, 30% to 45% of all European countries have been in that group since 1985. That is, among both the traditional countries of immigration and European countries, migration has been playing an increasingly important role in determining population growth. Among the other regions, only in Asia since 1990 did about a fifth of countries have net immigration levels equivalent to over half of natural increase.

Overall, countries where net emigration has a major effect in reducing population growth have been concentrated mainly in the Caribbean and among other island countries, but in recent periods a number of former Communist countries, in both Eastern Europe and Asia, have joined this group. In contrast, Western European countries and the traditional countries of immigration predominate among countries where net migration contributes to increase population growth by large margins. The low levels of natural increase that characterize those countries imply that even relatively low levels of net immigration can boost population growth significantly. The contribution of net migration is even more important for countries that experience negative natural increase, as discussed below.

### *Countries with negative natural increase*

The sustained decline of fertility has produced low fertility in many countries, with the result that in several of them fertility levels have been unable to counterbalance mortality and deaths have surpassed births leading to negative rates of natural increase.

The number of countries experiencing negative natural increase is still relatively low (see Table 3). Negative rates first appeared in Luxembourg and Germany in 1970-1975. Since then, the number of countries experiencing negative natural increase has been growing, though in Luxembourg natural increase became positive again. Thus, countries do not necessarily maintain negative rates of natural increase after first experiencing them. Yet, although the set of countries with negative natural increase varies over time, by 2010-2015 their overall number had risen to 18. Nearly all countries experiencing negative natural increase are in Europe, the only exception being Japan since 2005.

Table 3. Countries with negative natural increase, 1950-2015

	<i>Number of countries with negative natural increase</i>	<i>Countries with negative natural increase and negative net migration</i>			<i>Countries with negative natural increase and positive net migration</i>		
		<i>Total</i>	<i>Western Europe</i>	<i>Eastern Europe</i>	<i>Total</i>	<i>Western Europe</i>	<i>Eastern Europe</i>
1970-1975	2	0	0	0	2	2	0
1975-1980	3	0	0	0	3	3	0
1980-1985	4	1	0	1	2	2	0
1985-1990	4	1	0	1	3	3	0
1990-1995	12	6	0	6	6	2	4
1995-2000	15	7	0	7	8	3	5
2000-2005	18	10	0	10	8	2	6
2005-2010	17	8	0	8	9	3	5
2010-2015	18	11	2	9	7	2	4

Source: Calculations by author based on United Nations, 2015.

Note: In 1980-1985, one country with negative natural increase had an estimated net migration rate of zero and in 2005-2010 and 2010-2015 there was one Asian country with negative natural increase, namely, Japan.

When countries experience negative natural increase, positive net migration helps counterbalance the excess of deaths over births and, depending on its magnitude, may prevent a reduction of the population. Conversely, negative net migration will accentuate the reduction of the population. In either case, net migration is a crucial determinant of population change. For that reason, all countries experiencing negative rates of natural increase are considered here.

Table 3 shows that nearly all the countries with both negative natural increase and negative net migration are in Eastern Europe, all being former Eastern Bloc countries. They include the Baltic States, Bulgaria, Croatia, Romania and Serbia, all of which have been losing population both to emigration and because of the excess of deaths over births. In 2010-2015, they were joined by Greece and Portugal, two Western European countries. In all these countries, emigration is mostly driven by economic considerations.

Relatively few Western European countries have negative natural increase and positive net migration (Table 3). Since 1990, the two countries that recur in this group are Germany and Italy. Germany has maintained negative natural increase since 1970 and Italy since 1990. In both cases, positive net migration has more than counterbalanced the excess of deaths over births, thus producing population growth when natural increase would have led to population reductions.

Starting in 1990, the majority of countries with negative natural increase and positive net migration have been in Eastern Europe. They include Hungary and the Russian Federation, both of which have avoided population reductions by admitting migrants. Outside of Europe, only Japan has had negative population growth but it has been counterbalanced by migration.

Clearly, the more countries experience very low or even negative levels of natural increase, the more migration will be a crucial factor in determining both the magnitude and the direction of population change.

### **Is There Relationship between Rates of Natural Increase and Net Migration Rates?**

It has been suggested that emigration is more likely from countries experiencing high rates of natural increase whereas countries experiencing low or negative rates of natural increase are more likely to attract immigrants. As discussed in section 6, that is not the case for countries with negative rates of natural increase, since several of them experience net

emigration rather than immigration. Yet, that may just be an exception to a more general rule. The complete set of estimated net migration rates and rates of natural increase is used here to answer the question posed.

Figure 12 shows a scatter plot of the rate of natural increase vs. the net migration rate in 1995-2000 for the 201 countries with data. Similar scatter plots are obtained for other periods. None of the scatter plots shows a strong relation between the rate of natural increase and the net migration rate. The correlation between the two variables is generally close to zero (Table 4) and the slopes of lines fitted to the scatter plots corresponding to different periods show no consistency with respect to sign. While a negative slope would have been consistent with the hypothesis that, as the rate of natural increase rises, a country is more likely to experience net emigration, the fact that the slope for several periods is positive offers no support for this hypothesis. These findings corroborate that there is no basis for claiming that a higher natural increase is associated with a higher propensity to emigrate.

Figure 12. Rate of natural increase vs. net migration rate, 1995-2000

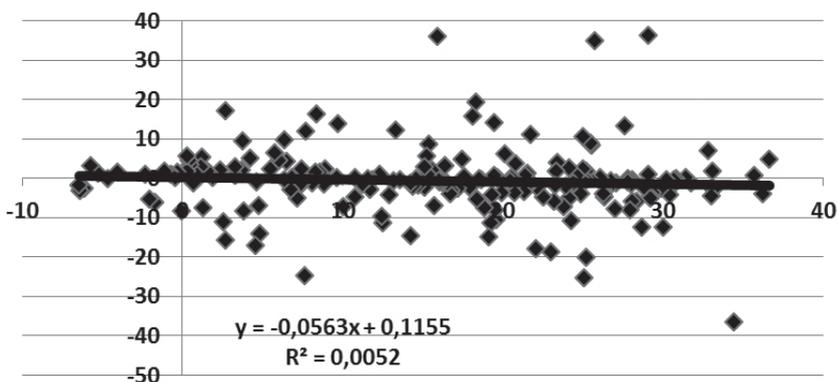


Table 4. Estimated correlation coefficients and slopes of lines fitted to scatter plots of the net migration rate vs. the rate of natural increase by period, 1950-2015

Period	Correlation coefficient	Slope
1950-1955	-0,028	-0,032
1955-1960	-0,045	-0,049
1960-1965	0,061	0,085
1965-1970	0,045	0,053
1970-1975	0,024	0,034
1975-1980	0,044	0,059
1980-1985	-0,030	-0,029
1985-1990	-0,052	-0,046
1990-1995	0,024	0,026
1995-2000	-0,072	-0,056
2000-2005	-0,071	-0,064
2005-2010	-0,092	-0,125
2010-2015	-0,085	-0,069

Source: Estimated by author.

## Conclusion

International migration is an intrinsically a volatile phenomenon and international migrants are not evenly distributed among countries. Consequently, net migration can and does become a major component of population change for particular countries during specific periods. When natural increase is moderate or high, net migration needs to be fairly high to affect overall population growth significantly. As increasing numbers of countries experience low or even negative natural increase resulting from falling fertility, net international migration, even if low in magnitude, plays an increasing role in determining the magnitude and even the sign of population change.

This paper has shown that, at the regional level, net international migration has had a significant effect in increasing population growth in regions of immigration (Europe, Northern America and Oceania) but it has had only a modest effect in reducing population growth in regions of emigration (Africa, Asia and Latin American and the Caribbean).

At the country level, countries with positive net migration equivalent to more than half of natural increase have, over recent decades, become increasingly concentrated in Europe and the traditional countries of immigration, with about a fifth of the countries in Asia constituting another important sub-group. Among this group of countries, net migration contributes to increase population growth substantially compared to what it would have been if net migration were zero.

Net migration has also been a major determinant of population change in the increasing number of countries experiencing negative natural increase. Positive net migration has prevented population reductions in countries such as Germany, Hungary, Italy, the Russian Federation and, more recently, Japan, given that all those countries have been experiencing negative natural increase for protracted periods. Conversely, negative net migration has accentuated the population reductions that several countries in Eastern Europe have been experiencing because of negative natural increase. That is the case of the Baltic States, Bulgaria, Croatia, Romania and Serbia, among others.

Developing regions, particularly Caribbean and other island countries, tend to constitute a large proportion of countries where net migration is negative and equivalent to over half of natural increase, therefore having a reducing effect on population change. Countries in this group tend to have smaller populations or to have experienced forced emigration caused by political instability or outright conflict.

The evidence available does not lend support to the proposition that emigration increases with natural increase or that immigration increases as natural increase declines. The relationship between rates of natural increase and net migration rates is weak and not always consistent in direction. Though population dynamics may have some influence in determining migration, particularly if countries with low or negative natural increase adopt policies to promote migrant inflows, the influence of such dynamics is weak and at best indirect. Other factors, including political instability, conflict, perceived economic opportunities abroad and the existence of social networks are stronger and more direct determinants of migration.

In a world where increasing numbers of countries are expected to experience very low or negative natural increase, migration is bound to be increasingly relevant in determining whether a population grows and by how much.

## References

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision*, DVD Edition. Retrieved July 31, 2015, from <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

# Un Mondo in movimento

GIAN CARLO BLANGIARDO  
giancarlo.blangiardo@unimib.it  
*Università di Milano Bicocca*

Demographic projections stress the increasing gap in population growth in LDCs (Less/Least Developed Countries) versus MDCs (More/Most Developed Countries). In the latter, the prospects of decreasing populations and aging are likely to negatively affect their welfare. In the next decades, old Europe and young Africa will increasingly be required to seek a common strategy to solve the problems of a demographic change that, on the one hand, has gone far beyond the mythical goal of zero growth, and, on the other hand, has triggered a phase of rapid population growth destined to continue for at least another half century.

Statistics suggest that any automatic payoff between demographic deficit and surplus in the respective regions is unlikely. In order to effect positive global change, international migration from the South to the North must be transformed from the traditional “safety valve” into a “driver of development” through projects of circular migration involving the accumulation of knowledge, experience, and financial resources that are transferred to foster development in migrants’ native countries.

## **I protagonisti della crescita demografica**

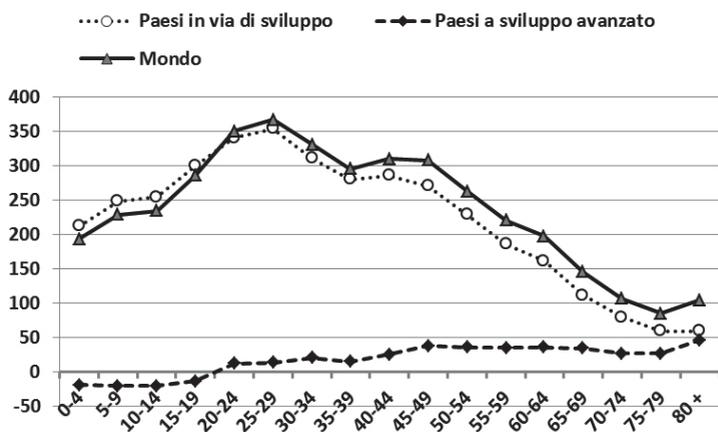
*La “spinta” guidata dai giovani*

Le valutazioni più recenti sulla consistenza numerica della popolazione mondiale parlano di 7,3 miliardi di abitanti a metà del 2015 (United Nations, 2015), di cui oltre 6 localizzati nei così detti “Paesi in via di sviluppo o PVS” (Less Developed Regions) e, tra di essi, quasi un miliardo nei “Paesi a basso sviluppo o PBS” (Least developed regions). Ricordando che cinquant’anni fa i corrispondenti valori erano 3,3 miliardi per l’intero pianeta e 2,3 per la componente meno sviluppata – con non più di 300 milioni di persone nei paesi a sviluppo minimo – si ha subito l’idea di come la crescita demografica sia stata intensa e profondamente differenziata nelle diverse aree del mondo.

Se poi entriamo nei dettagli della struttura per età si vede immediatamente come l'umanità che si è aggiunta durante lo scorso mezzo secolo sia prevalentemente formata da giovani o giovani adulti. Dei 4 miliardi che si conteggiano in più, rispetto al 1965, uno si riferisce a soggetti meno che ventenni e circa due miliardi a persone tra i 20 e i 50 anni, l'aumento degli anziani – convenzionalmente intesi come ultra65enni – è solo poco al di sopra dei 400 milioni e tra di essi gli ultra80enni raggiungono un quarto del totale.

Tuttavia, se è indubbio che il bilancio complessivo vede un mondo arricchito da una massiccia presenza giovanile, va anche sottolineato che ciò non ha riguardato in modo omogeneo le diverse regioni del pianeta. La consistente aggiunta che si conteggia nelle classi d'età più giovani è una prerogativa del mondo in via di sviluppo e più ancora dei paesi a più basso sviluppo, mentre le popolazioni economicamente più avanzate (Paesi a Sviluppo Avanzato o PSA) hanno accumulato tutta la loro crescita demografica nel corso di mezzo secolo – complessivamente pari a poco meno di 300 milioni di unità – esclusivamente nelle fasce d'età adulte e, con particolare intensità, in quelle più anziane: i giovani fino a 20 anni perdono 75 milioni di unità tra il 1965 e il 2015 e gli ultra65enni si accrescono di 133 milioni (Figura 1). In tale contesto il continente europeo, nel bilancio di un cinquantennio che segna una crescita complessiva di 103 milioni di abitanti, mette in luce un calo di quasi 70 milioni di giovani meno che ventenni compensato da un pari incremento di persone ultra65enni.

Figura 1 – Incremento e decremento della popolazione nel 2015 rispetto al 1965 per classe di età a livello mondiale e secondo la suddivisione PVS e PSA



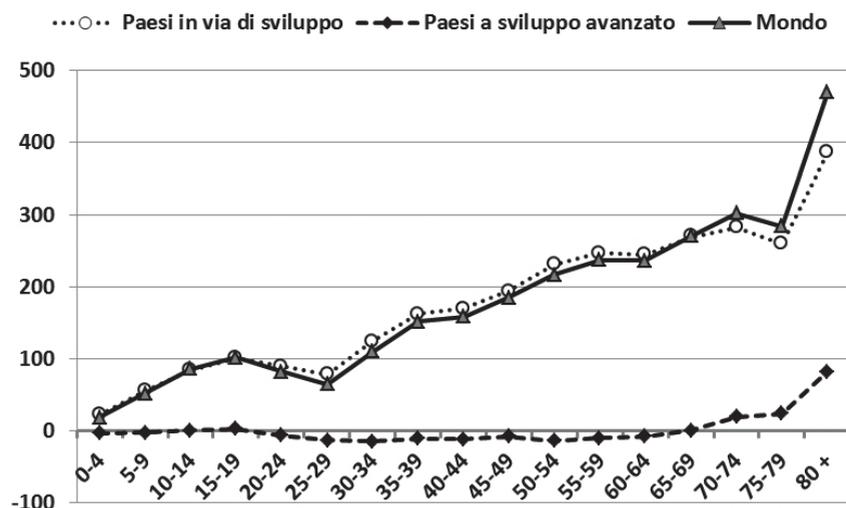
Fonte: United Nations, 2015

### *Verso un'umanità più "matura"*

Ben diverse appaiono le prospettive per il prossimo mezzo secolo (Figura 2). In un panorama di rallentamento della crescita della popolazione mondiale – pur con la previsione di circa 3 miliardi di persone in più tra il 2015 e il 2065 (United Nations 2015) – si fa largo un progressivo e intenso “invecchiamento” degli abitanti del pianeta. Metà di coloro che si prevedono in più nel 2065 avrà almeno 60 anni d’età (e un miliardo tra di essi ne avrà più di 70), a fronte di un contributo aggiuntivo di giovani con meno di vent’anni limitato a 259 milioni, ossia solo l’8,6% di quella che si ritiene sarà la crescita complessiva.

Anche secondo tale scenario le profonde differenze tra le grandi ripartizioni geo-politiche ed economiche sono destinate a persistere. L’insieme dei Paesi in via di sviluppo accentrerà l’intera crescita, lasciando il complesso dei più sviluppati sostanzialmente fermi alla loro attuale consistenza numerica (poco meno di 1,3 miliardi), e recependo il forte dinamismo di quelli che oggi rientrano nella categoria dei Paesi a (più) basso sviluppo: l’Africa sub-sahariana più di ogni altra area. In particolare, proprio quest’ultima regione sembra destinata a passare dagli attuali 962 milioni di abitanti a 2,7 miliardi fra cinquant’anni, segnando un’aggiunta di 529 milioni di giovani meno che ventenni, di 156 milioni di anziani, ma soprattutto di più di un miliardo di adulti in età attiva, dei quali oltre la metà tra il 20 e i 40 anni. Cosa questo possa significare in termini di potenziale emigratorio resta la grande incognita del nostro futuro. La capacità di fare sviluppo in quelli che oggi sono i paesi economicamente più arretrati, trasformando la dinamica e la struttura della popolazione da peso in stimolo della crescita economica, è l’obiettivo irrinunciabile per garantire equità ed equilibrio al genere umano. Più in generale, si tratta di offrire al complesso di quelli che oggi vengono etichettati come “Paesi a basso sviluppo” (PBS) – che dagli attuali poco più di 600 milioni di abitanti sono indirizzati a triplicarsi nel prossimo mezzo secolo – l’opportunità di incassare il “dividendo demografico” (Bloom, Canning e Sevilla, 2003) che deriva loro dalla prospettiva di una popolazione dove per qualche decennio il peso dei giovani sarà ridotto senza che ancora sia cresciuto quello degli anziani. D’altra parte, riuscire a valorizzare questo enorme potenziale produttivo nei paesi in cui si forma è anche la migliore strategia per evitare che sia la valvola di sfogo dell’emigrazione a dover attenuare le disparità tra Nord e Sud del mondo.

Figura 2 – Incremento e decremento della popolazione nel 2065 rispetto al 2015 per classe di età a livello mondiale e secondo la suddivisione PVS e PSA



Fonte: United Nations, 2015

## Il Patrimonio demografico nel panorama mondiale

### *Consistenza e variabilità territoriale*

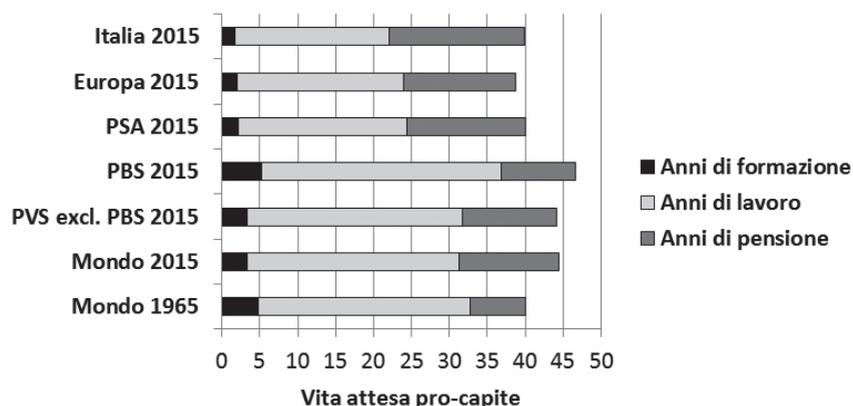
Le valutazioni riguardo alle prospettive e agli aspetti problematici che derivano dalla dinamica demografica possono trovare interessanti spunti dall’analisi del così detto “Patrimonio demografico” (*Demographic Asset*), inteso come il totale di anni-vita che, tenuto conto delle attese di sopravvivenza distinte per età e sesso, competono a una popolazione di cui è nota la corrispondente struttura<sup>1</sup> (Blangiardo, 2012; Blangiardo e Rimoldi, 2012).

Nel 1965 la popolazione del pianeta aveva complessivamente, alle condizioni di sopravvivenza di allora, una prospettiva di futuro pari a 133 miliardi di anni-vita: un patrimonio che è salito oggi a 327 miliardi grazie a un aumento di 63 miliardi di anni-vita per il miglioramento

<sup>1</sup> Di fatto è il risultato della somma del prodotto tra il numero di soggetti nella classe di età  $x$  e la corrispondente speranza di vita a  $x$  anni compiuti. Il calcolo può avvalersi sia di tavole di sopravvivenza contemporanee all’epoca cui si riferisce la popolazione osservata (come si farà nel seguito in questa sede), sia di una loro appropriata estrapolazione nel tempo.

delle condizioni di sopravvivenza e di 131 miliardi per le trasformazioni demografiche – quantitative e strutturali – intervenute nel cinquantennio. In termini pro-capite (Figura 3) si è passati da un mondo dove gli anni vissuti erano 26,5 (l'età media nel 1965) e quelli residui mediamente attesi erano 40,1 (quindi complessivamente 66,6 anni) a una realtà del nostro tempo in cui i corrispondenti valori sono saliti a 32,3 e 44,5: il “tempo di vita medio” delle persone del 2015 (76,8 anni) si è dunque accresciuto di dieci anni, quasi equamente distribuiti tra passato e futuro.

Figura 3 - Anni di vita attesa pro-capite nelle diverse fasi della vita



Fonte: elaborazioni su dati United Nations, 2015

A livello territoriale il patrimonio demografico del mondo si distribuisce per l'84,3% nei Paesi in via di sviluppo, mentre la quota di quelli a sviluppo avanzato (15,7% per i PSA) è solo moderatamente superiore alla corrispondente quota per le realtà nazionali più povere (13,1% per i PBS). Queste ultime sono comunque quelle che, nell'ultimo mezzo secolo, hanno registrato una straordinaria crescita del loro patrimonio demografico: valeva solo 10 miliardi di anni-vita nel 1965 ed è salito a 43 miliardi oggi, un incremento in larga parte dovuto più che a progressi sul piano della sopravvivenza a consistenti aumenti nella

popolazione e a cambiamenti nella sua struttura per età<sup>2</sup> (Tabella 1). Una crescita ben più contenuta in termini assoluti (circa 10 miliardi di anni-vita in più) e con una proporzione del tutto diversa circa i due fattori che l'anno determinata è quella che ha caratterizzato, nello stesso arco temporale, il patrimonio demografico nei Paesi a sviluppo avanzato (PSA): è l'allungamento della speranza di vita a spiegare la gran parte dell'aumento, mentre la variazione, quantitativa e strutturale, della popolazione contribuisce solo per meno di un terzo. In una posizione intermedia rispetto alla combinazione del contributo tra la maggiore sopravvivenza e i cambiamenti nella popolazione si colloca il blocco degli altri Paesi in via di sviluppo (PVS non PBS). Il loro patrimonio demografico è aumentato nello scorso mezzo secolo di 147 miliardi di anni-vita e ciò è dovuto per lo più alla crescita demografica e alle modifiche strutturali, anche se appare significativo il contributo in termini di allungamento della vita.

Tabella 1 – Variazione del patrimonio demografico tra il 1965 e il 2015 secondo i fattori che l'hanno determinata in corrispondenza di alcune popolazioni (milioni di anni-vita)

<i>Fattori</i>	Popolazioni (area di riferimento)				
	<i>PSA</i>	<i>Europa</i>	<i>Italia</i>	<i>PVS (excl. PBS)</i>	<i>PBS</i>
Variazione totale	9.643	2.304	253	146.690	31.540
Effetto demografico (numerosità e struttura)	2.780	-987	-208	90.851	23.151
Effetto sopravvivenza (allungamento della vita)	5.680	3.018	445	25.426	2.610
Interazione tra effetto demografico e sopravvivenza	1.183	273	16	30.413	5.779

Fonte: elaborazioni su dati United Nations, 2015

<sup>2</sup> La variazione del patrimonio demografico nell'intervallo  $[t; t+n]$ ,  $V = \sum [e_x(t+n) p_x(t+n) - e_x(t) p_x(t)]$ , è scomponibile in tre addendi che esprimono: l'effetto variazione della consistenza e della struttura della popolazione,  $\sum [e_x(t) (p_x(t+n) - p_x(t))]$ ; l'effetto variazione della sopravvivenza,  $\sum [p_x(t) (e_x(t+n) - e_x(t))]$ ; e l'effetto interazione tra variazione della popolazione e della sopravvivenza,  $\sum [(p_x(t+n) - p_x(t)) (e_x(t+n) - e_x(t))]$ ; essendo, con riferimento ai tempi  $t$  e  $t+n$ :  $e_x$  la "speranza di vita (o vita attesa)" all'età  $x$  anni compiuti e  $p_x$  la consistenza numerica della popolazione in età  $x$  (anni compiuti).

La riflessione sui fattori che alimentano la dinamica del patrimonio demografico si arricchisce di spunti interessanti allorché si considera in modo specifico il continente europeo e in particolare il caso del nostro paese. Tra il 1965 e il 2015 il patrimonio demografico dell'intera Europa si è accresciuto di 2,3 miliardi di anni-vita, ma tale variazione avrebbe potuto risultare ben più alta se avesse agito unicamente l'effetto prodotto dai guadagni sul piano della maggior sopravvivenza. In realtà i cambiamenti nella struttura per età hanno frenato l'incremento del patrimonio demografico al punto da annullare persino il contributo derivante dal significativo aumento della stessa popolazione (103 milioni di abitanti in più). Una situazione analoga si riscontra per quanto riguarda l'Italia: l'aumento accertato di 253 milioni di anni-vita, accompagnato dalla presenza di 8 milioni di residenti in più tra il 1965 e il 2015, sarebbe risultato ben più consistente se non fosse stato attenuato dal progressivo spostamento verso una popolazione sempre più "invecchiata".

*Le componenti del patrimonio demografico: formazione, lavoro e pensionamento*

L'approccio alla lettura del cambiamento con la lente del "patrimonio demografico" si presta a sottolineare le trasformazioni del potenziale di una popolazione anche rispetto al suo peso in corrispondenza delle diverse fasi della vita: dal tempo della formazione, a quello della produzione, sino alla stagione della quiescenza.

In particolare, i 327 miliardi di anni-vita che esprimono il futuro degli attuali abitanti del pianeta possono scomporsi in 25 miliardi di anni che verranno spesi in età di formazione, 205 di lavoro e 97 di pensione (Tabella 2). Oggi il rapporto che potremmo definire "indice di dipendenza potenziale degli anziani"<sup>3</sup>, vale a livello mondiale 48 anni di pensione per ogni 100 anni lavoro: nel 1965 lo stesso indicatore valeva solo 26. Nel mondo economicamente più sviluppato tale rapporto tende decisamente a segnalare uno spostamento verso il carico della vita da anziani e in tal senso l'Europa, con un rapporto di 67, e ancor più l'Italia, con 87, sono certamente casi emblematici.

In conclusione, l'immagine di un mondo a due velocità, ampiamente documentata attraverso il tradizionale calcolo/confronto del numero di abitanti, trova pienamente seguito in una analoga contrapposizione, tra Nord e Sud del mondo, sul piano degli anni-vita che riflettono le aspetta-

<sup>3</sup> Inteso come rapporto (per 100) tra il numero di anni che potenzialmente verranno spesi da anziani e il numero di quelli che verranno spesi in età lavorativa.

tive delle popolazioni: il conteggio dei loro “tempi di vita”. La percezione che se ne ricava è sempre quella di una realtà planetaria in cui il mancato equilibrio tra popolazione e sviluppo rischia di diventare, da un lato, il fattore scatenante dell’impoverimento di una larga parte dell’umanità, dall’altro, il presupposto per l’accelerazione dei flussi di mobilità internazionale che già oggi affiancano a motivazioni legate ad eventi drammatici e straordinari, ragioni sempre più di ordine anche (spesso prevalentemente) “economico”. Il disperato bisogno di uscire dalla povertà accomuna le giovani generazioni di alcuni paesi e rischia di accreditare la scelta migratorio come principale, se non unica, via di fuga dal sotto sviluppo. In tal senso l’Europa, e l’Unione Europea in particolare, si configura come destinazione privilegiata della mobilità Sud-Nord, sia per la sua prossimità a quella che potenzialmente sarà la principale origine dei flussi, l’Africa sub sahariana, sia per le condizioni demografiche di contesto (calo della popolazione attiva e invecchiamento) e per i *network* tra Europa ed Africa che già ora operano sul territorio europeo e che vanno progressivamente consolidandosi ed estendendosi.

Tabella 2 – Componenti del patrimonio demografico nel 2015 in corrispondenza di alcune popolazioni (miliardi di anni-vita)

	Popolazioni (area di riferimento)					
	Mondo	PSA	Europa	Italia	PVS (escl. PBS)	PBS
Totale anni-vita	327	50,1	28,6	2,4	227,0	41,8
A-anni di formazione	25	2,6	1,5	0,1	17,2	4,7
B-anni di lavoro	205	27,9	16,2	1,2	146,0	28,3
C-anni di pensione	97	19,6	10,9	1,1	63,8	8,8
Dipendenza:100 C/B	48	70	67	87	44	31

Fonte: elaborazioni su dati United Nations, 2015

## Pressione demografica e migrazioni nel futuro dell'Unione Europea

### Scenari a confronto

Gli scenari migratori per i prossimi 15-20 anni lasciano intendere, anche prescindendo da eventi di portata straordinaria che potrebbero alimentare flussi di profughi e richiedenti asilo, il prosieguo dei forti migrazioni nette verso il complesso dell'Unione Europea (UE-28)<sup>4</sup>. Secondo le stime adottate nelle più recenti previsioni demografiche curate da Eurostat (Eurostat, 2013), i 28 paesi membri dovrebbero avere, nel quinquennio 2016-2020, un saldo netto annuo positivo compreso tra 750mila e 938mila unità, rispettivamente, secondo l'ipotesi di massima – che sostanzialmente propone la continuazione delle più recenti tendenze (*main scenario*) – o secondo quella che immagina una moderata contrazione del fenomeno (*reduced variant*). Inoltre, proseguendo nel successivo decennio, le stime Eurostat segnalano un aumento dei flussi annui nell'ordine di 100-150mila unità.

Valori simili per il prossimo quinquennio, ma con un trend opposto per gli anni seguenti, sono stati recentemente ipotizzati nell'ambito di uno studio svolto dalla Fondazione Ismu per conto della Commissione Europea: il progetto KING (Gilardoni, D'Odorico e Carrillo, 2015), dove le stime per gli ingressi in UE-28 sono state ottenute considerando come fattore di spinta i potenziali *surplus* nel mercato del lavoro che andranno via via prospettandosi nei paesi d'origine.

In particolare, la procedura con cui in tale sede sono stati determinati i flussi quinquennali verso ogni singolo membro dell'UE si è articolata nei seguenti punti:

- a) per ogni paese al mondo si è in primo luogo calcolato, sulla base delle stime demografiche delle Nazioni Unite integrate da quelle ILO<sup>5</sup> sulla forza lavoro, il *surplus* (o *deficit*) di popolazione attiva osservato nei quinquenni 2001-2005 e 2006-2010, e stimato per i quinquenni 2001-2015, 2016-2020, 2021-2025 e 2026-2030;

<sup>4</sup> Nel decennio 2001-2011, il contributo aggiuntivo netto alla popolazione in età 15-64 di EU28 per effetto della mobilità internazionale è stimato in oltre 13 milioni di unità (Gilardoni, D'Odorico e Carrillo, 2015).

<sup>5</sup> United Nations Population Division, World population projection: Medium variant. Revision 2012. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>; e International Labour Organization (ILO): Database, <http://laborsta.ilo.org> ovvero <http://www.ilo.org/ilostat>.

- b) per ogni membro di UE-28:
- si è innanzitutto determinato il totale medio annuo dei flussi di immigrazione per paese di origine nel recente passato (2001-2010)<sup>6</sup>;
  - con riferimento a ogni paese del mondo è stato quindi calcolato uno specifico “coefficiente di attrazione” per il periodo 2001-2010 mettendo in relazione le immigrazioni di ogni membro UE da quel paese con il suo corrispondente *surplus* di forza lavoro (in caso di *deficit* si è assunto un coefficiente di attrazione nullo);
  - si sono infine stimati i flussi di immigrazione nei prossimi vent’anni (media annua per gli intervalli 2011-2015, 2016-2020, 2021-2025 e 2026-2030) da ogni potenziale paese di origine applicando di volta in volta all’eventuale *surplus* atteso in quest’ultimo il suddetto coefficiente di attrazione.

I risultati forniscono una stima di circa un milione di immigrazioni annue nel complesso di UE-28 per il periodo 2016-2020, un valore destinato tuttavia a ridursi di circa 100mila unità nel corso del successivo decennio (Tabella 3).

Tabella 3 – Migrazioni nette in UE28 (media annua in migliaia)

Periodo	Tipo di stima (secondo differenti ipotesi)		
	Eurostat (main scenario)	Eurostat (reduced variant)	Ismu KING (a)
2016-2020	938	750	997
2021-2025	1.046	837	902
2026-2030	1.191	953	876

(a) Somma dei flussi stimati in ingresso in un paese di UE28 da qualsiasi provenienza (altri membri UE inclusi)

Fonte: Eurostat e Fondazione Ismu

Le stesse elaborazioni rendono altresì disponibili indicazioni circa i principali paesi d’origine dei flussi diretti verso l’Unione Europea (Tabella 4). A livello complessivo si rileva come la quota di immigrati

<sup>6</sup> Quando i dati non erano disponibili, come è accaduto per Francia, Portogallo, Romania e Croazia, sono state impiegate stime *ad hoc* a partire da fonti nazionali e internazionali.

provenienti da paesi terzi che si stima vengano “spinti” verso uno dei membro di UE-28 salga dal 89,3% osservato nel biennio 2014-2015<sup>7</sup> al 98,6% del 2016-2020, per poi elevarsi ancora al 99,2% e al 99,4% nei due quinquenni successivi. Riguardo alle origini dei flussi, la graduatoria dei primi cinque paesi (che accentrano circa il 30% del totale) mostra l’indiscussa *leadership* del Marocco, regolarmente seguito dall’India. Tra gli altri principali paesi si segnala l’ascesa del Pakistan e della Nigeria, con il parallelo regresso della Turchia

Tabella 4 – Quota (%) dei principali paesi d’origini dei flussi verso UE28

2016-2020	2021-2025	2026-2030
Marocco (9,5%)	Marocco (9,0%)	Marocco (9,9%)
India (8,5%)	India (8,8%)	India (8,3%)
Turchia (5,2%)	Pakistan (5,5%)	Pakistan (5,4%)
Ecuador (5,0%)	Ecuador (4,8%)	Nigeria (4,7%)
Pakistan (4,1%)	Turchia (4,4%)	Ecuador (4,2%)
Altri (67,7%)	Altri (67,6%)	Altri (67,4%)

Fonte: Fondazione Ismu

### *Orizzonte 2020*

Guardando al 2020 come riferimento di breve termine, le previsioni di Eurostat stimano che diciotto paesi membri su ventotto avranno un saldo migratorio positivo. Tra di essi solo Italia, Germania e Regno Unito (quest’ultimo in tono minore) manterranno il livello di flussi netti oltre le 100mila unità annue. Francia e Belgio prospettano un saldo positivo attorno a 70mila unità annue e Svezia e Austria attorno a 50mila. Nel contempo, saldi negativi vengono indicati non solo per quei membri che tradizionalmente sono caratterizzati da massicce emigrazioni – come Bulgaria, Polonia, Romania, Lettonia e Lituania – ma anche per alcuni che, pochi anni fa, erano classificati tra i nuovi paesi di immigrazione. È quanto si rileva sorprendentemente per la Spagna, ma che si ha anche modo di osservare per Grecia, Portogallo e Irlanda (Tabella 5).

<sup>7</sup> Le elaborazioni hanno riguardato anche il biennio 2014-2015 che in questa sede, in un’ottica rivolta al futuro, non vengono discusse.

Tabella 5 – Media annua dei flussi migratori in ognuno dei membri di UE-28 secondo differenti elaborazioni (migliaia) e principale paese d'origine. Anni 2014-2020

Membri UE	Eurostat migrazioni nette		Ismu KING	
	Main scenario	Reduced variant	Immigrazioni	Principale origine
Austria	49	39	19	Turchia
Belgio	76	61	35	Marocco
Bulgaria	-5	-4	0	Turchia
Repubblica Ceca	26	20	11	Ucraina/Vietnam
Danimarca	18	14	10	Lituania/Iraq
Germania	235	188	141	Turchia
Estonia	-3	-3	0	Russia/India
Irlanda	-31	-25	7	Lituania/India
Grecia	-23	-18	21	Albania
Spagna	-81	-65	300	Marocco
Francia	89	71	109	Marocco
Croazia	3	2	0	Bosnia Erzegovina
Italia	326	260	135	Marocco
Cipro	-1	0	3	Filippine
Lettonia	-13	-10	0	Lituania
Lituania	-35	-28	0	Bielorussia/Israele
Lussemburgo	11	9	1	Francia/Capo Verde
Ungheria	23	18	3	Romania/Israele
Malta	2	1	1	Somalia
Olanda	22	17	20	Turchia
Polonia	2	2	1	Ucraine/Vietnam
Portogallo	-13	-11	13	Brasile
Romania	-1	-1	0	Afghanistan
Slovenia	4	3	3	Bosnia Erzegovina
Slovacchia	3	2	2	Vietnam
Finlandia	21	17	5	Somalia
Svezia	53	42	30	Iraq
Regno Unito	168	134	193	India

Fonte: Eurostat e Fondazione Ismu

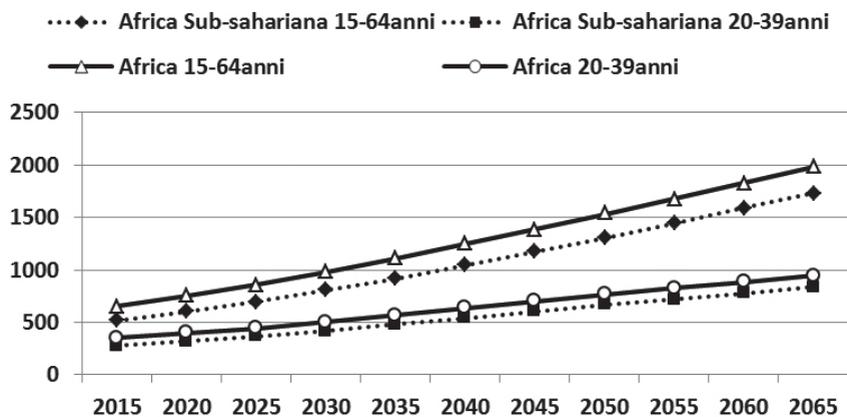
Tuttavia, se si considera la consistenza dei flussi annui stimati con il modello proposto dalla Fondazione Ismu, alcuni di essi – la Spagna in primo luogo – sembrerebbero ancora lontani dall'aver perso i caratteri di attrattività del recente passato. In ogni caso, anche prescindendo dal controverso esempio spagnolo, il modello proposto da Ismu conferma la presenza di significativi flussi verso i principali paesi di UE-28, con ai vertici il Regno Unito (circa 200mila immigranti ogni anno), che precede Germania e Italia (entrambe con circa 150mila) e Francia (100mila); seguono poi Belgio, Svezia, Olanda e Austria, tutti con poche decine di migliaia di immigrazioni annue. Quanto all'origine di tali flussi (Tabella 5), in generale vale la pena di rilevare, nel panorama dei rapporti preferenziali, la *leadership* della Turchia nel Nord/Est Europa e del Marocco nell'area mediterranea e francofona.

## **L'osservato speciale Africa**

### *Un difficile equilibrio*

Nel valutare la potenzialità della relazione tra crescita demografica e spinta all'emigrazione un ruolo da protagonista spetta certamente al continente africano, con i suoi 1,2 miliardi di abitanti destinati ad aumentare di un altro miliardo nei prossimi trent'anni (Figura 4). Come già ricordato, rispetto a oggi l'Africa sub-sahariana – ancora fortemente impegnata a uscire dal sottosviluppo – dovrà confrontarsi ogni anno, e per tutto il prossimo mezzo secolo, con 20-25milioni di persone in età attiva (15-64anni) in più, di cui oltre 10milioni saranno giovani 20-39enni. È facile immaginare l'enorme pressione che verosimilmente tale realtà eserciterà sui mercati del lavoro locali. Così come è legittimo supporre che la ricerca di migliori opportunità altrove accrediterà inevitabilmente l'emigrazione come fondamentale (e nei fatti necessaria) valvola di sfogo.

Figura 4 – Africa: popolazione in alcune fasce di età attiva. Anni 2015-2065 (migliaia)



Fonte: United Nations, 2015

Con tali premesse, un approfondimento che può risultare utile per anticipare gli sviluppi futuri di “un mondo in movimento” è l’analisi dei flussi che potranno generarsi dal continente africano verso l’Unione Europea, proprio in relazione alle dinamiche demo-economiche che vanno prefigurandosi in via “normale”, anche senza scomodare nuovi eventi drammatici provocati dalla “natura” e/o dagli “uomini”.

In proposito, reiterando l’impiego del modello messo a punto dalla Fondazione Ismu si è potuto valutare in ogni paese africano l’effetto dell’eventuale *surplus* demo-occupazionale, derivante dal divario tra le potenziali entrate e uscite dal mercato del lavoro, sull’intensità dei flussi in ingresso verso ciascun membro di UE-28. Tali stime, inizialmente assunte come ipotesi A (scenario economico costante) sono state successivamente corrette e sviluppate nel tempo introducendo, come ipotesi B (scenario economico in evoluzione), un fattore moltiplicativo che tenesse conto della dinamica del rapporto tra la crescita del reddito pro-capite in ogni paese di provenienza e la corrispondente crescita del reddito pro-capite nell’UE-28 complessivamente considerata. Un rapporto, quest’ultimo, costruito tramite estrapolazione dei dati macroeconomici forniti per l’ultimo decennio della World Bank (World Bank, 2015). In questo modo si sono rese disponibili due matrici di stime dei flussi secondo un criterio di origine-destinazione: quelle derivanti dall’ipotesi A, che possono definirsi «a invarianza del divario dei redditi pro-capite tra paese di provenienza africano e UE-28», e quelle conseguenti all’ipotesi B, che

possono definirsi come «determinate da *surplus* demo-occupazionali corretti per la variazione del rapporto tra la crescita dei redditi pro-capite nei Paesi di provenienza e la stessa crescita nel complesso dell'UE-28».

In base all'ipotesi A, i flussi migratori dall'Africa all'UE-28 sono stimabili attorno a 350mila unità annue fino al 2025, con un successivo moderato accrescimento per giungere quasi a 390mila annue, tra il 2026 e il 2030. Secondo l'ipotesi B tale flusso è invece stimabile in circa 300mila unità nei prossimi cinque anni e in poco più di 290mila nel 2021-2025, per poi salire a 310mila tra il 2026 e il 2030. Secondo entrambe le ipotesi, comunque, la migrazione di cittadini dal Nord dell'Africa verso l'UE-28 si attenuerà nel tempo, mentre aumenterà quella dall'area sub-sahariana più di quanto diminuirà quella dal Nord.

Tabella 6 – Flussi migratori medi annui dall'Africa verso UE-28; anni:2016-2030 (migliaia)

Anni	Scenario economico costante			Scenario economico in evoluzione		
	Africa	Nord Africa	Altri Africa	Africa	Nord Africa	Altri Africa
2016-2020	352	128	224	301	108	193
2021-2025	355	106	250	293	84	209
2026-2030	386	108	278	310	84	227

Fonte: Fondazione Ismu

### *In Europa da dove?*

Nonostante il rallentamento dei flussi di origine nordafricana, si ritiene che i marocchini saranno sempre i primi per numero di migranti verso l'Unione Europea, pur scendendo dalle 93mila unità annue previste nel prossimo quinquennio a circa 80mila nel 2026-2030. Diminuiranno molto significativamente anche i flussi tunisino e algerino, rispettivamente, da 8mila a 4mila e da 7mila a 3mila nello stesso arco temporale. Inoltre, dal Nord Africa, dove resteranno modesti i flussi dal Sudan e dalla Libia, si conferma una certa importanza per quelli dall'Egitto (con 14-15mila unità annue). Va in ogni caso ribadito che la pressione espulsiva dall'area nordafricana sarà quasi certamente sopravanzata da quella che caratterizzerà l'Africa sub-sahariana. Infatti, anche quando si considerino (come sotto l'ipotesi B) gli effetti frenanti dovuti alla dinamica dei redditi pro-capite – che in genere si pensa debbano crescere

più velocemente (pur con le dovute eccezioni e comunque in termini relativi) nell’Africa del centro-sud che nell’Unione Europea – la dinamica demografica nei mercati del lavoro locali produrrà comunque *surplus* di popolazione giovane sempre più attratta dalla prospettiva migratoria.

Così, mentre nel prossimo quinquennio, stante l’ipotesi B, si stimano flussi verso l’UE-28 di quasi 110mila unità annue dall’Africa del Nord e poco più di 190mila dall’Africa sub-sahariana, nel quinquennio 2026-2030 i primi si ridurranno verosimilmente al di sotto dei 90mila ingressi annui mentre i secondi sfioreranno le 230mila unità. Pertanto, dietro agli ancora massicci – seppur in diminuzione – movimenti dal Marocco (fortissimi verso la Spagna, ma elevati anche verso Italia e Francia), cresceranno quelli dai paesi dell’Africa sub-sahariana, nell’ordine: dalla Nigeria (dalle 22mila unità annue nel prossimo quinquennio a una media di 25mila nel 2026-2030, pur considerando un forte effetto frenante, superiore al 30%, dovuto al verosimile forte aumento dei redditi futuri in questo Paese), dal Senegal (da 22mila a 29mila annue), dalla Somalia (da 10mila a 14mila nel 2026-2030), dal Camerun (da 13mila a 16mila), dal Sudafrica (in questo caso in diminuzione di circa mille unità annue a partire dalle 13mila del periodo 2016-2020 quasi tutte verso il Regno Unito), dal Mali (da meno di 9mila a più di 12mila), dal Ghana (attorno a 10mila e in leggero calo) e dal Gambia (da 6mila a 8mila, di cui più di metà verso la Spagna).

In generale, sempre secondo l’ipotesi che tiene conto delle possibili evoluzioni rispetto al reddito, la Spagna accentra nel 2016-2020 un totale di 69mila casi, ovvero un quinto dei flussi migratori dall’Africa all’UE-28, e sembra orientata a scendere a 64mila annue nel 2021-2025 per poi tornare a circa 68mila nel successivo quinquennio 2026-2030. In tale ultimo periodo la quota dei flussi dall’Africa sub-sahariana, con Senegal e Mali ai vertici della graduatoria, sarà salita da meno del 50% a più del 60%.

La Francia segue un andamento simile alla Spagna – da 70mila unità annue nel 2016-2020 a 67mila e poi ancora 70mila nei quinquenni successivi - ma mostra un più accentuato spostamento dalle provenienze nordafricane a quelle sub-sahariane, con Mali e Senegal in primo piano. Nel loro insieme Spagna e Francia accentrano quasi metà dei flussi migratori dall’Africa; una quota che sale a tre quarti se si considerano tra le mete di destinazione anche l’Italia e il Regno Unito. Quest’ultimo tenderà a mantenere i propri flussi africani mediamente attorno a poco più di 40mila unità annue, preceduto dall’Italia che oscillerà sempre poco al di sotto delle 50mila. A seguire, la Germania si collocherà verosimilmente sempre in quinta posizione in Europa, con flussi in crescita ma nell’ordine di 30-35mila unità annue, precedendo il Belgio con 15-20mila.

Per quanto riguarda in modo più specifico l'Italia, i flussi migratori africani saranno sempre soprattutto di marocchini, ma con un'incidenza più ridotta dell'attuale, passando da 16mila a 12mila unità annue; aumenterà invece il flusso senegalese (da 7mila a quasi 9mila ingressi annui), mentre quello egiziano manterrà stabilmente i 5mila ingressi annui.

In definitiva, esclusivamente per effetto dei fattori demo-occupazionali che riflettono le dinamiche in atto – prescindendo come si è detto da eventi espulsivi di tipo straordinario – il flusso atteso ogni anno dall'Africa sarà sempre oscillante attorno alle 6-7 unità in ingresso ogni 10.000 abitanti dell'Unione Europea, ma con forti differenze tra i singoli paesi (Tabella 7). In particolare, la Spagna manterrà anche in futuro la posizione dominante, con un ingresso medio annuo di circa 15-20 africani all'anno ogni 10.000 abitanti, seguita dal Belgio con un'incidenza attorno a 15 per 10.000 abitanti e da Malta con poco meno. Francia, Svezia, Lussemburgo, Italia e Regno Unito dovrebbero caratterizzarsi per flussi annui attorno a 10 ingressi ogni 10.000 residenti, precedendo un folto gruppo formato da Austria, Germania, Danimarca, Olanda, Finlandia, Irlanda, Grecia e Cipro con tassi che variano da poco più a poco meno di 5 per 10.000 abitanti. Negli altri 12 paesi dell'Unione Europea l'incidenza dei flussi africani nel prossimo quindicennio può ritenersi trascurabile.

Infine, per quanto riguarda i rapporti bilaterali con ingressi in UE28 di entità superiore a cinque mila unità annue, nel quinquennio 2016-2020 ne sarebbero attivi da un massimo di dieci, secondo l'ipotesi A, a un minimo di nove, secondo l'ipotesi B; nel 2026-2030 essi diventeranno, rispettivamente, sedici e dodici.

Nei prossimi cinque anni i flussi più importanti saranno quelli dal Marocco verso Spagna, Francia e Italia; dalla Nigeria verso Spagna e Regno Unito, e dal Senegal verso Spagna, Francia e Italia. Vanno poi segnalati alcuni flussi mirati: dall'Egitto all'Italia; dal Sudafrica al Regno Unito; dal Camerun alla Francia e dalla Somalia verso la Svezia.

A distanza di un decennio i rapporti privilegiati tenderanno, come si è detto, ad accrescersi. Nel 2025-2030 si segnalano i flussi dal Marocco e dal Senegal verso Spagna, Francia e Italia; dalla Nigeria verso Regno Unito, Spagna, Italia e Germania; dal Ghana verso Italia e Regno Unito e dal Mali verso Francia e Spagna; a ciò si aggiungono numerosi flussi orientati soprattutto verso un solo paese: dall'Egitto all'Italia; da Camerun, Congo, Repubblica Democratica del Congo e Costa d'Avorio alla Francia; dal Gambia alla Spagna; dalla Somalia alla Svezia; dal Sudafrica e dallo Zimbabwe al Regno Unito.

Tabella 7 – Stima della consistenza media annua dei flussi dall’Africa verso alcuni Paesi di UE28 secondo differenti ipotesi (per 10.000 residenti); anni 2016-2030

Principali Paesi di UE28	Scenario economico costante			Scenario economico in evoluzione		
	2016-2020	2021-2025	2026-2030	2016-2020	2021-2025	2026-2030
Spagna	18	18	20	15	14	15
Belgio	16	16	16	14	14	14
Malta	11	12	13	14	16	20
Francia	11	11	11	10	10	10
Svezia	9	10	11	9	10	12
Lussemburgo	11	10	10	8	6	6
Italia	9	9	10	8	7	7
Regno Unito	9	9	10	6	6	6
Austria	6	6	7	5	6	6
Germania	3	4	4	3	4	4
Danimarca	3	4	4	3	3	4
Olanda	4	4	4	3	3	3
Finlandia	3	4	4	3	3	4
Irlanda	4	4	4	3	3	3
Grecia	4	4	5	3	2	2
Cipro	3	3	3	2	2	2
UE 28	7	7	7	6	6	6

Fonte: elaborazioni su dati Fondazione Ismu

## Conclusioni

Nel corso del XXI secolo qualsiasi considerazione sul binomio popolazione e sviluppo dovrà mettere in conto la crescente mobilità delle persone in un mondo sempre più interconnesso. Gli scenari che i dati statistici vanno prefigurando raccontano di un Sud che ammassa capitale umano e, in attesa di cambiamenti che lo aiutino a incassare il dividendo demografico, guarda ai Paesi economicamente più sviluppati in cui le prospettive di regresso numerico e di un crescente invecchia-

mento nella struttura per età mettono in discussione alcuni fondamentali equilibri che tradizionalmente hanno garantito condizioni di generale benessere. La vecchia Europa e la giovane Africa sono chiamate a ricercare una comune strategia che aiuti a risolvere i reciproci e diversi problemi posti da una demografia che, da un lato, si è spinta ben oltre il mitico obiettivo della crescita zero, dall'altro, ha attraversato e sta tuttora vivendo una fase di forte incremento della popolazione destinato a procedere in modo inerziale per almeno un altro mezzo secolo.

Se dunque i dati ben dimostrano che la via della compensazione tra *surplus* e *deficit* demografici appare realisticamente improponibile, il ruolo delle migrazioni dal Sud al Nord del mondo deve potersi trasformare, perché esse siano realmente funzionali, da tradizionale “valvola di sfogo” a vero e proprio “volano dello sviluppo”, favorendo progetti che prevedano l'accumulo di conoscenze, esperienze e risorse finanziarie con il preciso obiettivo di trasferirle e valorizzarle nei paesi di origine.

In tal senso, l'impegno nel favorire le così dette “migrazioni circolari”, attraverso forme nuove maturate da accordi bilaterali tra Paesi e con il coordinamento di organismi sovranazionali, come la stessa Unione Europea, può rappresentare una valida risposta con cui accompagnare questo mondo sempre più “in movimento” lungo la via di uno sviluppo più rapido ed equilibrato.

## Bibliografia

- Blangiardo, Gian Carlo (2012). Discovering the Demographic GDP. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 1: 45-58.
- Blangiardo, Gian Carlo; Rimoldi Stefania (2012). The potential demography: a tool for evaluating differences among countries in the European Union. *Genus*, 3: 63-81.
- Eurostat (2013). *Population projections*, <http://europa.eu/eurostat/data/database>.
- Gilardoni, Guia; D'Odorico, Marina; Carrillo, Daniela (a cura di) (2015). *King. Knowledge for Integration Governance. Evidence on migrants' integration in Europe*. Milano: Fondazione Ismu.
- United Nations, Population Division (2015). *World Population Prospect. The 2015 Revision*. New York, <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.
- Blood, David; Canning, David; Sevilla, Jaypee (2003). *The Demographic Dividend*, Population Matter, United Nations Population Fund, RAND, Santa Monica.
- World Bank (2015). *Database*, [www.worldbank.org/topic/economy-and-growth](http://www.worldbank.org/topic/economy-and-growth).



# L'asilo nel 2015: le politiche dell'Unione europea e la posizione dell'Italia

VINCENZO CESAREO  
vincenzo.cesareo@unicatt.it  
*Università Cattolica del Sacro Cuore*

ROBERTO CORTINOVIS  
r.cortinovis@ismu.org  
*Ismu*

The following contribution reflects on the nature and possible impact of the policies put in place by the European Union (EU) to confront the rising tide of asylum seekers in 2015. The first section describes, in numerical terms, the extent of the global crisis of asylum and its effect on countries that belong to the EU. The second section recounts the actions undertaken by European countries to confront the crisis, with particular emphasis on the initiatives adopted to relocate a portion of the asylum seekers from countries in which they land initially (Italy, Greece) to other member states and the complementary actions adopted in support of those states. The third section evaluates possible pitfalls of those initiatives for Italy in light of problematic procedural principles and immigration policies particular to the Italian system for seekers of asylum. Finally, the concluding section considers some of the principal aspects on which the common European system for seekers of asylum should be refocused to render the system more equitable and efficient, in particular, the reform of the Dublin Regulation and the mutual recognition of decisions related to seekers of asylum across the EU.

## **I numeri di una crisi “globale”**

Secondo quanto riportato dall'Alto Commissariato delle nazioni unite per i rifugiati, nel 2014 il numero di persone costrette a fuggire (sia all'interno del proprio paese di origine che all'infuori di esso) a causa di guerre, persecuzioni e violazioni dei diritti umani aveva raggiunto la ci-

fra di 59,4 milioni<sup>1</sup>. Oltre che l'ampiezza della popolazione coinvolta, ciò che più sconcerta dell'attuale situazione è la rapida crescita di tale popolazione nel corso degli ultimi anni. Se, infatti, per larga parte dell'ultimo decennio, la cifra globale della crisi dell'asilo aveva riguardato fra i 38 e i 43 milioni di individui, in soli tre anni, dal 2011 al 2014, il numero di individui interessati è cresciuto di circa il 40% (UNHCR, 2014: 5).

Un punto centrale da chiarire al fine di porre correttamente gli argomenti trattati in questo contributo è che la crisi globale determinata dalle migrazioni forzate è un fenomeno che interessa in modo preponderante i paesi in via di sviluppo e solo in misura assai minore i paesi sviluppati, fra cui il blocco di quelli che compongono l'Unione europea. Il caso del conflitto siriano iniziato nel 2011 rappresenta un esempio evidente dell'attuale sproporzione: dei circa 4 milioni di rifugiati che avevano lasciato la Siria a metà 2015, circa il 80% era ospitato in soli tre paesi: Turchia, Libano e Giordania. Di converso, solo il 10% del totale dei rifugiati siriani era stato registrato in Europa (circa 440mila persone)<sup>2</sup>.

Nonostante l'attuale distribuzione dei rifugiati a livello globale interessi prevalentemente il Sud del mondo, l'onda tellurica determinata dall'instabilità di ampie aree del Medio oriente e dell'Africa subsahariana ha interessato in modo sempre più esteso anche l'Unione europea<sup>3</sup>. Nel 2014, sono stati oltre 219.000 i migranti che hanno attraversato il Mediterraneo, un record storico che non ha precedenti in termini statistici neppure se paragonato a precedenti picchi, quale quello fatto registrare nel 2011 a seguito degli eventi delle primavere arabe (all'epoca furono 60.000 i migranti intercettati). Nel corso del 2015, il trend al rialzo dei flussi via mare è proseguito in modo ancora più marcato: tra gennaio e settembre sono giunti nella UE oltre 378 mila migranti, di cui 120 mila in Italia e 256 mila in Grecia (UNHCR, 2015a). Questo ultimo dato testimonia dell'esplosione della rotta dell'est mediterraneo, la quale è divenuta il principale canale di accesso alla UE per i migranti provenienti dal Medio Oriente e dalle regioni asiatiche, in particolare siriani, afgani e iracheni. La forte pressione ai confini orientali dell'Unione ha anche determinato, in particolare dall'agosto 2015, il verificarsi di massicci movimenti di richiedenti asilo lungo la rotta cosiddetta "balcanica". Questa rotta, in passato utilizzata prevalentemente dai migranti provenienti dai paesi della regione stessa

<sup>1</sup> Tale numero include 19,5 milioni di rifugiati, 38,2 milioni di sfollati interni, 1,8 milioni di richiedenti asilo (UNHCR, 2014: 5).

<sup>2</sup> I dati sopra riportati sono aggiornati al settembre 2015 (UNHCR, 2015b).

<sup>3</sup> Si pensi, oltre al caso della Siria, ai conflitti in corso in Iraq, Afghanistan, Repubblica democratica del Congo, Somalia e Nigeria.

(Serbia, Albania e Macedonia), è stata percorsa da centinaia di migliaia di migranti arrivati via mare in Grecia e intenzionati a rientrare nella UE varcando il confine Ungherese (UNHCR, 2015a).

Osservando più nel dettaglio le nazionalità dei migranti giunti attraverso il Mediterraneo, il nesso fra la crisi migratoria in corso e la questione dell'asilo diviene evidente. Le principali nazionalità dei migranti sbarcati in Grecia nel corso del 2015 sono state siriana, afgana e irachena; laddove le tre principali nazionalità dei migranti sbarcati sulle coste italiane sono state eritrea, nigeriana e somala (UNHCR, 2015). Ebbene, tutte le sei nazionalità sopra citate figurano anche fra le principali nazionalità dei richiedenti asilo nella UE nel corso del 2014, il che lascia pochi dubbi riguardo al fatto che il Mediterraneo costituisca oggi il canale di accesso privilegiato per l'accesso dei richiedenti asilo nell'Unione Europea (EASO, 2015).

Non tutti i paesi della UE, tuttavia, hanno portato lo stesso onere riguardo all'accoglienza dei richiedenti asilo. Nel corso del 2014, quattro soli paesi (Germania, Svezia, Italia, Francia e Ungheria) avevano ricevuto circa il 70% delle domande presentate nella UE (EASO, 2015). I dati relativi al 2015 confermano la medesima disomogenea ripartizione fra gli stati membri: la Germania, in particolare, aveva già ricevuto oltre 288.000 domande di asilo nei primi nove mesi del 2015, mentre stime delle autorità tedesche avanzate nel mese di agosto ipotizzavano che il numero di domande avrebbe raggiunto la cifra esorbitante di 800.000 entro alla fine dell'anno (Eurostat, 2015; *Financial Times*, 19 agosto 2015). Come discusso più avanti, tale situazione ha determinato importanti conseguenze dal punto di vista politico: non solo l'avvio di una nuova fase di confronto in sede europea sulle iniziative da prendere per affrontare la crisi in corso, ma anche, nell'agosto 2015, la decisione unilaterale da parte della Germania di accogliere tutti i richiedenti asilo siriani spontaneamente giunti sul proprio territorio, sospendendo quindi i normali criteri relativi all'attribuzione di responsabilità per la valutazione delle domande di asilo contenuti nel Regolamento di Dublino (Regolamento No. 604/2013).

## **La risposta della UE alla crisi**

*Fase uno - L'Agenda europea sulla migrazione e la controversia sulla ricollocazione dei richiedenti asilo*

La crisi in atto e le questioni che essa pone dal punto di vista della governance hanno innescato un confronto serrato in sede europea sulle principali linee di azione da adottare per farvi fronte. Come spesso accaduto nel recente passato, l'impatto mediatico determinato dalla notizia di gravi

tragedie in mare è stata l'occasione per alimentare la spinta riformatrice a livello europeo. Nel 2013, ad esempio, la tragedia avvenuta al largo di Lampedusa, aveva spinto la Commissione europea a istituire una Task Force per il Mediterraneo, composta dalla Commissione stessa e dagli stati membri interessati, con l'obiettivo di elaborare una strategia di breve e lungo periodo per gestire i flussi migratori nel Mediterraneo (Commissione, 2013). Due anni dopo, l'azione della UE è stata innescata nuovamente dalla notizia di un'immane tragedia verificatasi al largo delle coste italiane nell'aprile del 2015, quando l'affondamento di un barcone ha causato la morte di oltre 800 migranti (*La Repubblica*, 20 aprile 2015).

A seguito di tale ennesima tragedia, il Consiglio europeo, riunito in sessione straordinaria il 23 aprile, ha enfatizzato la priorità di evitare altre morti in mare e di adoperarsi con ogni mezzo al fine di affrontare le cause profonde dell'emergenza migratoria. I principali punti evidenziati nelle Conclusioni del Consiglio sono stati il rafforzamento della presenza in mare, la lotta ai trafficanti, il contrasto all'immigrazione irregolare e una maggiore solidarietà fra gli stati membri. Riguardo a quest'ultimo punto, fra le priorità indicate dai leader europei figura anche quella di «valutare possibili opzioni per la ricollocazione di emergenza dei richiedenti asilo fra gli stati membri su base volontaria» (Consiglio europeo, 2015). Lo stesso senso di urgenza e le medesime priorità, inclusa quella relativa alla solidarietà fra gli stati membri, sono state incluse nella risoluzione del Parlamento europeo adottata pochi giorni dopo, nella quale si sottolinea come: «la risposta della UE alle tragedie del Mediterraneo deve essere fondata sul principio di solidarietà ed equa condivisione delle responsabilità, in particolare nei confronti di queglii stati membri che ricevono il numero maggiore di rifugiati e richiedenti asilo» (Parlamento europeo, 2015).

Non stupisce quindi che *l'Agenda europea sulla migrazione*, presentata dalla Commissione nel maggio 2015, fosse fortemente influenzata dalla situazione nel Mediterraneo, ormai assunta al rango di questione di primaria importanza nell'azione della UE. L'Agenda fa riferimento all'esigenza di agire rapidamente e con determinazione di fronte alla tragedia umana che si consuma nel Mediterraneo, sottolineando al contempo come la risposta delineata nell'Agenda debba anche rappresentare «lo schema sul quale impostare la risposta che l'UE darà alle eventuali crisi analoghe che si verificassero in futuro su un qualsiasi versante delle frontiere esterne comuni» (Commissione, 2015a: 4). Al tempo stesso, in un'ottica di lungo periodo, la Commissione indicava nell'Agenda quattro pilastri fondamentali su cui si deve operare al fine di rafforzare la politica migratoria dell'Unione: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare;

salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne; rafforzare la politica di asilo e mettere in atto una nuova politica di migrazione legale.

Come sostenuto dalla Commissione stessa, i quattro pilastri su cui si struttura l'Agenda sono fortemente interconnessi. Occorre infatti ricordare come, in ragione della complessità del fenomeno migratorio e delle molteplici aree di policy che esso investe, la Commissione si sia tradizionalmente fatta portatrice di un approccio olistico (o comprensivo) ai fenomeni migratori (Commissione, 2011). Questo approccio si fonda sul presupposto che un'azione sinergica e coordinata – in ambiti quali la migrazione irregolare, la migrazione legale, l'asilo e l'integrazione dei cittadini stranieri nell'Unione – sia necessaria al fine di garantire una governance efficace ed equa dei fenomeni migratori. Tale necessità è stata d'altra parte più volte ribadita anche dal Parlamento europeo, il quale ha sottolineato come una soluzione duratura della crisi in corso debba passare per una riforma in profondità delle politiche di immigrazione legale nell'Unione, per l'attuazione di politiche di sviluppo appropriate nei principali paesi di origine e transito, nonché per la creazione di partnership stabili e di lungo respiro con i principali paesi di origine e transito dei flussi migratori (Parlamento europeo, 2014).

Un pilastro fondamentale di tale approccio olistico riguarda le politiche di asilo, le quali costituiscono l'oggetto specifico di questo contributo. A tale riguardo, le proposte della Commissione includono aspetti innovativi rispetto al precedente quadro di cooperazione, in particolare per quanto concerne il principio di equa condivisione delle responsabilità fra gli stati membri sancito dall'Articolo 80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (Tfeu). Occorre fra l'altro ricordare come la questione del cosiddetto *burden-sharing* non sia sorta in seguito agli eventi occorsi nell'ultimo anno: il dibattito in sede europea sulle modalità di ripartizione degli oneri fra gli stati membri risale addirittura alla metà degli anni '90, quando la Germania, alle prese con un afflusso massiccio di richiedenti provenienti dalle regioni dell'Ex-Jugoslavia, propose l'adozione di uno schema di redistribuzione a livello europeo modellato su quello adottato dal governo federale tedesco per la ricollocazione dei rifugiati fra i Länder (Thielemann, 2003). Il consenso su una politica di ricollocazione dei rifugiati a livello europeo, tuttavia, è sempre stato limitato: gli stati membri – preoccupati di dover fronteggiare ricadute interne negative e, in particolar modo, l'opposizione di un'opinione pubblica tendenzialmente contraria a tale genere di iniziativa – hanno compiuto solo limitati progressi in tale ambito. È questo il caso dei progetti pilota adottati nel 2009 e nel 2013 volti a ricollocare un numero limitato di rifugiati (un totale di 500 persone) da Malta ad altri paesi europei. Tali

iniziative erano basate sul principio della “doppia volontarietà”: in altri termini, i trasferimenti erano decisi solo dopo aver ottenuto il consenso del rifugiato interessato e dello stato ricevente (Guild et al., 2015: 65).

Alla luce dello scenario sopra delineato, le proposte incluse nell’Agenda presentavano elementi innovativi dal punto di vista della governance europea. In particolare, nell’Agenda, la Commissione aveva annunciato la proposta di un meccanismo temporaneo per la distribuzione di persone «che si trovano in evidente bisogno di protezione internazionale», sottolineando al contempo come tale misura fosse da intendersi come prodromica a una soluzione duratura, da perseguirsi attraverso l’introduzione di un sistema di ricollocazione obbligatorio da attivare in caso di afflusso massiccio di richiedenti asilo nel territorio di uno stato membro. Nella proposta legislativa, presentata pochi giorni dopo l’Agenda, la Commissione aveva indicato più nel dettaglio la portata e il funzionamento del meccanismo: esso prevedeva la ricollocazione su base bi-annuale di 40.000 persone – 26.000 dall’Italia e 14.000 dalla Grecia – negli altri stati dell’Unione sulla base di una «chiave di distribuzione» vincolante che tenesse conto di parametri oggettivi (Commissione, 2015b)<sup>4</sup>. Come ulteriormente specificato, il meccanismo individuato è da considerarsi a carattere emergenziale: la base legale della proposta è infatti l’articolo 78(3) del Tfeue. Esso prevede che: «qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati». La misura proposta implica quindi solo una deroga temporanea ai criteri per l’attribuzione di responsabilità contenuti nel Regolamento di Dublino. La proposta della Commissione fissava inoltre il criterio che i richiedenti asilo debbono soddisfare al fine di essere considerati «in chiaro bisogno di protezione internazionale»: appartenere cioè a una nazionalità con un tasso di riconoscimento medio nella UE superiore al 75%. Prendendo in considerazione i dati sul tasso di riconoscimento relativi al 2014, due sole nazionalità, eritrea e siriana, soddisfacevano il requisito imposto dalla Commissione, con un tasso di riconoscimento rispettivamente pari all’89% e al 95%<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> I parametri oggettivi indicati nella proposta sono: la popolazione, il prodotto interno lordo, il tasso di disoccupazione e una media dei richiedenti accolti in passato da ciascuno stato membro.

<sup>5</sup> Come illustrato in seguito, nel successivo meccanismo di ricollocazione temporaneo proposto dalla Commissione nel settembre 2015 saranno inclusi nel meccanismo anche gli Iracheni, in quanto beneficiari di protezione con un tasso superiore al 75% secondo i dati EUROSTAT relativi al 2015.

Il meccanismo sopra descritto si accompagnava a una serie di azioni volte a supportare e monitorare le procedure di asilo adottate dagli stati membri beneficiari. L'Agenda proponeva infatti l'istituzione di un nuovo metodo basato sui cosiddetti *hotspots* (o punti di crisi). Tale approccio prevede il supporto alle autorità italiane e greche al fine di condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo. In particolare, come descritto nell'Agenda: «Chi presenterà domanda di asilo sarà immediatamente immesso in una procedura cui contribuiranno le squadre di sostegno dell'EASO (Ufficio europeo di sostegno per l'asilo), trattando le domande quanto più rapidamente possibile. Per chi invece non necessitasse di protezione, è previsto che FRONTEX coordini il rimpatrio dei migranti irregolari» (Commissione, 2015a: 7). Inoltre, la proposta legislativa seguita all'Agenda includeva l'obbligo per Italia e la Grecia di presentazione di una "roadmap" che includesse delle misure adeguate in ambito di asilo, prima accoglienza e rimpatrio, al fine di rafforzare i sistemi di asilo dei due paesi e assicurare il corretto funzionamento del meccanismo di ricollocazione. La proposta prevedeva anche la possibilità per la Commissione di sospendere l'attuazione del meccanismo qualora Italia e Grecia non ottemperassero agli impegni presi (Commissione 2015b: recital 14).

Lo schema presentato dalla Commissione ha innescato un confronto serrato a livello europeo, spaccando di fatto gli stati membri in due blocchi contrapposti. Da una parte un gruppo di stati, fra cui Germania e Svezia, i quali si sono fatti sostenitori della proposta della Commissione, ritenuta come un passo indispensabile verso una politica autenticamente europea in ambito di asilo. Dall'altra gli stati del cosiddetto "gruppo di Visegrad" - Ungheria, Bulgaria, Repubblica Ceca e Slovacchia - strenui oppositori di una ripartizione dei richiedenti asilo sulla base di quote vincolanti. La ferma opposizione di tale gruppo di paesi ha spinto i capi di stato e di governo a scartare il meccanismo di redistribuzione vincolante proposto dalla Commissione, stabilendo che la ripartizione dei richiedenti fra gli stati membri sarebbe stata decisa "consensualmente", tenendo conto delle specifiche situazioni di ciascuno stato (Consiglio europeo, 2015b).

La controversia innescata sul meccanismo di ricollocazione appare sintomatica di una più ampia divisione all'interno degli stati membri, che affonda le radici in una differente percezione del concetto di sovranità e del ruolo che la UE dovrebbe giocare in ambito di politiche di immigrazione e asilo. Tale divisione è stata confermata dagli eventi che sono seguiti alla situazione di estrema emergenza lungo la rotta balcanica occorsa nell'estate del 2015. Centinaia di migliaia di migranti, fra cui moltissimi siriani e iracheni arrivati in Grecia via mare, si

sono messi in marcia attraverso Macedonia e Serbia con l'intento di attraversare il confine ungherese e, da lì, proseguire verso altri paesi europei, Germania in primo luogo. L'impossibilità di giungere, almeno in tempi rapidi, a una risposta concertata ha di nuovo enfatizzato le differenze negli approcci e nelle priorità degli stati membri. Il presidente ungherese Orbán, oltre a opporsi in modo risoluto all'adozione del meccanismo di quote, ha mostrato di essere pronto ad utilizzare qualsiasi mezzo, inclusi metodi violenti quali cannoni ad acqua e gas lacrimogeni, al fine di prevenire l'afflusso di richiedenti asilo in territorio ungherese (*The Guardian*, 16 settembre 2015). Al tempo stesso, il governo slovacco ha in un primo tempo dichiarato che avrebbe accettato solo persone di religione cristiana all'interno della propria quota di richiedenti asilo (BBC, 19 agosto 2015). Tali iniziative si collocano non solo agli antipodi con i principi cardine su cui il quadro normativo europeo per la protezione dei diritti umani si fonda, quali il principio di non respingimento e il principio di non discriminazione, ma anche con l'immagine dell'Unione europea quale attore globale in grado di affrontare la crisi in modo coeso ed efficace (Pascouau, 2015). Di stampo del tutto differente è invece stato l'unilateralismo adottato dalla Germania, il paese fra l'altro più esposto all'arrivo di richiedenti asilo provenienti dai Balcani. Nell'agosto del 2015, il governo tedesco ha infatti annunciato l'intenzione di accogliere la domanda di asilo di tutti i rifugiati siriani giunti sul territorio tedesco. In altri termini, la Germania ha deciso di far valere la clausola di sovranità inclusa nel Regolamento di Dublino, la quale consente a ciascuno stato membro di assumersi la responsabilità della valutazione di una domanda di asilo presentata sul proprio territorio, in deroga quindi ai normali criteri contenuti nello stesso Regolamento (Euractiv, 26 agosto 2015).

### *Fase due - un più ambizioso piano di ricollocazione e le persistenti tensioni fra gli stati membri*

La decisione presa dal governo tedesco di sospendere Dublino per i richiedenti siriani, la quale costituisce sino ad ora un *unicum* per quanto riguarda la risposta degli stati membri alla crisi in corso, è stata accolta con deciso ottimismo dalla stampa e dalle associazioni umanitarie (*Financial Times*, 3 settembre 2015; *The Economist*, 12 settembre 2015). Ripetuti sono stati, in particolare, i riferimenti alla "leadership morale" che la Germania avrebbe inteso far valere nella gestione della crisi. Tale approccio è ben espresso dalle parole pronunciate dalla Cancelliera Angela Merkel il 31 agosto 2015: sottolineando i valori civili

universali che stanno alle fondamenta del progetto politico europeo, la cancelliera ha ammonito che «se l'Europa fallirà sulla questione dei rifugiati, la stretta connessione che il progetto politico europeo intrattiene con la tutela e promozione dei valori civili universali sarà distrutta» (*The Guardian*, 31 agosto 2015). Al tempo stesso, tuttavia, l'approccio altruistico mostrato dal governo tedesco è andato di pari passo con una vigorosa azione diplomatica al fine di promuovere un rinnovato intervento dell'Unione per far fronte alla crisi. In una lettera congiunta con il premier Francese Hollande indirizzata ai vertici delle istituzioni europee il 3 settembre 2015, si sottolineava la necessità di dare pieno corso alle iniziative di solidarietà proposte dalla Commissione nei mesi precedenti e si invitava la Commissione a presentare un'ulteriore proposta per un meccanismo permanente e obbligatorio di ricollocazione dei richiedenti asilo. A tempo stesso la lettera dei due leader poneva un'enfasi particolare sugli obblighi che devono essere ottemperati dai cosiddetti "paesi di prima linea": la creazione degli *hotspots* sopra descritti, innanzitutto, ma anche il pieno rispetto delle regole di asilo stabilite a livello europeo, per ciò che concerne sia le procedure sia l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (Statewatch, 2015). A questa presa di posizione da parte dei governi tedesco e francese hanno fatto seguito le dichiarazioni del Presidente della Commissione Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione, tenuto il 9 settembre, nel quale si annunciava la presentazione di un nuovo pacchetto legislativo (presentato lo stesso giorno) che comprendeva, fra le altre cose, un'ulteriore attivazione del meccanismo temporaneo per la ricollocazione dei richiedenti asilo nonché un meccanismo permanente di ricollocazione da attivarsi in caso di crisi (Commissione, 2015c e 2015d).

Laddove l'adozione di un meccanismo permanente di ricollocazione richiede il normale *iter* legislativo europeo di co-decisione, e quindi una procedura più lunga e complessa, il meccanismo temporaneo, basato come il precedente sull'Art. 78(3) Tfeu, è stato subito posto al centro delle trattative fra gli stati membri. In termini numerici, la proposta avanzata dalla Commissione prevedeva la ricollocazione di 120.000 richiedenti asilo da Italia (15.600), Grecia (50.400) e Ungheria (54.000), come il precedente da attuarsi su base bi-annuale. La Commissione aveva anche riproposto, nonostante il precedente fallimento, la chiave di redistribuzione vincolante attraverso la quale ripartire i richiedenti asilo fra gli stati membri. Come prevedibile, anche in questo secondo caso la proposta della Commissione ha provocato forti proteste da parte da parte dei paesi dell'Est Europa, i quali hanno rifiutato di sottoscrivere l'accordo. Nell'impossibilità di trovare un'intesa con il gruppo di

oppositori, il Consiglio dei Ministri ha dovuto, *extrema ratio*, ricorrere al voto per maggioranza qualificata al fine di approvare la decisione, una prassi del tutto insolita per un argomento così sensibile qual è quello in questione (Peers, 24 settembre 2015).

Occorre inoltre sottolineare che la Decisione adottata dal Consiglio presenti alcune differenze sostanziali rispetto alla proposta avanzata dalla Commissione: innanzitutto, essa non contempla fra gli stati beneficiari l'Ungheria, che ha infatti rifiutato di prendervi parte. Alla base della decisione del governo ungherese, oltre che l'intrinseca avversione per l'introduzione di quote vincolanti, vi è stato anche il rifiuto ad essere considerato quale paese "di prima linea": infatti, la posizione espressa da Budapest è che i richiedenti asilo presenti sul suo territorio sono, nella grande maggioranza dei casi, precedentemente transitati attraverso la Grecia, ed è quindi il collasso del sistema di asilo in quel paese il vero "problema" che la UE deve risolvere (*Financial Times*, 22 settembre 2015). A seguito del rifiuto dell'Ungheria di prendere parte al meccanismo, il Consiglio ha quindi deciso di ripartire la rimanente quota di 54mila richiedenti asilo rimasta scoperta fra Italia e Grecia, o in altri paesi eventualmente ritenuti bisognosi attraverso un emendamento da adottare entro il 26 settembre 2016 (Consiglio dei Ministri della UE, 2015, Art. 4). Infine, riguardo ai criteri per la ripartizione dei richiedenti asilo, la Decisione non fa alcun riferimento alla chiave di redistribuzione proposta dalla Commissione: secondo alcune fonti di stampa, al fine di preservare la «sovranità degli stati membri», le quote sarebbero state anche in questo caso decise sulla base di negoziazioni condotte in seno al Consiglio dei Ministri (Politico Europe, 21 settembre 2015).

Alla fine di settembre del 2015, gli stati membri erano stati quindi in grado di adottare due decisioni che prevedono la ricollocazione complessiva di 160.000 richiedenti asilo nei prossimi due anni. In sede di valutazione delle due iniziative, è possibile avanzare due osservazioni sulle decisioni finora adottate. Un primo punto riguarda la controversia sull'utilizzo di una chiave di redistribuzione vincolante per la redistribuzione dei richiedenti asilo: sebbene non sia possibile al momento ricostruire le preferenze dei singoli stati membri in merito a tale strumento, appare chiaro che esso è ancora considerato inaccettabile per alcuni di essi, ragione che spiega perché ad esso non si faccia riferimento neppure nella seconda decisione presa dal Consiglio, la quale è stata presa a maggioranza qualificata. Tale circostanza getta delle ombre sul futuro delle politiche di redistribuzione della UE in ambito di asilo. Tali politiche dovrebbero, almeno questa sembra essere la visione descritta dalla Commissione nell'Agenda, essere integrate nell'*acquis*

europeo sull'asilo, superando quindi l'approccio emergenziale che è stato assunto sinora. Come tale "istituzionalizzazione" delle politiche di ricollocazione possa avvenire in assenza di un volontà condivisa da parte degli stati membri di accettare meccanismi vincolanti di distribuzione fondati su parametri oggettivi costituisce un'incognita di non poco conto di cui si dovrà necessariamente tenere conto in futuro.

Un secondo genere di questioni sollevato dal meccanismo di ricollocazione è di ordine procedurale, e riguarda il processo di selezione dei richiedenti asilo da ricollocare. A questo riguardo, nelle due decisioni si chiarisce che esso deve essere condotto dalle autorità competenti di Italia e Grecia, assegnando una priorità ai soggetti vulnerabili e assicurando il principio dell'unità familiare. La procedura non fa quindi alcun riferimento all'obbligo (ne tantomeno all'opportunità) di tenere in considerazione la volontà del partecipante, né in merito alla scelta di prendere parte alla ricollocazione né in merito alla scelta del paese di destinazione. Nel testo delle due decisioni si fa invece riferimento all'importanza di tenere conto della futura integrazione dei richiedenti asilo nella società di accoglienza. In particolare, aspetti quali le competenze linguistiche, legami familiari, culturali o sociali dovrebbero essere adeguatamente considerati nel corso del processo di selezione (Consiglio dei Ministri della UE, 2015: recital 34). Tali criteri, tuttavia, non sono vincolanti: il testo della Decisione sottolinea infatti come gli stati ospitanti non possano opporsi alla ricollocazione di un richiedente asilo, salvo nei casi in cui sussistano ragionevoli motivi di ritenere che egli costituisca un pericolo alla sicurezza nazionale e all'ordine pubblico (*Ibid.*: Art. 5(7)).

Come già descritto in precedenza, il piano di ricollocazione è stato accompagnato da misure a supporto di Italia e Grecia, nella forma di assistenza fornita dalle agenzie europee EASO e FRONTEX per quanto riguarda lo *screening* dei migranti, l'assistenza ai beneficiari di protezione internazionale e l'organizzazione di operazioni di rimpatrio per coloro che non hanno richiesto o sono ritenuti non bisognosi di protezione. Al tempo stesso, è stato indicato l'obbligo per i due paesi di attuare una serie di iniziative che hanno l'obiettivo di rimediare alle debolezze dei rispettivi sistemi di asilo. Anche al fine di valutare l'efficacia delle iniziative adottate in sede europea è quindi di fondamentale importanza comprendere il contesto nazionale in cui tali iniziative si collocano; nella sezione successiva viene preso in considerazione il caso italiano.

## Le iniziative della UE e il sistema di asilo italiano

L'aumento dei flussi attraverso il Mediterraneo nel corso del 2014 e del 2015 è stato accompagnato da un incremento rilevante nel numero delle domande di asilo presentate nel nostro paese. Dopo un picco di esse nel 2011, in concomitanza con gli eventi della primavera araba, nei due anni successivi il numero di richieste di asilo era diminuito nuovamente, per poi tornare a crescere esponenzialmente nel 2014, anno nel quale è stato registrato il record di 64.625 domande (un incremento del 132% rispetto alle 26.620 richieste presentate del 2013). Nei primi due trimestri del 2015 sono state presentate in Italia circa 30.000 domande di asilo, un numero che colloca l'Italia al terzo posto dietro Germania e Ungheria per numero di richieste di asilo nella UE (Eurostat, 2015b).

Oltre ad essere uno dei principali paesi di accoglienza, l'Italia è anche uno dei principali paesi di transito dei richiedenti verso altri stati europei. I dati disponibili mostrano infatti che l'Italia non rappresenta la destinazione finale per molti dei richiedenti asilo che vi giungono, i quali aspirano a raggiungere in particolare i paesi del Nord-Europa, Germania e Svezia in primo luogo. Tali paesi sono ritenuti preferibili per una serie di ragioni: dalla presenza di consolidate comunità di connazionali, alle migliori condizioni di accoglienza e integrazione offerte, alle più favorevoli condizioni di accesso al mercato del lavoro (Brekke e Brochmann, 2014). Secondo i dati EUROSTAT, seppur maggioritari in termini numerici nel corso del 2014, solo un numero esiguo di Eritrei e Siriani ha presentato domanda di asilo in Italia nello stesso anno. Al contrario, dei 122.115 siriani che avevano presentato domanda nella UE nel corso del 2014, circa il 60% lo aveva fatto in due soli paesi, Germania e Svezia; nello stesso anno, l'86% dei 36.925 eritrei che avevano presentato domanda nella UE lo aveva fatto in soli quattro stati: Germania, Svezia, Olanda e Regno Unito (EUROSTAT, 2015a).

Un ultimo problema del sistema di asilo Italiano riguarda il cosiddetto *screening* dei migranti giunti via mare. Secondo quanto stabilito dal Regolamento EURODAC, i migranti intercettati nell'atto di attraversare il confine di uno stato membro andrebbero prontamente identificati e schedati attraverso la rilevazione delle impronte digitali. Le autorità italiane hanno tuttavia incontrato numerose difficoltà ad attuare in modo efficace quest'ultima fase della procedura, anche in ragione del rifiuto da parte di numerosi migranti, in particolare siriani ed eritrei, a sottoporsi alle operazioni di identificazione. Ciò non deve peraltro stupire: se venissero identificati, tali migranti verrebbero registrati nel Sistema EURODAC e sarebbero soggetti, nel caso si trasferissero in altri paesi

membri, alla procedura di trasferimento nel paese di primo ingresso secondo la procedura ordinaria prevista dal Regolamento di Dublino.

Gli elevati flussi di richiedenti asilo giunti in Italia hanno enfatizzato le debolezze croniche di cui soffre il sistema di asilo italiano. Una prima problematica centrale riguarda la frammentazione del sistema di accoglienza. Anziché essere fondato su una pianificazione coerente, il sistema di accoglienza italiano è infatti stato tradizionalmente gestito attraverso misure di natura emergenziale. Ciò ha determinato il proliferare di soluzioni *ad hoc*, in particolare per quanto riguarda la prima accoglienza (Ambrosini, 2014). Nel corso degli anni sono sorte sul territorio nazionale una pluralità di strutture governative, fra cui i cosiddetti CDA (centri di accoglienza), i CPSA (centri di primo soccorso e accoglienza) e i CARA (centri di accoglienza per richiedenti asilo). In ragione del cronico sottodimensionamento di tali strutture, tuttavia, è stato più volte necessario nel corso degli ultimi due anni ricorrere a “strutture temporanee” attivate attraverso Circolari emesse dal Ministero dell’Interno e rivolte alle Prefetture. Dopo una fase di prima accoglienza in una delle strutture sopra indicate, i richiedenti asilo dovrebbero essere inviati in una delle strutture della rete SPRAR (Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati), che fornisce strutture di accoglienza e sostegno all’integrazione tramite il supporto degli enti locali e delle organizzazioni di terzo settore. La capacità dello SPRAR, tuttavia, è stata tradizionalmente ridotta e quindi non in grado di assorbire tutti coloro che avrebbero avuto diritto ad accedervi. Nel corso degli ultimi due anni è stato peraltro attuato un significativo ampliamento del sistema SPRAR: i posti disponibili sono stati sensibilmente aumentati fino a superare i 20.000 nel corso del 2014 (Cordeil de Donato, 2014: 73).

Oltre alla capacità del sistema SPRAR, è la governance di sistema dell’accoglienza in Italia che è stata sottoposta a un radicale ripensamento. A questo riguardo, l’Intesa fra Stato, regioni ed Enti locali adottata in sede di Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 aveva stabilito la necessità di attuare un sistema di *chain management*, articolato su tre livelli: primissima accoglienza e identificazione dei richiedenti; rapido smistamento, entro 48 ore, in un *hub* regionale in cui il richiedente asilo viene ospitato per la durata necessaria alla formalizzazione della domanda di protezione; assegnazione del richiedente a uno dei posti della rete SPRAR (Anci et al., 2015, 23). L’attuazione di tale nuovo sistema, tuttavia, si è scontrata nella sua fase iniziale con ostacoli logistici e amministrativi, in particolare per quanto riguarda la creazione dei cosiddetti *hubs* regionali, il perno attorno al quale dovrebbe ruotare la fase della prima accoglienza (Anci et al., 2015: 29).

Un secondo limite strutturale del sistema di accoglienza italiano riguarda i tempi di esame delle domande di asilo. Il numero limitato di Commissioni territoriali adibite a tale compito presenti sul territorio, oltreché la lentezza delle procedure di riesame giudiziale in caso di appello da parte del richiedente, hanno provocato un prolungamento eccessivo dei tempi per il verdetto definitivo, in molti casi addirittura superiore ai due anni. Tale circostanza ha determinato il permanere di molti richiedenti asilo nel sistema di accoglienza per un periodo di tempo troppo lungo, precludendo la possibilità di garantire un adeguato *turn over* nelle strutture esistenti. Al fine di ovviare a tale situazione, nel novembre del 2014 (attraverso il Decreto n. 119/2014) sono state introdotte nuove norme sulle procedure d'esame delle domande d'asilo volte ad accelerare i tempi: innanzitutto, è stato disposto un aumento delle Commissioni territoriali da dieci a venti; inoltre, sono state introdotte procedure semplificate, fra cui la possibilità che, salvo richiesta dell'interessato o del Presidente della Commissione, l'intervista del richiedente possa aver luogo davanti a un solo Commissario.

La breve analisi della condizione e delle lacune del sistema di accoglienza italiano mettono in luce l'estrema problematicità della questione dell'asilo nel nostro paese e impongono alcune riflessioni sul possibile impatto delle recenti politiche adottate dalla UE nel nostro paese.

Un primo aspetto da prendere in considerazione riguarda il meccanismo di ricollocazione straordinario adottato dalla Commissione. Tale meccanismo prevede che 39.600 richiedenti dai paesi di priorità (Siria, Eritrea ed Iraq) debbano essere ricollocati dall'Italia nel corso dei prossimi due anni. Occorre ricordare tuttavia come, a differenza dei flussi migratori esperiti dalla Grecia, la composizione dei flussi verso l'Italia sia costituita da una rilevante componente di richiedenti provenienti dall'Africa sub-sahariana, i quali non potranno entrare a far parte dello schema in quanto non presentano (almeno allo stato attuale delle cose) un tasso di riconoscimento superiore al 75% (UNHCR, 2015a). I richiedenti asilo provenienti da questi paesi rimarranno quindi in carico al sistema di accoglienza italiano sulla base dei criteri fissati dal Regolamento di Dublino. Ipotizzando una piena e sistematica applicazione delle norme incluse in tale Regolamento, secondo l'auspicio più volte avanzato in sede europea, è quindi del tutto lecito supporre (premesse che i flussi migratori rimangano al livello del 2014 e del 2015) che il sistema di accoglienza italiano si trovi a gestire in futuro numeri di richiedenti asilo superiori a quelli presi in carico negli ultimi anni. Occorre infine sottolineare come alcuni aspetti organizzativi relativi alle procedure di ricollocazione possano imporre ulteriori oneri al siste-

ma di accoglienza italiano. Come descritto in precedenza, la selezione dei migranti che parteciperanno al meccanismo di ricollocazione necessita dell'introduzione di apposite procedure burocratiche e, con tutta probabilità, anche di apposite strutture di accoglienza in cui ospitare coloro in attesa di trasferimento, le quali dovranno essere approntate in modo rapido ed efficiente dalle autorità italiane di concerto con le autorità degli altri stati membri.

L'altro punto da prendere in considerazione riguarda le misure di supporto all'Italia e i relativi obblighi imposti al nostro paese. Innanzitutto, è indubbio che la creazione degli *hotspots* possa consentire una pronta e più efficiente identificazione dei richiedenti asilo, contribuendo a colmare una delle lacune storiche del sistema di accoglienza italiano. Occorre tuttavia ricordare che alcune delle ragioni per cui il processo di identificazione è stato particolarmente difficile in passato continueranno a persistere: sarà quindi importante osservare come le procedure di identificazione saranno condotte nell'ambito degli *hotspots*, tenendo presente che l'uso di misure coercitive nei confronti dei richiedenti asilo appare problematico sia dal punto di vista dell'ordinamento giuridico in vigore in Italia sia per quanto riguarda l'efficacia ultima di tali misure (in passato molti richiedenti asilo identificati in Italia hanno comunque lasciato il paese facendo affidamento sulla scarsa attuazione del Regolamento di Dublino; Peers, 28 maggio 2015). Infine, non devono essere sottovalutate le tensioni che possono sorgere fra le istituzioni di Bruxelles e le autorità italiane nella fase di attuazione delle iniziative sopra descritte. Il governo italiano ha infatti sottolineato in più occasioni la propria preoccupazione in merito a possibili ingerenze in aree quali la gestione delle domande e l'accoglienza, considerate di stretta pertinenza dello stato nazionale (Sarti, 2014).

L'analisi condotta nel corso dell'ultima sezione sottolinea come le misure adottate nel corso del 2015, in particolare il meccanismo di ricollocazione e la rete di *hotspots*, non possano costituire una panacea alle lacune del sistema di asilo italiano. Per agire in modo incisivo in tali ambiti occorrerà infatti mettere in atto una riforma complessiva della governance del sistema di asilo nel nostro paese, la quale è stata solo recentemente delineata nei suoi punti principali. Tali iniziative non costituiscono neppure l'alternativa all'elaborazione di una visione di lungo periodo in merito alla costruzione europea in ambito di asilo, un argomento preso in considerazione brevemente nella sezione conclusiva.

## Conclusioni: i tasselli mancanti nel Sistema europeo comune di asilo

Il meccanismo di ricollocazione temporaneo adottato dagli stati membri nel 2015 costituisce un indubbio passo avanti nella politica di asilo europea e dovrebbe quindi essere accolto positivamente. Tuttavia, è importante ribadire come tale misura introduca solo una deroga temporanea al sistema per l'allocazione di responsabilità fra gli stati membri delineato dal Regolamento di Dublino. In altri termini, la "logica di fondo" alla base del Regolamento di Dublino, la quale assegna un onere sproporzionato agli stati di primo ingresso dei richiedenti, costituirà ancora il perno del sistema per l'allocazione di responsabilità della UE.

I limiti e il malfunzionamento del Sistema di Dublino sono stati ampiamente riconosciuti. Una prima critica mossa al sistema di Dublino riguarda gli incentivi che esso necessariamente determina per gli stati membri di primo ingresso a istituire controlli alle frontiere volti a prevenire l'ingresso dei richiedenti asilo nel loro territorio. Episodi di respingimento di richiedenti asilo sono stati documentati in più occasioni in passato. Nel caso *Hirsi Jamaa and Others v. Italy del 2012*, la Corte europea dei diritti umani (CEDU) aveva condannato l'Italia per i cosiddetti *push backs*, vale a dire respingimenti collettivi verso la Libia di migranti intercettati in acque internazionali<sup>6</sup>. Nel corso del 2014 e anche nel corso dell'ultimo anno, il governo ungherese ha inoltre ripetutamente respinto richiedenti asilo (fra cui molti siriani e iracheni) lungo il proprio confine con la Serbia (Human Rights Watch, 2014). Un altro presupposto particolarmente labile su cui si fonda il sistema di Dublino è che condizioni di accoglienza uniformi siano garantite in tutti gli Stati membri della UE. Ampie e numerose evidenze, tuttavia, hanno messo in luce le profonde disparità nelle condizioni di accoglienza e nel trattamento dei richiedenti asilo negli stati della UE, con risvolti anche di natura legale di primo rilievo. In particolare, la CEDU nel caso *M.S.S. v. Belgium and Greece del 2011* aveva concluso che il trasferimento di un richiedente asilo afgano dal Belgio alla Grecia era da considerarsi una violazione da parte dei due paesi degli Articoli 3 (proibizione di un trattamento o di una punizione inumana e degradante) e dell'Articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) in ragione delle condizioni di vita in cui il richiedente era stato esposto in Grecia<sup>7</sup>. Tale pronuncia della CEDU era stata seguita, sempre nel 2011, dalla

<sup>6</sup> Caso *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, ricorso no. 27765/09, 23 febbraio 2012.

<sup>7</sup> Caso *M.S.S. v. Belgium and Greece*, ricorso no. 30696/09, 21 gennaio 2011.

sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGEU) *N.S. v. UK*, la quale aveva sancito che gli stati membri «sono tenuti a non trasferire un richiedente asilo verso lo “Stato membro competente” ai sensi del Regolamento n. 343/2003 (Regolamento di Dublino) quando non possono ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti»<sup>8</sup>. A seguito di tale sentenza, tutti i trasferimenti verso la Grecia nell'ambito del sistema di Dublino sono stati sospesi.

Oltre alle preoccupazioni concernenti la protezione dei diritti umani, sono state avanzate severe riserve riguardo all'efficacia del sistema di Dublino. Innanzitutto, seri dubbi sono stati sollevati in merito alla capacità del sistema di prevenire i “movimenti secondari” di richiedenti all'interno dell'Unione. Al contrario, il focus prioritario accordato al criterio dell'ingresso irregolare rispetto ad altri criteri inclusi nel Regolamento (ad esempio quelli riguardanti il ricongiungimento familiare) costituiscono un forte incentivo per i richiedenti asilo a non sottoporsi alle procedure di identificazione. Lentezze burocratiche e amministrative contribuiscono inoltre a rendere il sistema particolarmente farraginoso e poco efficiente: secondo uno studio condotto da ECRE (Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esiliati), solo un numero esiguo di richieste di trasferimento emesse nell'ambito del sistema di Dublino viene effettivamente attuato; inoltre, è stato fatto notare come in molti casi gli stati membri procedano di fatto allo “scambio” di un numero pressoché analogo di richiedenti asilo, il che costituisce un'ulteriore prova di come l'attuale sistema fallisca nel perseguire gli obiettivi redistributivi prefissati (ECRE, 2013).

Le circostanze sopra menzionate impongono quindi un ripensamento in profondità del sistema di Dublino. A questo riguardo, la Commissione europea ha annunciato nell'Agenda l'intenzione di condurre una valutazione del Sistema di Dublino entro il 2016, in particolare al fine di accertare se una revisione dei parametri legali del sistema sia necessaria al fine di ottenere una più equa redistribuzione dei richiedenti asilo in Europa (Commissione, 2015a, 15). Diverse opzioni di riforma sono state avanzate a tal fine da più voci: dall'introduzione di un sistema permanente di quote da attivarsi in caso di emergenza (linea

<sup>8</sup> Sentenza della Corte (grande sezione) del 21 dicembre 2011, *N. S. (C-411/10) contro Secretary of State for the Home Department e M. E. e altri (C-493/10) contro Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

che la stessa Commissione europea è orientata a perseguire) all'adozione di un sistema di "libera scelta", in base al quale sarebbe data ai richiedenti asilo la possibilità di scegliere lo stato membro in cui intendono presentare la domanda (Williams, 2015). Senza voler entrare nel merito dei rispettivi vantaggi e svantaggi delle differenti proposte, appare nondimeno evidente come l'introduzione di adeguati meccanismi al fine di tenere in conto, almeno in una certa misura, delle preferenze e delle capacità di integrazione dei richiedenti asilo nelle società ospitanti, costituisca un passaggio politico difficile ma necessario al fine di migliorare il funzionamento complessivo del sistema.

Infine, un ulteriore passo sui cui è necessario muoversi riguarda il mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di asilo all'interno dell'Unione. Secondo quanto stabilito dall'attuale quadro normativo europeo, non è possibile per un beneficiario di protezione internazionale vedere riconosciuti i diritti associati al proprio status in uno stato membro diverso da quello in cui tale status gli è stato conferito (Guild et al, 2015: 39). All'impossibilità di trasferire i diritti connessi alla protezione internazionale, si aggiungono i limiti imposti alla libera circolazione nella UE dei beneficiari di protezione internazionale: essi sono infatti obbligati a risiedere nello Stato che ha garantito loro protezione per un periodo di almeno cinque anni, termine oltre il quale è loro consentito avanzare una richiesta per un permesso EU di lungo soggiorno. Tale permesso consente, soddisfatte alcune condizioni quali essere in possesso di adeguate risorse economiche e di una copertura sanitaria, il trasferimento dei titolari in un altro stato dell'Unione. Oltre al periodo particolarmente lungo di attesa per potersi trasferire, è stato fatto notare come le condizioni imposte per il rilascio del permesso di lungo soggiorno possano risultare particolarmente onerose da soddisfare per i beneficiari di protezione internazionale, che quindi si troverebbero nell'impossibilità effettiva di far valere il diritto loro assegnato nella direttiva lungo-soggiornanti (Guild et al, 2015, 46).

Tenuto conto anche delle distorsioni che caratterizzano il sistema di Dublino sopra descritte, una revisione dell'attuale quadro normativo al fine di garantire il mutuo riconoscimento delle decisioni in ambito di asilo, associata alla facilitazione della libera circolazione dei beneficiari di protezione all'interno dell'Unione, presenterebbe indubbi vantaggi. In primo luogo, tali riforme consentirebbero di ridurre gli incentivi ora presenti ad eludere le procedure di identificazione e a spostarsi irregolarmente in un altro stato membro, accrescendo sia l'equità sia l'efficienza dell'interno sistema. In una prospettiva più ampia, il mutuo riconoscimento consentirebbe di muovere un passo sostanziale

nella piena attuazione del Sistema europeo comune di asilo, garantendo, secondo il dettato dell'articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di procedere verso «l'istituzione di uno stato di asilo uniforme per i cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione».

L'attuazione di entrambe le opzioni di riforma sopra descritte, revisione di Dublino e mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di asilo, risulta condizionata ad una piena e corretta attuazione delle norme che costituiscono l'*acquis* europeo sull'asilo, in particolare riguardo alle procedure e all'accoglienza dei richiedenti asilo. Tale processo di armonizzazione sostanziale oltreché formale è indispensabile al fine di stabilire una reciproca fiducia fra gli stati membri, necessaria sia per l'attuazione di misure redistributive come quelle sopra descritte, sia al fine di prevenire una concentrazione eccessiva delle domande in alcuni stati. In conclusione, la riforma del sistema europeo di asilo dovrà essere condotta seguendo un doppio binario: da un lato, una coraggiosa azione riformatrice a livello europeo, dall'altro, uno sforzo risoluto da parte degli stati membri (come sottolineato l'Italia ha ancora molto da fare a questo riguardo) nell'attuazione delle norme comuni stabilite dal legislatore europeo.

## Bibliografia

- Ambrosini, Maurizio (2014). *La questione dei Rifugiati*, in *Fondazione ISMU. XX Rapporto Nazionale sulle migrazioni*. Milano, Franco Angeli.
- Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di protezione sussidiaria (Sprar), Alto commissariato Onu per i rifugiati (UNHCR) per il Sud Europa, Fondazione Migrantes (2015). *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015*, <http://www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/rapporto-sulla-protezione-internazionale-italia-2015> [visitato 10 ottobre 2015].
- BBC (19 agosto 2015). *Migrants crisis: Slovakia will only accept Christians*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-33986738> [visitato 9 ottobre 2015].
- Commissione (2011). *L'Approccio globale alla migrazione e alla mobilità*. COM(2011) 743 final.
- Commissione (2015a). *Agenda europea sulla migrazione*. Bruxelles, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.
- Commissione (2013). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attività della Task Force "Mediterraneo". Bruxelles, 4.12.2013 COM(2013) 869 final.
- Commissione (2015b). *Proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*. Brussels, 27.5.2015, COM(2015) 286 final.

- Commissione (2015c). *Proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary*. Brussels, 9.9.2015, COM(2015) 451 final.
- Commissione (2015d). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person*. Brussels, 9.9.2015, COM(2015) 450 final.
- Consiglio dei Ministri della UE (2015). *Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*. L 248/80, 24.9.2015.
- Consiglio europeo (2015). *Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> [visitato 8 ottobre 2015].
- Consiglio europeo (2015b). *European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions*. Brussels, 26 June 2015, EUCO 22/15.
- Cordeil de Donato, Maria (2014). *Access to Protection: Bridges to Walls*. Roma, Consiglio Italiano per i Rifugiati, [http://www.cir-onlus.org/images/pdf/ACCESS%20TO%20PROTEZION-%20BRIDGES%20NOT%20WALLS\\_REPORT.pdf](http://www.cir-onlus.org/images/pdf/ACCESS%20TO%20PROTEZION-%20BRIDGES%20NOT%20WALLS_REPORT.pdf) [visitato 21 ottobre 2015].
- EASO (2015). *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*, <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-2014.pdf> [visitato 15 luglio 2015].
- ECRE (2013). *Dublin II Regulation. Lives on hold. European Comparative Report*, <http://www.dublin-project.eu/dublin/Dublin-news/New-report-Dublin-II-regulation-lives-on-hold> [visitato 11 ottobre 2015].
- Euractiv (26 agosto 2015). *Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees*, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/germany-suspends-dublin-agreement-syrian-refugees-317065> [visitato 9 ottobre 2015].
- Eurostat (2015a). *Asylum statistics*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics) [visitato 10 ottobre 2015].
- Eurostat (2015b). *Asylum quarterly report*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report) [visitato 10 ottobre 2015].
- Financial Times* (19 agosto 2015). *Germany braced to receive 800,000 asylum seekers*, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1099e22c-467e-11e5-b3b2-1672-f710807b.html#axzz3nyHVbICI> [visitato 8 ottobre 2015].
- Financial Times* (3 settembre 2015). *Angela Merkel's refugee plan shames David Cameron's fear*; <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9cdc551a-521f-11e5-8642-453585f2cfcd.html#axzz3nyHVbICI> [Visitato 9 ottobre 2015].
- Financial Times* (22 settembre 2015). *Why Hungary wanted out of EU's refugee scheme*, <http://blogs.ft.com/brusselsblog/2015/09/22/why-hungary-wanted-out-of-eus-refugee-scheme/> [visitato 9 ottobre 2015].
- Guild, Elspeth; Costello, Cathryn; Garlick, Madeline, Moreno-Lax. Violeta (2015). *Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin*, Study commissioned by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs of the European Parliament, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL\\_STU\(2015\)519234\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU(2015)519234_EN.pdf) [visitato 8 ottobre 2015].

- Human Rights Watch (18 settembre 2014). *Bulgaria: New Evidence Syrians Forced Back to Turkey*, <https://www.hrw.org/news/2014/09/18/bulgaria-new-evidence-syrians-forced-back-turkey> [visitato 11 ottobre 2015].
- La Repubblica (20 ottobre 2015). *Naufragio a sud della Sicilia, almeno 800 morti tra i migranti*, [http://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/04/20/news/naufragio\\_a\\_sud\\_della\\_sicilia\\_morti\\_tra\\_700\\_e\\_900\\_migranti\\_le\\_salme\\_a\\_malta\\_superstiti\\_attesi\\_a\\_catania-112381134/](http://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/04/20/news/naufragio_a_sud_della_sicilia_morti_tra_700_e_900_migranti_le_salme_a_malta_superstiti_attesi_a_catania-112381134/) [visitato 20 ottobre 2015].
- Parlamento europeo (2014). *European Parliament resolution on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration*, 2014/2907(RSP).
- Parlamento europeo (2015). *European Parliament resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies*, 2015/2660(RSP).
- Parlamento/Consiglio (2013). *Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, OJ L180/31, 29.6.2013.
- Pascouau, Yves (2015). *Heads buried in the sand: member states block solutions to the refugee crisis*, Policy review, <http://www.policyreview.eu/heads-buried-in-the-sand-member-states-block-solutions-to-the-refugee-crisis/> [visitato 9 ottobre 2015].
- Peers, Steve (28 maggio 2015). *The new EU Migration Agenda takes shape: analysis of the first new measures*. EU Law Analysis, <http://eulawanalysis.blogspot.it/2015/05/the-new-eu-migration-agenda-takes-shape.html> [visitato 21 ottobre 2015].
- Peers, Steve (24 settembre 2015). *Relocation of Asylum-Seekers in the EU: Law and Policy*. EU Law Analysis, <http://eulawanalysis.blogspot.it/2015/09/relocation-of-asylum-seekers-in-eu-law.html> [visitato 9 ottobre 2015].
- Politico Europe (21 settembre 2015). *EU forces through refugee deal*, <http://www.politico.eu/article/eu-tries-to-unblock-refugee-migrants-relocation-deal-crisis/> [visitato 9 ottobre 2015].
- Sarti, Sandra (2014). *Dal naufragio di Lampedusa all'Agenda europea. Libertà civili, Speciale/il semestre UE*, 1/14: 8-24, <http://www.libertacivili.it/publicazioni.html> [visitato 10 ottobre 2015].
- Statewatch (2015). *Letter from Hollande and Merkel to Monsieur Donald TUSK President du Conseil europeen, Monsieur Jean-Claude JUNCKER President de la Commission europeenne and Monsieur Xavier BETTEL Premier ministre du Luxembourg*, <http://www.statewatch.org/news/2015/sep/eu-crisis-letter-Hollande-Merkel-aux-autorites-europeennes.pdf> [visitato 9 ottobre 2015].
- The Guardian (16 settembre 2015). *Hungarian riot police use water cannon against refugees*, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/16/hungarian-riot-police-use-water-cannon-against-refugees> [visitato 9 ottobre 2015].
- The Guardian (31 agosto 2015). *Angela Merkel: Europe as a whole must help with refugees - video*, <http://www.theguardian.com/world/video/2015/aug/31/angela-merkel-europe-as-a-whole-must-help-with-refugees-video> [visitato 9 ottobre 2015].

- The Economist* (12 settembre 2015). *Europe should welcome more refugees and economic migrants—for the sake of the world and itself*, <http://www.economist.com/news/leaders/21664136-europe-should-welcome-more-refugees-and-economic-migrantsfor-sake-world-and> [visitato 9 ottobre 2015].
- Thielemann, Eiko R. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16 (3): 253-273.
- UNHCR (2014). *UNHCR Global Trends 2014*, <http://unhcr.org/556725e69.html> [visitato 8 ottobre 2014].
- UNHCR (2015a). *Statistiche*, <http://www.unhcr.it/risorse/statistiche> [visitato 19 settembre 2015].
- UNHCR (2015b). *Syria Regional Refugee Response. Inter-agency Information Sharing Portal*, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> [visitato 20 settembre 2015].
- Williams, Richard (2015). *Beyond Dublin. A discussion Paper for the Greens/EFA in the European Parliament*, <http://www.greens-efa.eu/fr/beyond-dublin-13767.html> [visitato 11 ottobre 2015].

# **Diritto e migrazioni: come conciliare il diritto ad emigrare con il diritto di ogni stato a governare le immigrazioni?**

PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA  
morozzopaolo@gmail.com  
*Università degli studi di Urbino*

The right to emigrate is only partly accounted for in international legal code that addresses the right to immigrate not at all. States do not have unlimited rights over the impenetrability of their borders. Beyond guaranteeing refuge for seekers of asylum and granting permanent residency to other foreigners assured protection under international law, states and the international community at large have a responsibility to safeguard the rights to life and health of all migrants, regardless of their legal status. Said responsibility may consequently obligate comprehensive protections for immigrants, such as those already provided for under Italian and European law.

It is nonetheless necessary to recognize the existence of a grey zone between emigration for asylum and so-called economic or financial emigration. In fact, there are cases in which economic need is an effect of persecution and injustices that compromise migrants' wellbeing, not infrequently resulting from the predatory and oppressive gestation of migrants' native societies.

In conclusion, we must preserve a geopolitical environment that extends well beyond the narrow confines of national perimeters and states on the frontiers of mass migration. If this environment is not actively protected, the hegemony of rights will cede to an epidemic of violence that drastically alters living conditions for migrants, whom, as we have seen in the past few months, are the responsibility of each and every state as well as of the international and regional organizations pledged to ensure their wellbeing.

## **L'ambiguità semantica del diritto di emigrare**

Lo Stato – ogni Stato – ha il diritto di governare le immigrazioni? La formula scelta per questa seconda parte della domanda, per la cui risposta sono stato onerato dai curatori di questo numero della rivista, è

molto pudica: non si chiede infatti se lo Stato abbia il diritto di impedire l'immigrazione, cioè l'ingresso ed il soggiorno di cittadini stranieri sul suo territorio, ma se abbia il diritto di governarla. E poiché governare null'altro è se non il dovere di chi è stato designato a svolgere tale funzione sul presupposto che la materia da regolare si qualifichi come legittima, la domanda suggerisce l'idea che lo Stato non abbia un diritto antitetico e contrapposto a quello del migrante. Potrebbe, al più, avere il dovere di far sì che le migrazioni avvengano senza compromettere i beni in senso giuridico che lo Stato ha l'obbligo di proteggere, tra i quali in prima linea troviamo certamente la vita delle persone; e più in generale la loro sicurezza e benessere. Quali persone? Certamente i propri cittadini, ma anche gli stessi migranti, della cui comune appartenenza alla comunità internazionale l'Europa dovrebbe certamente tenere conto.

Riguardo invece alla prima parte della domanda – e muovendoci in limine su di un piano ancora più astratto – si potrebbe sostenere che se una persona è titolare di un diritto ad emigrare inteso nella completezza di questa complessa azione (includendovi cioè, oltre alla partenza, anche un arrivo) impedirgli l'ingresso nel Paese di destinazione è allora un atto astrattamente illecito il cui compimento può essere ammesso solo in presenza di una causa di giustificazione; una sorta di stato di necessità, dato dall'esigenza di difendere beni pubblici necessari, che giustifichi le autorità nazionali autorizzandole ad impedire al migrante di esercitare il suo diritto di immigrazione.

Avremmo dunque da un lato un diritto e dall'altro un potere di governo. Un'asimmetria di posizioni che porterebbe, sul piano della logica astratta, a capovolgere la quotidiana realtà europea del diritto dell'immigrazione, nella quale, non da oggi, accade che solo una categoria particolare di migranti – i richiedenti asilo – hanno diritto, ma solo nell'immediato e nel provvisorio, al non *refoulement* e in un secondo tempo, se riconosciuti meritevoli di protezione, anche il diritto a non essere espulsi dal Paese di arrivo. Quanto agli altri migranti, essi sono invece sottoposti ad un divieto severo e generalizzato di immigrazione che va ben oltre la copertura teorica di una giustificazione di necessità, e che contraddice di netto il loro supposto diritto di emigrare, talvolta addirittura sanzionando penalmente tale divieto per il solo fatto dell'ingresso clandestino o del prolungamento non autorizzato del soggiorno pur seguito ad un ingresso legale.

L'immigrazione oggi è in effetti quasi sempre vietata, sanzionata e prevenuta, rientrando in questa terza missione (la prevenzione) una serie di presidi giuridici ed amministrativi diversi ed estranei alle logiche della cooperazione per lo sviluppo, tra i quali spicca la cooperazione

consolare Schengen, le cui istruzioni comuni mirano a selezionare gli ingressi legali rifiutando il visto di breve durata quando, pur in presenza di tutti i requisiti formalmente necessari per il suo ottenimento, si possa comunque ravvisare l'esistenza, in termini meramente probabilistici, di un rischio migratorio.

Ma sul piano del diritto positivo esiste, davvero il diritto di emigrare? Al riguardo il diritto internazionale mostra qualche ambiguità. In effetti l'art.13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dopo aver affermato che ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato, gli riconosce anche il diritto di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio paese (del medesimo tenore è poi l'art.12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici). Si tratta, evidentemente, di una formula sufficiente ad escludere la legittimità internazionale di leggi con le quali uno Stato pretenda di impedire ai suoi cittadini l'uscita dal Paese, come in passato era accaduto, anche in Italia, per motivazioni demografiche e di mantenimento della forza-lavoro interna; e come in tempi più recenti è accaduto ed ancora talvolta accade in Paesi non democratici.

Ma lasciare un Paese (diverso e ben più compiuto è invece il diritto di ritornare nel proprio) è predicato assertivo di un diritto incompleto, ancora tutto strumentale e non finale: «dove andrò una volta lasciato il mio Paese?» A che vale partire senza un Paese di destinazione? Manca in effetti nella dichiarazione universale dei diritti dell'uomo l'affermazione del diritto di immigrare cui fare corrispondere una posizione di soggezione od almeno di obbligo dello Stato prescelto dal migrante a consentirne l'ingresso.

Emigrare, nel suo esito costituito dall'immigrazione in un Paese diverso dal proprio, non è dunque configurato come un diritto incondizionato di cui ogni persona possa chiedere il rispetto. Tuttavia nel variegato fenomeno delle migrazioni v'è pure la possibilità che, al verificarsi di determinate circostanze, lo Stato di arrivo possa ritenersi obbligato all'accoglienza di tutti coloro che ne abbiano titolo; così come non è esclusa una responsabilità degli Stati per le vite violate o non sufficientemente protette dei migranti, specie quelli caduti nelle mani delle agenzie dell'immigrazione illegale. Proteggere la vita non implica di per sé il riconoscimento del diritto all'ingresso, anche se tale riconoscimento può divenire, in certi casi, anche uno strumento di protezione; d'altra parte la protezione fisica dei migranti impegna – o meglio: dovrebbe impegnare – gli Stati a molte altre e diverse azioni che non quelle da attuare nel controllo delle proprie frontiere.

## **I richiedenti asilo**

È ormai *ius receptum* che ai richiedenti asilo sia dovuta almeno un'accoglienza temporanea per il tempo necessario all'esame della loro domanda di protezione; accoglienza che si farà stabile ove tale domanda sia ritenuta fondata.

L'Italia, come è noto, solo a partire dal 1990, abolendo la cosiddetta riserva geografica a favore dei soli rifugiati provenienti dai Paesi del blocco sovietico, ha aperto le porte ai richiedenti asilo provenienti da qualsiasi area geopolitica del mondo. Successivamente a quella tardiva data, tuttavia, il percorso di adeguamento del nostro Paese agli standard internazionali ed europei di protezione dei richiedenti asilo è stato tutto sommato veloce, anche se disorganico nella sua architettura normativa. A partire dal 2007, sebbene non per virtù interna ma per effetto del recepimento delle direttive europee, il riconoscimento dello status di rifugiato politico ha smesso di essere l'unica modalità di protezione possibile nel nostro Paese, aggiungendovisi la possibilità del riconoscimento della protezione sussidiaria, declinazione nel diritto dell'Unione europea del cosiddetto status B dell'asilo.

La prima forma di protezione (ciò che negli anni '90 veniva definito lo status A) può essere riconosciuta a chi temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, e non può o non vuole avvalersi della protezione di questo paese.

La protezione sussidiaria deve invece essere riconosciuta al cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese.

Per grave danno, ai sensi dell'art.14 del d.lgs n.251 del 2007, si intende: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Dunque non occorre più, come invece avrebbe potuto sembrare in passato, che il richiedente asilo lamenti una persecuzione di carattere individuale, risultando già rilevante e perciò sufficiente l'esistenza del

concreto pericolo di subire violenza a causa delle condizioni del paese o della regione di provenienza. Sono quindi eleggibili alla protezione sussidiaria, a maggior ragione, quelle situazioni micro o macro ambientali di aggressione a gruppi sociali (donne, cristiani, od altri) constatate le quali è sufficiente l'appartenenza al gruppo aggredito.

Inoltre, non solo i conflitti armati e le guerre civili, ma anche situazioni caratterizzate da violenza indiscriminata ed incontrollata che lo Stato di provenienza non riesca ad evitare possono giustificare la protezione del richiedente asilo, come è il caso, ad esempio, delle persone che fuggono dalla criminalità organizzata delle cosiddette *maras* dell'America centrale.

### **Ai confini dell'asilo**

Alle due forme di protezione internazionale si aggiunge poi una terza possibilità di accoglienza legale basata su motivi umanitari, prevista ed ampiamente attuata dall'Italia e del resto ammessa dal diritto europeo e dal diritto internazionale. Questa forma residuale di accoglienza, esterna al perimetro dello status di protezione in senso stretto, ci dice, senza tuttavia darvi una risposta pienamente soddisfacente, della difficoltà di distinguere nettamente i migranti per "motivi politici" da quelli cosiddetti "economici".

Un Paese sicuro, nella discutibile rappresentazione europea, è oggi un Paese dove nessuna pistola o nessuna lama minaccia il richiedente asilo od il profugo, se non nell'eventualità di una rapina o di un'aggressione criminale; rischi che però caratterizzano ogni Paese del mondo, a meno di non raggiungere gli eccezionali livelli di insicurezza che oggi affliggono alcuni Paesi centroamericani (specialmente Honduras e El Salvador). Chi proviene da un Paese sicuro, salva la possibilità di dimostrazione di un pericolo individuale di persecuzione, si presume dunque essere un migrante economico, che nel lessico europeo indica colui che emigra non perché perseguitato o in pericolo di subire aggressioni violente, ma per raggiungere un accettabile tenore di vita.

Non è mai superfluo osservare come rischi di essere sbrigativa la patente di Paese sicuro: lo è oggi la Turchia (interessata dal lungo trascinarsi di un conflitto armato interno ed esterno, sia politico che "etnico" che imbriglia i media e favorisce talvolta gli omicidi politici)? Lo è diventato (stando ad alcune dichiarazioni forse troppo affrettate da parte di alcuni arbitri amministrativi dell'asilo) il Mali dove, nonostante i recenti accordi di pace, vivere in un villaggio nei pressi di Kidal o di Gao pare piuttosto sconsigliabile?

Vero è, d'altra parte, che non tutti quelli che vengono da uno Stato dove ci sono problemi di sicurezza sono coinvolti personalmente in tali problemi. Il sistema di protezione deve dunque essere in grado di valutare le storie personali e di trarne le conseguenze giuridiche ed amministrative, incluso l'eventuale allontanamento o, nella più benevola delle ipotesi alternative, l'avvio del richiedente verso forme di inclusione/protezione diverse da quella riconducibile alla sfera dell'asilo, tenendo anche conto delle situazioni che rischiano più di tutte di non trovare l'attenzione che meriterebbero, per essere ai confini tra schemi di protezione diversi: penso, in particolare, al grande tema della tratta delle donne (più precisamente delle ragazze e delle adolescenti) fatte espatriare al fine di sfruttarle nel grande mercato della prostituzione. Nei loro riguardi il diniego dello status può essere una condanna a morte o comunque al peggioramento delle condizioni di sfruttamento, ma pure è vero che il riconoscimento dello status non comporta da sé (se non accompagnato da altre misure) una vera protezione; e rischia invece di essere un plusvalore economico per gli sfruttatori. Di conseguenza, ogni opzione giuridico-amministrativa che non schiuda loro le porte alla possibilità di emanciparsi dallo sfruttamento (mediante gli opportuni sostegni e protezioni) equivale comunque ad una conferma del loro destino di schiave.

### **I “migranti economici” in cerca di benessere e i “migranti economici” bisognosi di protezione**

Il “bipolarismo perfetto” tra migranti politici e migranti economici costituisce, già per le osservazioni sin qui anticipate, una semplificazione pericolosa perché a venirne dimenticato è un arcipelago vasto di situazioni tra loro diverse.

In primo luogo si rischia di lasciare nell'ombra molte gravi violazioni dei diritti umani non riconducibili immediatamente alla persecuzione e alla violenza fisica: discriminazioni economiche, ingiustizie sociali gravi, disastri ambientali e inquinamento possono rendere la vita oggettivamente insopportabile, specie in Paesi dove questo sia aggravato dalla sistematica corruzione del potere e da una economia multinazionale di rapina delle risorse.

In pochi ancora lo invocano, ma il disposto dell'art.10, co.3 Cost, almeno nei casi di più grave mancanza di rispetto dei diritti di libertà e dei diritti sociali dovrebbe condizionare il giudizio di eleggibilità alla protezione residuale per motivi umanitari poiché il presupposto dell'asilo in quella norma è l'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche: una categoria nella quale l'economia ed i diritti sociali non

sono del tutto assenti e dunque molto più vasta di quelle utilizzate a fini scrutinatori dalle agenzie competenti a riconoscere il diritto di asilo.

Del bipolarismo tra migrazioni economiche e migrazioni di protezione, una volta che ne venga ammessa l'imperfezione, potremmo tuttavia continuare a farne uso, anche se in modo più accorto ed in diverse prospettive di analisi.

Non v'è dubbio, in effetti, che nel tempo del pensiero unico, deideologizzato e globalizzato le persone profittano più facilmente delle inedite possibilità di movimento per realizzare progetti di salvezza individuale disconnessi dalla comunità territoriale di appartenenza. Senza con ciò esserne l'unica causa, una parte del fenomeno migratorio potrebbe spiegarsi anche con la caduta delle speranze di cambiamento, specie in Paesi dove la partecipazione ai destini comuni è stata più gravemente umiliata (tra questi anche alcuni "Paesi sicuri" – si fa per dire – come il Camerun, il Congo Brazzaville e – oggi – la Costa d'Avorio). Ma anche dove ora tale partecipazione sarebbe consentita (come nel relativamente crescente club delle democrazie africane e nei Paesi latinoamericani) è il sentimento del destino nazionale comune che forse è venuto indebolendosi nella dimensione esistenziale delle giovani generazioni, dietro il pratico esempio di chi li ha preceduti.

Coglieva dunque un aspetto rilevante della grande questione migratoria la Costituzione conciliare *Gaudium et Spes* ove, al n.65, si ricorda agli uomini che è loro dovere primario «contribuire al benessere della propria comunità, salvo il diritto personale di emigrare», individuando così nell'emigrazione una via lecita per rispondere alle necessità proprie e dei propri cari, ma anche segnalando la diversa opzione preferenziale dell'impegno e della speranza in favore del proprio Paese.

La ricerca all'estero del maggior benessere per sé e per i propri cari non è però, nemmeno implicitamente, meritevole di censura moralistica ed anzi appartiene alla coscienza dell'onesto vivere di tutti noi, specie se volta alla realizzazione di un progetto familiare ed all'obiettivo di assicurare un futuro migliore ai propri figli. Lo dimostra, tra l'altro, la letteratura nostrana, così generosa di lodi – peraltro meritatissime – nei riguardi degli italiani che dovettero a milioni, ed oggi talvolta ancora devono, emigrare all'estero per far fortuna. La stessa anima profonda del liberalismo occidentale suggerisce del resto, con forza, che questo sia un diritto ineliminabile, almeno quando ad esercitarlo sia un europeo, così profondamente auto-percepitosi, nelle epoche passate, come signore del mondo intero.

Quello dell'emigrazione, in effetti, sarebbe un diritto coerente con l'abolizione globale degli ostacoli alla produzione e alla circolazione delle merci e dei servizi e all'abolizione delle economie pubbliche in favore

delle imprese senza Stato (anche nel senso di non avere un Paese di origine al cui sviluppo fidelizzarsi od almeno contribuire). Ma un mondo senza frontiere e di libera circolazione delle persone non è oggi possibile, e forse nemmeno auspicabile, per ragioni a volte simili a quelle che avrebbero consigliato una diversa impronta disciplinare, più solidale ed equilibrata, riguardo alla stessa globalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi. Del resto, gli stessi sostenitori della deregolamentazione del mercato non sempre (forse quasi mai!) condividono la prospettiva di una eventuale ed analoga deregolamentazione delle migrazioni.

Accade dunque che un onest'uomo, lavoratore capace e padre amoroso, si trasferisca clandestinamente dal paese di cittadinanza ad un altro dove crede di poter trovare maggior fortuna e ne venga respinto dopo un periodo di accoglienza coatta in un centro di detenzione per clandestini. Per affrontare il viaggio conclusosi nel più totale fallimento, quell'uomo forse ha perso un impiego oppure ha venduto gli attrezzi da lavoro, ha utilizzato tutti i suoi risparmi e quelli di alcuni suoi familiari, o addirittura si è indebitato con creditori poco pazienti che si rivarranno in futuro su di lui e sui suoi cari. Accanto a lui, nel medesimo centro di detenzione, c'è un ventenne cui la famiglia ha dato l'incarico di far fortuna dotandolo del denaro del viaggio a modo di investimento collettivo. Entrambi vengono dal Marocco, entrambi hanno utilizzato un mediatore che ha loro organizzato il viaggio dalla porta di casa sino alla Sicilia, dove sono sbarcati assieme ad altri trenta, tutti loro concittadini. Eppure il Marocco è un Paese in forte crescita, seppure con sacche di povertà e problemi di occupazione ancora significativi, ma non privo di attrattiva per lavoratori migranti provenienti dall'Africa subsahariana, tanto da indurre il suo legislatore ad approvare una prima legge di sanatoria che ha concesso il permesso di soggiorno ad alcune decine di migliaia di lavoratori stranieri clandestini.

I trentadue marocchini sbarcati e rinchiusi in un C.I.E., al netto di due o tre situazioni personali rilevanti sotto il profilo umanitario, verranno poi tutti rimpatriati caricando sull'aereo di ritorno trenta fallimenti personali e familiari, almeno nel provvisorio del presente. È tuttavia ragionevole sperare che la comunità di origine avrà la capacità di riaccoglierli e di sopportare l'impoverimento di cui sono vittime e portatori. Ed è anche ragionevole che l'Italia non consenta che i traffici di immigrazione clandestina provenienti dal Marocco vadano a buon fine. Ben più ragionevole sarebbe però adoprarsi per un contrasto a monte, prima delle partenze.

Ma altre persone con volti e profili personali non troppo dissimili da ciascuno dei trentadue marocchini approdati e respinti potrebbero invece venire da un Paese distrutto o fasullo, o da un Paese grande e

caotico, al rientro nel quale per alcuni potrebbe esservi solo il triste rientro a casa, ma per altri, invece, la lenta morte della piena miseria. Ecco allora la necessità di distinguere tra “i migranti economici” che, dopo avere desiderato di passare dalle ordinarie ristrettezze al benessere europeo, possono contare sulla effettiva possibilità di un ritorno allo status quo e quelli che, pur esterni alla sfera del diritto di asilo, hanno bisogno di protezione da un baratro diverso e che forse se la sono guadagnata dopo un viaggio iniziato uno o due anni prima con pochissimi soldi e molte soste intermedie di lavoro e di sfruttamento.

Nel trattare con i migranti clandestini (coloro che giungono senza l'autorizzazione all'ingresso cercando di penetrare le frontiere fuori dai varchi autorizzati oppure utilizzando documenti falsi) occorrerebbe dunque tener presente, strategicamente, gli effetti dell'accoglienza o del respingimento secondo un criterio di giustizia del caso singolo e non seguendo automatismi legali sempre uguali di respingimento. Soprattutto occorrerebbe considerare che il nemico dell'ordine democratico costituito dallo Stato di immigrazione non è il “migrante economico”, ma gli sfruttatori della sua speranza in una vita migliore.

Il fatto che in Italia nei centri di detenzione per i migranti irregolari in attesa di rimpatrio coattivo siano ristretti stranieri espulsi o respinti assieme a stranieri usciti dalle prigioni per la commissione dei più vari reati dimostra l'assenza grave di una riflessione sull'immigrazione in sé, sia essa regolare o irregolare.

Il fatto che non risultino procedimenti penali od indagini finalizzate al perseguimento delle reti internazionali dei trafficanti che si avvalgano della collaborazione dei migranti sottoposti a respingimento dietro il compenso della loro regolarizzazione od almeno di un rimpatrio davvero assistito dimostra che si è travisato il nemico vedendolo nel migrante invece che nel suo sfruttatore. Il fatto che non si dia modo oggi in Italia e in Europa di entrare regolarmente per motivi economici dimostra che gli Stati non esercitano il loro potere per regolare le migrazioni, ma più semplicemente per vietarle, ingigantendo così il mercato delle migrazioni clandestine – con le conseguenti sue moltissime vittime – ed il ricorso alle richieste di asilo. Il fatto che non si conceda a chi è “familiare non ricongiungibile” di uno straniero già regolarmente residente (ad esempio i fratelli od i figli ormai maggiorenni) la possibilità di entrare regolarmente, ad esempio mediante l'utilizzo di *sponsorship*, significa che più uno straniero ha motivi e vantaggi per venire in Italia e più lo si scoraggia dal farlo legalmente, inducendolo ad affidarsi agli scafisti.

Le migrazioni, soprattutto quelle irregolari e clandestine che oggi sono in prima pagina nelle cronache del primo mondo, sono solo uno dei fenomeni che gli Stati e le organizzazioni internazionali non avrebbero affatto il di-

ritto, bensì il dovere di governare, così come dovrebbero regolare il mercato e lo sviluppo; così come dovrebbero intervenire per assicurare la pace.

Poiché l'emigrazione, prima di essere una libertà da regolare, è una reazione indotta dalle condizioni proprie e del Paese del quale si è cittadini, gli Stati dovrebbero ottenere una maggiore capacità regolativa degli altri fenomeni citati; ed alla luce degli esiti ottenuti stabilire in quale misura riconoscere o meno il diritto di emigrare/immigrare a quelli che aspirano o necessitano di farlo. La misura del diritto di emigrare non è dunque giuridica, ma tutta politica, nel senso del suo dipendere dalla capacità delle sovranità nazionali e sovranazionali di assumere le loro responsabilità nei riguardi del pianeta e del loro stesso futuro particolare.

### **La legittimazione sostanziale del potere regolativo dello Stato di immigrazione è dunque nella sua intelligenza politica**

Accetterebbero gli Stati del primo mondo che i deboli ma interessanti Paesi possessori di materie prime attuassero una netta politica di blocco dell'immigrazione per motivi di lavoro e magari di diversificazione virtuosa delle concessioni di sfruttamento delle risorse? La storia recente dimostra che questo scenario è impedito dalla efficace pratica della corruzione, ma ove in qualche modo si verificasse è già noto (da cronache del recentissimo passato) che per molto meno ogni giovane Stato rischierebbe di subire rovesciamenti militari e bruschi cambi di governo indotti sottobanco dai grandi amici cooperatori, diurni difensori della democrazia degli altri.

La limitazione dell'immigrazione, sotto ogni latitudine, più che un problema giuridico è dunque un problema politico e dipende dalle obiettive necessità del Decisore (od almeno così dovrebbe essere). Ma questi deve anche tenere conto degli scenari geopolitici che contornano la sua esistenza e dunque determinano le sue stesse necessità, facendolo essere uno tra circa 200 altri Paesi del mondo. L'Europa, ad esempio, può decidere, oggi, a fine 2015, che dopo l'accoglienza nell'intero territorio dell'Unione di più di 500 mila profughi dalla Siria e dall'Iraq, la barca è ormai troppo piena e così determinarsi a limitare lo stesso diritto di asilo, oltre che a chiudere ogni fessura da cui potrebbe entrare l'immigrazione economica. Una decisione che provocherebbe molti morti sia in emigrazione che nei Paesi di origine, ma anche foriera di conseguenze dannose per la comunità degli Stati europei.

La funzione di Governo è infatti funzione di realismo a lunga durata. Va dunque osservato che i profughi già giunti in Europa sarebbero moltissimi, o troppi, se non ve ne fossero molti di più in Turchia (2 milioni) in Libano (1 milione e 400 mila) in Giordania (750 mila) e via dicendo. Di

conseguenza la chiusura ai profughi delle frontiere dell'Unione non ha ragion d'essere finché non vi sarà un decisivo, quanto improbabile, miglioramento delle capacità di accoglienza nei Paesi di prima fuga, oppure una prospettiva, purtroppo ancor meno probabile, temporalmente breve di ritorno non arrischiato in patria. Non è infatti possibile mantenere, senza conseguenze enormi e dunque insopportabili, grandi concentrazioni di profughi dentro estesi campi di raccolta ai margini di società allarmate e talvolta ostili. Colpisce un dato su tutti: quello dei profughi siriani nati nei campi del Libano, che risulterebbero essere 60 mila, ma di cui sarebbero stati registrati e dotati di un certificato di nascita solo in 42 mila: il 30% di essi è dunque rimasto senza identità.

Non era dunque solo ai boat people in fuga dal Myanmar che pensava Papa Francesco quando ha detto che respingere in mare gli immigrati è un atto di guerra. E forse non è solo il mare il luogo dove siamo chiamati a non preparare la guerra, il cui contrario oggi sembrerebbe comporsi anche dell'accoglienza. Vero è, dunque, che ogni Stato deve difendere, a fronte di molte legittime domande di accoglienza, il proprio modello sociale, l'occupazione interna e via dicendo; e che potrà farlo anche controllando la leva dell'immigrazione; ma sarebbe illusorio pensare che manovrare su quella leva sia privo di conseguenze importanti che vanno considerate con senso di responsabilità ed esse pure governate. Inoltre, i beni pubblici che la politica dichiara di voler difendere chiudendo le frontiere spesso sono minacciati molto meno dall'immigrazione (la quale è nel contempo una forza di innovazione produttiva formatasi a costo ridotto) che non da altri fattori, a meno che lo Stato non dimetta un'altra sua funzione: quella dell'integrazione nel corpo sociale dei nuovi arrivati, cui seguirà quella della promozione della piena eguaglianza e della pari mobilità sociale nelle seconde generazioni. Forse è più l'inadempimento di queste ultime funzioni che non il troppo lasso controllo regolativo sull'immigrazione a poter determinare l'insostenibilità delle società future del nostro piccolo ma benestante (almeno in relazione ad altri) continente.

D'altra parte, come da più parti è stato opportunamente osservato, nella sfida dell'accoglienza l'Europa mette alla prova anche il suo effettivo tasso di vitalità, nel senso che una chiusura di sostanza, oltre che essere un problema per chi viene respinto, potrebbe sancire il nanismo delle società civili e degli ordinamenti europei, bloccati più dalla prospettiva di riorganizzare servizi e spazi del sociale, costringendosi ad innovazioni che non dalla effettiva entità dei problemi da risolvere. L'Europa si avvierebbe così alla sua non più troppo lunga, né del tutto tranquilla, vecchiaia, nel segno di una progressiva e forse inconsapevole inabilità.



# The Forced, the Voluntary and the Free

## Migrants' categorisation and the tormented evolution of the European migration and asylum regime\*

FERRUCCIO PASTORE

ferruccio.pastore@fierl.it

*Forum of International and European*

*Research on Immigration (FIERI), Torino, Italy*

The categorisation of internationally mobile persons is an indispensable and crucial component of any contemporary migration policy. The European Community, and after 1993 the European Union (EU), have since their foundation played a key role in the categorisation processes of cross-border movements and across member states. On the basis of a fundamental tripartition (mobility of EU citizens; forced migration of persons entitled to protection; voluntary migration of economic migrants), the EU's categorisation architecture has been evolving particularly through a gradual expansion and multiplication of some rights-based migrants' categories. Since the 1990s, and more markedly since the mid-2000s, some major geopolitical and economic developments (EU's Eastern enlargements, Eurozone crisis, upheavals and conflicts in the Mediterranean) have concurred in blurring established normative categories and in reducing their regulatory effectiveness. The current crisis of the European migration and asylum regime can thus be interpreted also as a categorisation crisis, which is triggering highly controversial attempts at the redefinition of established categories and the launching of new ones. The outcomes of this contentious re-categorisation process will crucially affect the capacity of the European migration and asylum governance system to overcome the present crisis by recovering both effectiveness and legitimacy.

*Keywords:* migration policies, asylum policies, mobility, European Union, categorization

\* The author wishes to thank Irene Ponzio for her valuable comments on an earlier draft.

## **Introduction: The migrant/refugee dichotomy as foundation of contemporary migrants' categorisation**

The process of categorisation is intrinsic to any of our attempts to make sense, first, and then to control and eventually govern social dynamics. This is admittedly the case for all social and policy domains (Berger and Luckmann, 1996; Tajfel, 1981), but it is – if possible – even more decisively so in the sphere of international migration, where categorisation does not just determine who, for instance, is obliged to pay a tax or entitled to a given benefit, but it affects more fundamentally the legitimacy of the very presence of an individual in a given territory.

The categorisation of individuals as a basis for the regulation of international movements of people is a relatively recent process, which has its roots in Europe during the consolidation phase of nation states and goes hand in hand with the regulation of nation-state citizenship (Torpey, 2000). Until relatively recently, however, such process of categorisation and associated juridification of internationally mobile people had not gone very far in shaping actual migrants' lives:

As recently as the 1960s state categorisations of migrants had relatively limited sociological impact on the migrants themselves. Migrants without the proper documents were largely able to travel in the same ways, apply for the same jobs and live in the same areas as their co-nationals who had obtained visas and work permits before travel (Castles and Miller, 2009). This is not to suggest there were no controls. In many cases these controls occurred under more authoritarian systems in countries of origin, in the form of exit controls. Nor were conditions in Europe much better, in fact there were regular protests for improved residency rights for migrants. Nevertheless, controls on movement itself were very limited and the passport obtained, there were few barriers for travel to Europe. The situation is now rather different (Collyer & De Haas, 2012: 471).

But processes of categorisation of persons moving across borders entered a decisive and ever more complex phase after the Second World War, first with the consolidation of an international refugee regime (Barnett, 2002; Feller, 2001; Karatani, 2005; Loescher, 2001; Marrus, 2002) and then, at European level, with the development of a regional regime for the regulation of migration and mobility *within* and, at a later stage, *into* the European Community – later on, European Union (Romero, 1991, 1993, Recchi, 2013).

Before dwelling on the specifically European variant of categorisation processes of internationally mobile people in the next section, it is worth briefly reminding here of the genesis of the fundamental dichotomy be-

tween forced and voluntary migration in the post-WWII years. Originally, the distinction between refugees and others was merely contingent and functional to the political goal of western states, led by the US, to make the relocation of millions of persons displaced by the conflict viable and manageable by singling out refugees as a priority target. This is how that seminal evolution is described in one of the few existing targeted studies:

... the distinction between “migrants” and “refugees”, and the institutional setting which flowed from that division, was inadvertent rather than deliberate, resulting from the desire of the US to limit the involvement of international institutions. The justification for separating migrants from refugees on the basis of whether the movement was forced or voluntary appeared retrospectively. As a result of defining certain groups of surplus populations in Western Europe as ‘refugees’, those who were excluded from that category became ‘migrants’; the surplus populations who might jeopardise the post-war economic recovery (Karatani, 2005: 519).

In spite of its largely unintended genesis, however, the dichotomy quickly appeared functional also from a broader and longer-term strategic perspective, in the context of the looming Cold War. The distinction between “forced” and “voluntary” migration, and more specifically between “refugees” and “migrants”, became the cornerstone of a long-lasting dualistic international regime in which states’ discretionary power to limit the international mobility of non-nationals suffered limitations only towards the former while it remained intact with regard to the latter. Besides its geopolitical rationale (showing the superiority of the “welcoming and open” West over the refugee-producing Socialist bloc), such normative paradigm had also a more micro-level moral justification, in that it framed “economic migration” as interest-based and “voluntary”, thereby adding legitimacy to (equally interest-based) discretionary limitations to that type of migration.

The refugee/migrant dichotomy was so successful as to even transcend its normative origin and gain a deeper cognitive relevance, if not always in everyday public discourses (where refugees and migrants have long been and are still often, and perhaps increasingly, mixed up) at least in the scientific domain, where the distinction has been widely and often uncritically interiorised. As a matter of fact, in both North America and (even more so) in Europe, “migration studies” and “refugee studies” have been evolving over the last few decades as largely autonomous research fields, each with its own journals, specialised research institutes and professional associations.

Such sub-disciplinary compartmentalisation has not prevented critical voices to emerge and argue that, like all human behaviours, migration always contains elements of constraint associated with varying doses of individual agency, and it would thus be more appropriate to think of forced and voluntary migration as the two poles of a continuum (Black, 1994; Charles, 2006; Van Hear, 1998). In general terms, however, a widespread conceptual subordination of migration research to policy (Favell, 2001) has often produced partial understandings of both “forced” and “voluntary” migration as *essentially different* phenomena (on the risks of essentialism in social sciences, see Phillips, 2010). It is only recently – thanks for instance to the pathbreaking and influential work by Glick-Schiller and Wimmer (2002) – that the awareness of the need for more reflexivity in the use of fundamental migration categories has been gaining more systematic ground (Bakewell, 2008; Collyer and de Haas, 2012; Dahinden, forthcoming).

In line with this reflective stance, this article applies an analytical perspective to the evolution of normative migration categories. In this light, the crisis of the European migration and asylum regime which has been aggravating itself since 2013 is considered as indissociable from an underlying *categorisation crisis*, which is triggering highly controversial attempts at the redefinition of established categories and the development of new ones.

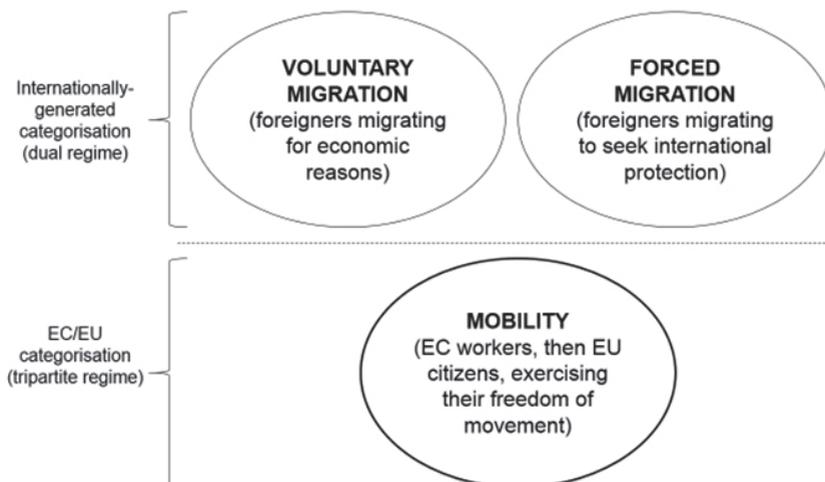
After this introductory section, the article proceeds as follows. I will first provide a concise reconstruction of the fundamental features of EC/EU’s “tripartite” categorisation of migration and mobility, highlighting some specific aspects which have long ensured its political and even moral legitimacy, as well as its effectiveness. Specific attention will be given to the gradual expansion of rights-based migrants’ categories within this tripartite paradigm (Section I). The focus will then be shifted, in Section II, on some major geopolitical and migratory developments, which have occurred since the mid-2000s, showing how these contextual changes have contributed to a serious blurring of the fundamental normative categories on which the European mobility, migration and asylum regime had been established. It will also be argued that such categorical blurring and the emergence of some intractable “grey policy areas” is an important factor in the ongoing European migration and asylum policy crisis. I will conclude by analysing some responses to this crisis focusing on the tension between the defence of existing categories, the proliferation of exceptions, and attempts at re-categorisation.

## Peculiarity, strength and evolution of EC/EU's tripartite categorisation

In a continent which had historically experienced and was at the time still experiencing massive internal flows of immigrant workers (Kindleberger, 1967; Bade, 2003), the establishment in 1957 of the European Economic Community – which had among its key goals the «abolition, as between Member States, of the obstacles to the free movement of persons, services and capital» (Art. 3, letter c, Treaty establishing the European Economic Community, signed in Rome on 25 March 1957) – was also a major operation of symbolical re-branding: a powerful performative discursive move, by which workers moving from one Member State to another were instantly (although with a transitional period of up to twelve years for full implementation) relabeled from “migrants” to “free movers”.

In launching the process of European integration, the six original signatories thus also established a new and, from an international point of view, unique migrants' categorisation regime<sup>1</sup>. By building on the international dualistic regime, which was then being developed on the basis of the 1951 Geneva Convention «Relating to the Status of Refugees», the European regime assumed from the beginning a tripartite structure (Fig. 1).

Fig. 1: From the international dual categorisation to the European tripartite categorisation.



<sup>1</sup> On the European Union's migration and asylum regime as an exception in the international context, see: Hollifield et al., 2014: 255; Hollifield, 2000: 90.

In this new configuration, intra-EU movements were not termed “im/migration” any more but rather “mobility”, with a shift to a more neutral and less oriented (not only spatially, but also from a value point of view), which had important symbolical implications and clear performative goals<sup>2</sup>.

The tripartite classification represented above (Fig. 1) provided the European Community/Union and its Member States with a clear categorical basis for their fundamental legal and political approach towards international movements of people. Originally, and for the following three decades at least, this conceptual frame derived its particular strength from the consistency between its cognitive and normative dimensions and functions (Surel, 2000)<sup>3</sup>. In other words, the legitimacy and the effectiveness of this tripartite paradigm were largely based on a good fit between its underlying moral-political narrative and external geopolitical constraints: in the first place, until the Eastern enlargements of the 2000s, intra-EU free movers were in relatively small numbers and they were stemming from countries which were perceived (and, by and large, indeed were) on paths of socio-economic convergence with the richer Member States; as a consequence, their mobility was perceived as a limited, “physiological” phenomenon and a source of mutual benefits for both origin and destination countries.

<sup>2</sup> Besides intra-EU movements of nationals of one Member State to another one, the term “mobility” has more recently assumed in the European legal jargon also another and distinct meaning, to designate all forms of short-term cross-border movements of third-country nationals (i.e. non-EU nationals) to and within the territory of the European Union. An important step in the official adoption of the term «mobility» to designate the legal crossing of EU’s external borders by third country nationals is the 2011 Commission’s Communication on the Global Approach to Migration and Mobility (European Commission, 2011), which brought to its rebranding with the addition of the “mobility” component in its official name, and to the full inclusion of visa policy as a key component of the external dimension of EU’s migration and asylum policies. As for the use of the term “mobility” with reference to legal “secondary movements” of third country nationals within the EU territory, see for example European Migration Network, 2013. It is clear that the application of the term “mobility” also to third country nationals adds a further layer of complexity (and in some cases, of ambiguity) to the European categorisation of internationally mobile persons. In the remaining part of this article, if not otherwise stated, the term “mobility” is used with reference to intra-EU movements of EU citizens.

<sup>3</sup> For Yves Surel, «[c]ognitive and normative frames [...] are intended to refer to coherent systems of normative and cognitive elements which define, in a given field, “world views,” mechanisms of identity formation, principles of action, as well as methodological prescriptions and practices for actors subscribing to the same frame. Generally speaking, these frames constitute conceptual instruments, available for the analysis of changes in public policy and for the explanation of developments between public and private actors which come into play in a given field» (Surel, 2000: 496).

As for forced migration, until the end of the 1980s, the existence of a structured bipolar international order ensured that only limited numbers of “deserving” dissidents escaping the Socialist bloc succeeded in reaching countries of asylum in “the West”. Besides, the geographical reservations with which several countries, including in Western Europe (as was for example the case of Italy until 1990), had ratified the Geneva Convention, added another safeguard against unplanned and excessive refugee inflows. In this framework, economic immigration from the rest of the world (i.e. neither from Western Europe nor from the Socialist bloc) represented a residual category, whose alleged “voluntary” nature legitimised selective and interest-based policy responses.

The multidimensional rationale of the EC/EU’s tripartite categorisation of internationally mobile people, and the remarkable consistency between its moral-political and its geopolitical dimensions are summarised below in Table 1.

Table 1: The multidimensional rationale of the EC/EU tripartite categorisation of internationally mobile people.

Category	Geopolitical rationale	Moral-political rationale
MOBILITY	Migrants coming from within the EC/EU, i.e. an area with (until recently) limited and allegedly shrinking internal socio-economic gaps, cultural affinities and growing socio-cultural convergence → Limited migratory pressure, high “integrability”.	Freedom of movement based on a perception of proximity. Therefore perceived as both “deserved” and a source of mutual benefits.
FORCED MIGRATION	In a highly structured bipolar international context, assumed that forced migrants would not come from the “free world” but in exceptional circumstances (and geographical reservations to the Geneva Convention long limited state obligations in these “exceptional” cases). As for forced migrants coming the Socialist bloc, exit controls in their origin states guaranteed limited inflows.	Welcoming refugees from the Socialist bloc was perceived as an eminently moral political behaviour, and was a cornerstone of the ideology supporting the Cold War.
VOLUNTARY MIGRATION	All would-be migrants coming from the rest of the world (i.e. not from Western Europe nor from the Socialist bloc) were framed as voluntary candidates to admission	The very (allegedly) voluntary and interest-based nature of migration claims situates political responses (both admissions and rejections) in a sphere of legitimately discretionary and equally interest-based assessment.

While (until recently) relatively stable and uncontroversial in its fundamental architecture, this tripartite categorisation has never been static. Like at national level, also at EC/EU level regulatory categories of internationally mobile people have undergone significant processes of adaptation<sup>4</sup>. Even though our goal in this article is not to reconstruct such categorical adjustments in a detailed and systematic way, it is worth briefly recalling here some key developments that are essential in order to understand the categorisation crisis that will be described in the next section.

In spite of the emphasis put by critical Migration & Security studies on the role of “Fortress Europe” as securitising actor (an unquestionably important one, especially with regard to the imposition of the Schengen *acquis* to an ever growing range of participating states; on these dynamics see Lavenex, 1999, 2001), European supranational institutions have since their origin played an equally important – even though for long time less contentious and less intensely thematised by scholars – liberalising role. From the point of view of this article, it is important to stress that this liberalising action of the EC/EU has been exerted through subsequent categorical adjustments in three main directions:

a) *An expansion of the sphere of beneficiaries of freedom of movement.* While originally, in 1957, freedom of movement was limited to employed workers and – in the form of “freedom of establishment” - to entrepreneurs and service providers, over the following decades it was gradually extended, albeit at certain conditions, to virtually all Member States’ nationals. Long propelled by the European Court of Justice’s jurisprudence, this process was solemnly confirmed with the establishment of the European citizenship by the treaty of Maastricht (1992; on the history of the construction of EU citizenship, see Hansen and Hager, 2010). It then received further impulse with the landmark Directive 2004/38/EC which, amongst else, brought to suppression of residence permit obligation and thus to a radical de-bureaucratisation of the status of intra-EU “mobile persons.”

b) *A widening of the sphere of persons entitled to international protection.* While the essential requisite to qualify as a refugee under the 1951 Geneva Convention was «a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group

<sup>4</sup> Our notion of category adaptation is close to the broad and fertile concept of «border drawing» as defined by Regine Paul: «...the classificatory process by which policies categorize migrants into various positions of legality and illegality according to specific predefined sets of norms» (Paul, 2015: 28). In the same perspective, with a specific focus on European migration governance, Carmel and Paul, 2013.

or political opinion», the 2004 «Qualifications directive» of the European Community (Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004) introduced another form of protection which, however weaker in terms of rights and duration, covers a much wider range of individual situations. A «person eligible for subsidiary protection» is defined by article 2, lett. e) as a

third country national or a stateless person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that the person concerned, if returned to his or her country of origin, or in the case of a stateless person, to his or her country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm as defined in Article 15 [*death penalty, torture or inhuman or degrading treatment or punishment, and most importantly in terms of potential quantitative impact, serious and individual threat to a civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict*] [...] and is unable, or, owing to such risk, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country.

Without changing this definition, the recast version of this piece of legislation (Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011) has enhanced the minimum standards of protection granted to this new category of protected migrants.

c) Last but not least, the liberalising role of the EC/EU in the field of migration has produced a *substantial limitation of the discretionary power of Member States in regulating the admission and stay of some important categories of third-country nationals*. The two main developments that need to be mentioned here are i) the harmonisation of the conditions under which family reunification is granted, as well as of the basic rights of the family members concerned (Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003) and ii) the granting to third-country nationals who have resided legally and continuously for at least five years and who have «stable and regular resources» sufficient to maintain themselves and their dependents an almost-permanent status which entails, amongst else, a strong protection against expulsion (Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003).

These three major legal and policy developments situate the EC/EU at the head of the historical evolution towards rights-based migration policies, which has generated the “liberal paradox” by which advanced democracies keep expanding migrants’ rights while displaying an ever growing reluctance towards immigration as such (Hollifield et al., 2014). From the specific point of view of this article, the three trends recalled above concur in reshaping the European paradigm of migrants’ categorisation, by enhancing its complexity and internal differentiation and by

giving rise to what can be conceptualised as a supra-national system of “civic stratification” (Morris, 2002, 2003; Koffman, 2002; Pastore, 2014).

## **Geopolitical changes, “grey areas” and the crisis of the European migration and asylum regime**

For several decades, the EU’s tripartite categorisation of internationally mobile people displayed a remarkable solidity, which stemmed from its capacity to grasp changing migratory realities while maintaining good levels of practical viability and moral credibility. Furthermore, through the rights-based extensions recalled at the end of the previous section, this conceptual framework proved flexible enough in order to make regulatory sense of important contextual transformations. The establishment of subsidiary protection was, for instance, an essential move in order to enable the European regime to respond to the new forms of forced migration generated by post-Socialist transitions and, in particular, by the violent dissolution of Yugoslavia (Van Selm, 1997, 2000). Some time later, in the early 2000s, the already recalled directives on family reunification and long-term resident status were key tools in reconciling Member States’ discretionary power over non-EU migration with the growing needs and demands of long-settled immigrant communities.

Since the mid-2000s, however, this remarkable categorical resilience seemed to reach a critical threshold and the EU’s regulatory architecture started to show some creaks. The first serious signs came with the two rounds (2004 and 2007) of the Union’s Eastern enlargement, which widened in an unprecedented way the macroeconomic gap between the richest and poorest Member States and gave way to much larger than expected East-West flows of transnational job-seekers (for an overview, Glorius et al., 2013; specifically on Romanian migration, Cingolani, 2009; Anghel, 2013). Although in average endowed with significant levels of human capital, these “new” free movers were in general not wealthy and, in some cases (as notably with the sizeable Roma mobility<sup>5</sup>), predominantly destitute and perceived as potentially dependent on receiving states’ welfare systems (but among several studies testifying the opposite, see for instance ICF-GHK, 2013).

This form of mobility had little precedents in previous European enlargements and it brought to a blurring of established common-sense

<sup>5</sup> For an empirical overview on the conditions of Roma populations in Europe, see the results of the studies carried out by the EU’s Fundamental Rights Agency (<http://fra.europa.eu/en/theme/roma/publications>).

categories. In the words of Adrian Favell, besides the «traditional “ethnic” immigration of non-Europeans» and the «small, but symbolically important [...] intra-European “elite” migration», a third kind of migration/mobility emerges in Europe, namely:

the politically ambiguous flows of East-West migrants – which fall somewhere between the other two forms. [These] newly freed “free movers” are seen as avatars of an all-triumphant theory of European integration, which predicts a win-win outcome for Europe from these new movements [but, on the other hand] a negative political scenario continues to react to these migrants as “immigrants” rather than “free movers”» (Favell, 2014 [2008]: 1 and 13).

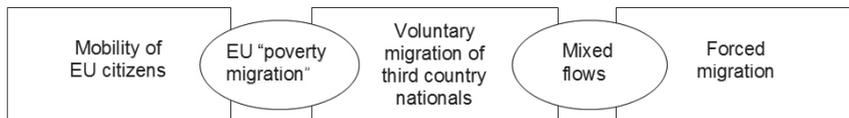
A few years later, and most evidently since the “Arab uprisings” of 2011, another form of migration gained prominence, which contributed to further blurring the conceptual boundaries of the tripartite classification described above. I am referring to the so-called “mixed flows”, consisting of irregular movements originating from a variety of non-EU countries but converging along the same routes and often in the same boats, where asylum-seekers and other categories of vulnerable migrants (unaccompanied minors, trafficked women) coexist with economic migrants and sometimes even with smugglers or traffickers deliberately mingling with their clients and victims (Abdulaziz, Monzini and Pastore, 2015). Beside posing complex practical challenges for the capacity of public authorities to discriminate effectively and treat different categories of migrants appropriately, such mixed flows represent a challenge to established classification systems.

Such categorical puzzle becomes even more acute when – as it often happens in the turbulent context of today’s Mediterranean – lengthy and fragmented patterns of “stepwise migration” (on this important concept, Schapendonk, 2010, 2012; see also Toma and Castagnone, 2015) change nature over time (Roman, 2015): from “forced” to “voluntary” (or, perhaps more correctly, *less violently forced*), as for instance in the case of “secondary movements” of Syrian refugees who, after having found a temporary and precarious refuge in neighbouring countries (typically Jordan, Lebanon or Turkey) manage to continue their way towards more attractive asylum destination in western or northern Europe. Another and in way opposite form of “diachronically mixed” flow takes place when a migratory movement that had started as labour migration is suddenly turned into forced (secondary) migration by the outburst of conflict in the first destination country (as was the case for many sub-Saharan immigrant workers in war-torn post-Gaddafi Libya).

As graphically summarised in Figure 2, the emerging migratory trends that we have just described – and which have been growing in

quantity and visibility on the European scene since the mid-2000s – correspond to hard-to-seize hybrid situations for the European tripartite categorisation system. These phenomena tend to fall within “grey policy areas” which find themselves in the interstices between established and clearly separated administrative and institutional fields of competence.

Fig. 2: The emergence of “grey policy areas” in the EU migration and mobility categorisation system.



It is remarkable - and certainly not an effect of chance - that these “grey areas” have been representing, over the last few years, some of the most problematic hotbeds of what I have conceptualised elsewhere as the ongoing crisis of the European migration and asylum regime (Pastore, 2015). One reason for this is that intra-EU “poverty migration” and cross-Mediterranean “mixed flows,” by situating themselves across different areas of competence within the EU’s institutional and administrative architecture (and especially across different Directorates or sub-Directorates of the European Commission), raise coordination issues both at the level of policy design and of implementation.<sup>6</sup> More fundamentally, however, the growing salience of these hybrid policy areas jeopardises the consistency between the geopolitical and moral-political rationales of the EU’s tripartite system of migrants’ categorisation (as represented above, in Table 1), thereby contributing to a growing sense of strategic disarray and contested legitimacy.

The blurring of previously well-established and almost self-evident migrants’ categories appears directly connected to the political contradictions which are undermining what were, until recently, relatively

<sup>6</sup> A telling example of this kind of coordination problems is the situation caused by the decoupling of the EU policies aimed at promoting the integration of third-country nationals from those targeting the social and economic exclusion of destitute intra-EU “free movers.” While the former set of policies operate through financial programs managed by the Directorate General for Migration and Home Affairs of the European Commission (until 2013, the European Integration Fund, merged since 2014 in the more comprehensive Asylum, Migration and Integration Fund), the implementing tools of the latter are under control of DG for Employment, Social Affairs and Inclusion (primarily the European Social Fund). In spite of increasing coordination efforts, this disconnection creates a number of communication and implementation difficulties.

uncontested regulatory regimes. In particular, the perceived (and highly mediatised) phenomenon of welfare abuses associated with intra-EU mobility erodes the consensus over the fact that the exercise of freedom of movement would almost automatically generate win-win situations for both sending and receiving societies (besides free movers themselves). As for the other emerging phenomenon, i.e. mixed inflows, their massive growth since 2014 has been producing disruptive effects on European governance by making the original asymmetry of the so-called “Dublin system” on asylum “burden sharing” (Thielemann, 2012) ever more evident and politically unsustainable (Pastore and Henry, 2016)<sup>7</sup>. In both cases, the close and direct connection between the blurring of normative categories and what Muller and Surel call a “political crisis” is evident:

[A *political crisis is*] a phase of public policy-making during which dominant representations no longer succeed in interpreting the development of a social field in a way that satisfies the actors concerned, and can therefore no longer successfully structure and legitimate the action of the State. It is in this sense that a “political crisis” produces problems (Muller and Surel 1996: 93, quoted in Surel, 2000: 505).

In such a crisis context, where established categories lose their grasp on reality and are often obliterated in practice (one can think, for instance, of the growing number of illegitimate *refoulement* of potential asylum seekers at EU’s external borders or of the recent, repeated episodes of inappropriate temporary reintroduction of systematic migration controls at Schengen’s internal borders), efforts aimed at reforming norms and policies are indissociable from attempts at migrants’ re-categorisation.

An interesting example comes from the debate on asylum-seekers’ relocation, with consequent redistribution among Member States in partial derogation to the Dublin principle, which in 2015 has emerged as a top item in the EU policy agenda. After a very contentious and

<sup>7</sup> The “Dublin Principle” is named like this after the city in which the 1990 Convention «on determining the state responsible for examining asylum applications lodged in one of the Member States» was signed. In that international convention (transposed into an EU Regulation in 2003, and then again recast in 2013), the core principle for asylum “burden sharing” among Member States was established. In a few words, for an applicant from a third country having irregularly crossed the border into a member state by land, sea or air, the member state thus entered is responsible for examining the asylum application, except for a few exceptional situations (e.g. minors who can demonstrate to have close relatives already settled in another Member State). It is clear that this principle, originally aimed at preventing secondary movements and “asylum shopping,” but also situations where asylum-seekers were left “in orbit”, places a disproportionate responsibility on the countries situated along EU’s external borders.

divisive decision-making process, a decision on a temporary relocation scheme was finally adopted by the Council in September 2015.<sup>8</sup> In order to limit the very vast and potentially unmanageable pool of beneficiaries, however, the scheme's target has not been identified with asylum seekers *in general*, but instead with a more restricted, newly minted category of «applicants for international protection who are in clear need of international protection». This new category – specifically meant as a conceptual tool to overcome the governance problems generated by an unprecedented boom of EU-bound mixed flows – is based on a statistical assessment about asylum seekers' recognition rates by nationality:

Relocation pursuant to this Decision shall be applied only in respect of an applicant belonging to a nationality for which the proportion of decisions granting international protection among decisions taken at first instance on applications for international protection [...] is, according to the latest available updated quarterly Union-wide average Eurostat data, 75 % or higher. (Art. 3(2) Council Decision (EU) 2015/1601).

Another significant example of re-categorisation processes triggered by perceived governance problems is the recent proposal by the European Commission to establish a common EU list of “safe countries of origin” (SCO), for which the use of an accelerated asylum procedure is permitted as long as this is done without prejudice to the final decision.<sup>9</sup> The need for such harmonisation stems from the fact that SCO lists currently exist only at national level in some Member States, but they are not coordinated. In a context in which, over the last few years, a very significant share of asylum applications in some EU countries (Germany in the first place) has come from nationals of other European countries (mainly from the Western Balkans, and primarily from Serbia and Kosovo) (EASO, 2015), this lack of harmonisation has led to very different recognition rates and has allegedly generated an incentive to “asylum shopping”. The decision-making process on this proposal is still in an initial phase (for an overview, see European Parliament, 2015), but it is worth highlighting this here as yet another instance where a deep re-categorisation of the large-scale mixed migrants' flows at EU's external borders is under discussion as a means to recover policy effectiveness in a situation of perceived crisis.

<sup>8</sup> Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.

<sup>9</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU.

In this article, we cannot undertake a more systematic review of recent or ongoing analogous attempts at migrants' re-categorisation for the purposes of better governance. What is important to highlight before concluding, however, is that these technical attempts take place in the context of a much broader symbolic struggle «over the power to produce and to impose the legitimate vision of the world» (Bourdieu, 1989: 20), or in other words «for the production of common sense or, more precisely, for the monopoly over legitimate naming» (ibidem, 21)<sup>10</sup>.

Calling individuals knocking at EU's external gates «refugees» or «migrants»; labelling European citizens seeking work in another Member State as «immigrants» or as «free movers»: these are clearly not only technical choices. Each of these terminological decisions, each of these micro-categorisations is instead a meaningful move within a major cultural and political struggle, where any of us, consciously or not, is a player.

## References

- Abdulaziz, Nourhan; Monzini, Paola; Pastore, Ferruccio (2015). *The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean*, Report for the New-Med Research Network, Istituto di Affari Internazionali (IAI), October 2015, <http://www.iai.it/en/publicazioni/changing-dynamics-cross-border-human-smuggling-and-trafficking-mediterranean>.
- Anderson, Bridget (2013). *Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control*. Oxford: University Press.
- Anghel, Remus (2013). *Romanians in Western Europe: Migration, Status Dilemmas, and Transnational Connections*. Plymouth: Lexington Books.
- Bade, Klaus (2003). *Migration in European History*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Bakewell, Oliver (2008). Research Beyond the Categories: The Importance of Policy Irrelevant Research into Forced Migration. *Journal of Refugee Studies*, 21 (4): 432-453.
- Barnett, Laura (2002). Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. *International Journal of Refugee Law*, 14 (2/3): 238-262.
- Berger, Peter and Luckmann, Thomas (1966) *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, London: Penguin.
- Black, Richard (1994). Political refugees or economic migrants? Kurdish and Assyrian refugees in Greece. *Migration*, 25: 79-109.
- Bourdieu, Pierre (1989). Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory*, 7 (1): 14-25.
- Carmel, Emma and Paul, Regine (2013). Complex stratification: Understanding the European Union governance of migrant rights. *Regions & Cohesion*, 3 (3): 56-85.

<sup>10</sup> For an application of the concept of “classificatory struggle” to the study of ethnicity and ethnic boundary making processes, Wimmer 2008: 970.

- Castles, Stephen; Miller, Mark J. (2009). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (4th edition). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Charles, Carolle (2006). Political Refugees or Economic Immigrants?: A New “Old Debate” within the Haitian Immigrant Communities but with Contestations and Division. *Journal of American Ethnic History*, 25 (2/3): 190-208.
- Cingolani, Pietro (2009). *Romeni d'Italia. Migrazioni, vita quotidiana e legami transnazionali*. Bologna: Il Mulino.
- Collyer, Michael; de Haas, Hein (2012). Developing dynamic categorisations of transit migration, *Population Space and Place*, 18 (4): 468-481.
- Dahinden, Janine (forthcoming). A plea for the “de-migranticisation” of research on migration and integration. *Ethnic and Racial Studies*. DOI: 10.1080/01419870.2015.1124129.
- EASO (European Asylum Support Office) (2015). *Asylum Applicants from the Western Balkans: comparative analysis of trends, push-pull factors and responses – Update, May 2015*. [https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans\\_Update\\_r.pdf](https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Asylum-Applicants-from-the-Western-Balkans_Update_r.pdf).
- European Commission (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The Global Approach to Migration and Mobility*. COM/2011/0743 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743>.
- European Migration Network (2013). *Intra-EU Mobility of third-country nationals*. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis\\_report\\_intra\\_eu\\_mobility\\_final\\_july\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf).
- European Parliament (2015). *Safe countries of origin - Proposed common EU list, Briefing EU Legislation in Progress*, 8 October 2015. <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-569008-Safe-countries-of-origin-FINAL.pdf>.
- Favell, Adrian (2001). Integration Policies and Integration Research in Europe: A Review and Critique. In: Thomas Alexander Aleinikoff and Douglas B. Klusmeyer (eds.), *Citizenship today: global perspectives and practices* (349-399). Washington: Brookings Institute – Carnegie Endowment for International Peace.
- Favell, Adrian (2014). Introduction – Immigration, Migration and Free Movement in the Making of Europe. In: Id., *Immigration, integration and mobility: new agendas in migration studies. Essays 1998-2014* (1-18). Colchester: ECPR Press (Originally published in Checkel, Jeffrey; Katzenstein, Peter, eds. (2008) *European Identity*, Cambridge University Press).
- Feller, Erika (2001). The Evolution of the International Refugee Protection Regime. *Journal of Law and Policy*, 5: 129-140.
- Glorius, Birgit; Grabowska-Lusinska, Izabela; Kuvik ,Aimée (eds.) (2013). *Mobility in Transition: Migration Patterns after EU Enlargement*. IMIS-COE series. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hansen, Peo; Hager, Sandy Brian (2012). *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy*, New York and Oxford: Berghahn Books.
- Hathaway James C. (2007). Forced migration studies: could we agree just to “date”? *Journal of Refugee Studies*, 20: 349-369.
- Hollifield, James (2000). Migration and the new international order: the missing regime. In: Bimal Ghosh (ed.), *Managing migration: time for a new international regime?* (75-109). Oxford: Oxford University Press.

- Hollifield, James; Martin, Phil L.; Orrenius, Pia M. (2014). *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Third Edition. Stanford CA: University Press.
- ICF GHK and Milieu Ltd. (2013). *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence*, October 2013, <http://bookshop.europa.eu/en/-pbKE0413060>.
- Karatani, Rieko (2005). How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins. *International Journal of Refugee Law*, 17: 517–541.
- Kindleberger, Charles P. (1967). *Europe's Postwar Growth: The Role of Labor Supply*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Koffman, Eleonore (2002). Contemporary European migrations, civic stratification and citizenship. *Political Geography*, 21: 1035–1054.
- Lavenex, Sandra (1999). *Safe third countries. Extending EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe*. Budapest - New York: Central European University Press.
- Lavenex, Sandra (2001). *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*. Aldershot: Ashgate.
- Loescher, Gil (2001). *The UNHCR and World Politics. A Perilous Path*, Oxford: Oxford University Press.
- Mannitz, Sabine, and Jan Schneider (2014). Vom “Ausländer zum” “Migrationshintergrund”. Die Modernisierung des deutschen Integrationsdiskurses und seine neuen Verwerfungen. In: Boris Nieswand and Heike Drotbohm (eds.), *Kultur, Gesellschaft, Migration. Die reflexive Wende in der Migrationsforschung* (69-96). Wiesbaden: Springer.
- Marrus, Michael R. (2002). *The Unwanted. European Refugees from the First World War Through the Cold War*. Philadelphia: Temple University Press.
- Mau, Steffen et al. (2012). *Liberal States and the Freedom of Movement. Selective Borders, Unequal Mobility*. Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Morris Louisa (2002). *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*. Routledge: London.
- Morris, Louisa (2003). Managing contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. *International Migration Review*, 37 (1): 74-100.
- Nieswand, Boris, and Heike Drotbohm (2014). Einleitung: Die reflexive Wende in der Migrationsforschung. In: Boris Nieswand and Heike Drotbohm (eds.), *Kultur, Gesellschaft, Migration. Studien zur Migrations- und Integrationspolitik* (1-37). Berlin: Springer.
- Pastore, Ferruccio (2014). La piramide dei diritti. Diversificazione degli status e condizione giuridica dei migranti stranieri. *Quaderni Laici*, 3, ottobre 2014: 53-76.
- Pastore, Ferruccio (2015). La crise du régime migratoire européen. In: Catherine De Wenden, Camille Schmoll, Hélène Thiollet (eds.), *Migrations en Méditerranée. Permanences et mutations à l'heure des révolutions et des crises*, (53-72). Paris: Cnrs Éditions.
- Pastore, Ferruccio; Henry, Giulia (2016). On Fortress Europe's Shaky Foundations: Origin, Development and Crisis of the European Migration and Asylum Regime. *The International Spectator*, 1/2016 (forthcoming).
- Paul, Regine (2015). *The Political Economy of Border Drawing. Arranging Legality in European Labor Migration Policies*. New York – Oxford: Berghahn.

- Phillips, Anne. 2010. What's wrong with Essentialism?. *Scandinavian Journal of Social Theory* 11(1): 47-60.
- Recchi, Ettore (2013). *Senza frontiere. La libera circolazione delle persone in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Roman, Emanuela (2015). Mediterranean Flows into Europe: Refugees or Migrants? In: IEMed. *Mediterranean Yearbook 2015*. Barcelona: European Institute of the Mediterranean (IEMed), <http://www.iemed.org/actualitates/noticies/fluxos-migratoris-a-la-mediterrania-refugiats-o-migrants>.
- Romero, Federico (1991). *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Romero, Federico (1993), *Migration as an Issue in European Interdependence and Integration. The Case of Italy*. In: Alan S. Milward, Frances Lynch, Ruggero Ranieri, Federico Romero, Vibeke Sorensen, *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory 1945-1992* (33-57). London: Routledge.
- Schapendonk, Jan (2012). Beyond Departure and Arrival: Analyzing Migration Trajectories of Sub-Saharan African Migrants from a Mobilities Perspective. In: Jocelyne Streiff-Fénart and Aurelia Wa Kabwe Segatti (eds.) *The Challenge of the Threshold: Border Closures and Migration Movements in Africa*, (105-121). Lexington: Lanham
- Schapendonk, Jan (2010). Staying Put in Moving Sands. The Stepwise Migration Process of Sub-Saharan African Migrants Heading North. In: Ulf Engel and Paul Nugent (eds.) *Respacing Africa* (113-139). Brill: Leiden.
- Surel, Yves (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making, *Journal of European Social Policy*, 7 (4): 495-512.
- Tajfel, Henri (1981), *Social categorisation, social identity and social comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thielemann, Eiko (2012). Burden-Sharing. In: Erik Jones, Anand Menon and Stephen Weatherill (eds.), *Handbook on the European Union* (810-824). Oxford: Oxford University Press.
- Toma, Sorana; Castagnone, Eleonora (2015). Quels sont les facteurs de migration multiple en Europe? Les migrations sénégalaises entre la France, l'Italie et l'Espagne. *Population* 1/2015 (70): 69-101.
- Torpey, John (2000). *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Hear, Nicholas (1998). *New Diasporas: the mass exodus, dispersal and regrouping of migrant communities*. London: UCL Press.
- Van Selm, Joanna, ed. (2000). *Kosovo's Refugees in the European Union*. London: Bloomsbury Academic.
- Van Selm, Joanna (1997). *Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis*. Leiden: Brill.
- Wimmer, Andreas (2008). The Making and Unmaking of Ethnic Boundaries: A Multi-Level Process Theory. *American Journal of Sociology*, 113(4): 970-1022.
- Wimmer, Andreas; Glick Schiller, Nina (2002). Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences. *Global Networks* 2 (4): 301-34.

# Società politica e pluralismo culturale: i termini del dibattito\*

ANTONIO PEROTTI †

## Introduzione

Preciso innanzi tutto la questione che vorrei porre al centro del dibattito. La esprimo attraverso alcuni interrogativi. E praticamente concepibile e realizzabile una società pluriculturale, rispettosa delle diverse identità culturali della popolazione che la compongono (identità linguistiche, religiose, etnoculturali, ecc.) e che rimanga nello stesso tempo una “società integrata”, “società coesa”, intesa in senso dinamico come società a forte intensità e qualità di legami sociali? Esiste o meno una opposizione tra il rispetto dei diritti culturali delle persone (il diritto di ciascuno alla propria identità culturale) e la salvaguardia della coesione sociale? Il diritto alla particolarità si oppone al diritto alla universalità? Come comporre il diritto alla particolarità culturale e democrazia?<sup>1</sup> Come conciliare l’universalità dei principi sui quali riposano le costituzioni della nostra società politica e civile con la diversità delle identità e con le tendenze centrifughe della mondializzazione sorgenti di fratture sociali? Come integrare l’“altro” nella comunità politica fondata sull’affermazione dell’uguaglianza dei diritti e l’eguale rispetto di ciascuno, quando la “forza delle cose” cospira e pone gli uni contro gli altri?

Noi partiamo dalla constatazione che il pluralismo culturale è una realtà delle odierne società politiche, prodotta dalla storia umana e dai fenomeni economici, demografici, tecnologici e politici che l’attraversano, non ultimo le migrazioni. Il tema del pluralismo culturale fa parte da oltre vent’anni del dibattito pedagogico ed educativo in Europa.

\* Relazione presentata al IV Meeting internazionale di Loreto *Europa: il dialogo tra le culture una sfida*, 23-29 luglio 2001. L’articolo è estratto da *Studi Emigrazione*, 144, 2001: 831-844.

<sup>1</sup> Cfr. Antonio Perotti, *Tables rondes sur l’identité et l’intégration*, Strasbourg, Conseil de l’Europe, doc MG-TR (92) 8.

Quale scuola immaginare, quale insegnamento e quale educazione trasmettere per preparare i giovani a situarsi in una società pluriculturale? Sulla didattica e sulla pedagogia interculturali anche in Italia esiste una ricchissima letteratura. Da qualche anno il dibattito ha però superato lo spazio scolastico per tradursi in termini decisamente politici: all'inter-culturale "dolce" è venuto sovrapponendosi l'inter-culturale "duro", quello della vita quotidiana. I termini del dibattito si sono concentrati sui rapporti possibili tra pluralismo culturale e coesione sociale: rapporti la cui regolazione ogni società politica ha il compito di gestire. Si tratta di discutere e di definire quali sono le differenze culturali (le cosiddette identità collettive, comunitarie) che possono e debbono essere rispettate e riconosciute giuridicamente da una società politica. Quali sono le condizioni perché un'identità culturale (di qualunque natura essa sia) sia riconosciuta ad una persona.

Nel corso dell'ultimo secolo i Paesi dell'Europa occidentale sono riusciti, dopo lunghi periodi di conflittualità, ad instaurare la democrazia politica (partitica e parlamentare). Si tratta, ora, per la società politica di interrogarsi se essa possa definire le condizioni e precisare gli strumenti per instaurare la democrazia "culturale": una società politica che riconosca ai propri cittadini non solo diritti individuali ma anche diritti collettivi culturali. Il pluralismo culturale non è per la politica una materia a opzione o di libera scelta ma la condizione ordinaria nella quale essa deve operare. Ciò che oggi fa problema e che ha fatto problema ieri non è il pluralismo ma l'"unico", la volontà politica di ridurre all'unico (non dico all'uno, all'unità) il plurale. È la storia di ieri: si vedano i trasferimenti forzati di popolazioni di etnia diversa, al termine della prima e della seconda guerra mondiale in Europa: a seguito della partizione dell'India nel 1947, dell'esodo palestinese provocato dalla guerra israeliana del 1948, del genocidio armeno da parte dei turchi nel 1917, dello sterminio degli ebrei operaio dal nazismo durante il secondo conflitto mondiale. Di questa scelta da parte della politica di una società omogenea in termini di etnia, religione o sangue, la storia sottolinea le drammatiche conseguenze. La politica di purificazione etnica o religiosa nei Balcani ne è oggi una ulteriore e dolorosa conferma.<sup>2</sup>

È proprio alla luce di questa constatazione tragica che negli ultimi anni si è sviluppato il diritto delle minoranze (siano esse linguistiche, etniche, religiose, sociali) al rispetto delle proprie identità collettive.

<sup>2</sup> Una presentazione dell'attuale situazione di conflitti etnici o identitari nel mondo e fatta nel volume coordinato da Guy Hennebelle e pubblicato in *Le tribalisme planétaire. Tour du monde des situations ethniques clans 160 pays*, «Panoramiques», 1992, Ed. Arléa-Corlet, (14100 Conde-sur-Noireau, France), 417 p.

La violazione del diritto delle minoranze culturali alla propria identità ha portato in tempi recenti all'estensione dei diritti dell'uomo e della loro problematica, passando dalla considerazione del soggetto astratto a quella della persona contestualizzata nelle sue diverse fasi della vita e nelle sue diverse identità collettive, legate a fattori biologici, culturali e storici che ognuno riceve per nascita o eredità culturale. Da anni il Consiglio d'Europa, in collaborazione con l'Unesco e l'Istituto internazionale dei Diritti dell'Uomo, discute sulla definizione dei diritti culturali delle persone da riconoscere alla pari dei diritti individuali già attestati dalla Convenzione europea dei Diritti e delle libertà fondamentali dell'Uomo. L'identità culturale è, infatti, un bene primario della politica, assieme ai beni della libertà e dell'uguaglianza, in quanto fondamentalmente legati alla persona.

Sebbene tanti considerino la "democrazia culturale" come la quadratura del cerchio, è indispensabile che non si rinunci ad instaurarla. Come già nel passato, anche oggi le identità culturali soprattutto le identità etniche e, per noi occidentali, anche le identità religiose, sono viste con sospetto. Si teme che sfocino nel comunitarismo, fenomeno di perversione che assottiglia le identità collettive creando comunità chiuse e sgretolando così la "coesione sociale". Questa sospetto, se da una parte resta giustificato dalle derive attuali (si pensi al conflitto nei Balcani), non autorizza però a ritenere il concetto di comunità, di qualsiasi natura essa sia (etnica, religiosa, morale...), la peste integrista sotto tutte le sue forme. L'interpretazione del concetto di "comunità" e di "società", in uno schema di opposizione radicale dei due concetti, costituisce una semplificazione devastante come la peste che essa intende combattere.

Sono appunto i diritti collettivi, legati alla propria identità personale ad essere, oggi, oggetto di profonda attenzione ed analisi nonché di una sempre più precisa formulazione, fino a farli rientrare tra i beni comuni primari di una società politica, alla stregua degli altri due beni comuni primari che sono l'uguaglianza e la libertà. A questi due beni che la società politica deve proteggere e promuovere si è aggiunto, infatti, l'identità personale e collettiva. È quanto si propone oggi la politica della diversità nei confronti della politica liberale che si limitava a proteggere l'uomo esclusivamente sul piano della libertà e dell'uguaglianza. Una evoluzione che esprime chiaramente il passaggio dall'universalismo di una natura umana astratta alla sua storicità, legata ai contesti sociali e ai cicli vitali dell'uomo.

Se, come afferma la dichiarazione dell'indipendenza americana del 4 luglio 1776, «gli uomini nascono e restano liberi e uguali per diritto», noi sappiamo bene che essi nascono e restano "contestualizzati", cioè condizionati dal loro contesto identitario (culturale e sociale).

Come sottolinea Alfred Grosser, «la realtà smentisce continuamente questa dichiarazione, e le appartenenze identificatrici (quello che noi chiamiamo le identità collettive) pesano il più spesso più pesantemente che l'uguaglianza creata dalla sola identità umana».<sup>3</sup>

Vorrei, col mio intervento, spiegare perché l'identità (personale e collettiva) deve costituire un bene comune primario della politica assieme al bene primario della libertà e dell'uguaglianza. Questa spiegazione ci imporrà la chiarificazione, nell'ambito di questo discorso, di che cosa si deve intendere per identità culturale, per comunità culturale, per differenza culturale, per comunità politica e per democrazia.

Da oltre vent'anni mi sono occupato del pluralismo culturale sotto l'aspetto pedagogico e educativo (scolastico ed extrascolastico).<sup>4</sup> Da alcuni anni ho preso coscienza che siamo giunti a un'epoca nella quale dobbiamo soprattutto affrontare il pluralismo culturale non solo in senso antropologico, psicologico e sociale, ma anche, se non soprattutto, giuridico-istituzionale, politico e filosofico. Dobbiamo definire la dimensione politica dell'identità e precisare in che cosa consiste la gestione politica delle differenze culturali. Nel passato e anche oggi le identità culturali, soprattutto le identità etniche, sono sempre state considerate con sospetto; si è sempre temuto che esse potessero sfociare nel comunitarismo, fenomeno di perversione che assolutizza le identità collettive creando delle comunità chiuse.<sup>5</sup>

Questo sospetto, se da una parte resta giustificato anche dalle derive attuali (si pensi al conflitto attuale nei Balcani), non autorizza però, come rileva P. Meyer-Bisch, a considerare il concetto di comunità come la peste nera, bruna, integrista sotto tutte le sue forme. L'opposizione di Ferdinand Tönnies tra comunità (*Gemeinschaft*) e società (*Gesellschaft*) che ha interpretato l'una e l'altra in uno schema di opposizione radicale dei due concetti (l'una significante tradizione e l'altra modernità, la prima esprime appartenenza organica, la seconda esprime società volontaria) costituisce una semplificazione altrettanto devastatrice quanto la peste che essa combatte. A causa di questo riduzionismo, si dimenticano altre distinzioni tra "società" e "comunità" più costruttive e non meno classiche: quella in particolare di Eric Weil, che definisce la società per i suoi meccanismi economici e la comunità per gli scambi contrassegnati dalla storia dei comportamenti morali e dei costumi. La

<sup>3</sup> Alfred Grosser, *Les identités difficiles*, Paris, Presse de la fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, pp. 10-11.

<sup>4</sup> Cfr. Antonio Perotti, *La via obbligata all'interculturalità*, Bologna, EMI, 1994.

<sup>5</sup> Si veda al riguardo la recente opera di Amin Maalouf, *Les identités meurtrières*, Paris, Ed. B. Grasset, 1998, 211 p.

concezione riduzionista corrisponde purtroppo al vuoto politico attuale tra le semplici associazioni e le comunità etniche.<sup>6</sup>

Ora, come sottolinea l'antropologo Selim Abou, ridurre l'identità culturale all'identità etnica equivale a ridurre l'identità culturale a una sola delle identità significative che si possiedono, e conduce, di fatto, all'annichilimento dell'individuo.<sup>7</sup>

Io ritengo che vi sia, anche a questo riguardo, una riflessione chiarificatrice da sviluppare, anche perché la riflessione giuridica e filosofico-politica, in questa materia, si è sviluppata solo recentemente. È solo dal 1991 che il Centro interdisciplinare di etica e dei diritti dell'uomo dell'Università di Friburgo (Svizzera), a seguito dell'VIII colloquio interdisciplinare sui «diritti culturali: una categoria sottosviluppata dei diritti dell'uomo», ha condotto una riflessione importante in collaborazione con l'Unesco e il Consiglio d'Europa al fine di arrivare ad un testo-progetto di dichiarazione dei diritti culturali, dichiarazione che avrebbe potuto fare parte addirittura di un protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.<sup>8</sup> Il testo della dichiarazione preparato già nel settembre 1997 attende ancora l'approvazione definitiva: e comunque un testo significativo che testimonia dell'evoluzione compiuta negli anni '90 verso una chiarificazione giuridico-filosofica in materia.

Un approccio socio-politico e politico-filosofico alla questione è stato condotto in Germania da Jurgen Habermas<sup>9</sup> e in Francia da Alain Touraine<sup>10</sup> e, sul piano più particolarmente giuridico, da Patrice Meyer-Bisch, coordinatore del Centro interdisciplinare di etica e dei diritti dell'uomo di Friburgo.<sup>11</sup> In Italia una discussione interessante su questi temi è stata sviluppata in diversi seminari della cattedra di filosofia del Diritto dell'Università di Roma "Tor Vergata" e in particolare in due convegni di

<sup>6</sup> Patrice Meyer-Bisch, *La subjectivité politique de la communauté culturelle*, in *Rapport de l'atelier Communautés culturelles et cohésion sociale*, DECS/SE/DHRM (96) 21, Ed. Concile de l'Europe, 1997.

<sup>7</sup> Selim Abou, *L'identité culturelle. Relations interethniques et problèmes d'acculturation*, Paris Ed. Anthropos, 1981, pp. 31-32.

<sup>8</sup> *Projet relatif à une déclaration des droits culturels*, Groupe de Fribourg, Groupe interdisciplinaire travaillant en lieu avec l'Unesco et le Conseil de l'Europe. Unesco, Actes ed documents n° 3, Fribourg (Suisse), Edition universitaire, onzième version, révisée au 30.08.97.

<sup>9</sup> Jurgen Habermas, *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, Paris, Ed. Fayard, 1998, 386 p.

<sup>10</sup> Alain Touraine, *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*, Paris, Ed. Fayard, 1997, 395 p.

<sup>11</sup> Patrice Meyer-Bisch, *Le coups des droits de l'homme*, Fribourg (Suisse), Editions universitaires 1992, 401 p. Vedi anche Meyer-Bisch (dir.), *Les droits culturels Une catégorie sous-développée des droits de l'homme*, Fribourg (Suisse), Editions universitaires, 361 p.

studio che si sono svolti nel 1993 e 1994.<sup>12</sup> E in particolare da questi ultimi lavori che ho maggiormente tratto gli spunti che articolano questo mio intervento. Si tratta di un soggetto, sul quale la riflessione e la discussione si fanno sempre più urgenti, in considerazione del contesto attuale.

## Il contesto attuale

Quale il contesto da cui partiamo per riflettere sul tema della conciliazione tra coesione sociale e rispetto delle identità culturali? Tra le diverse analisi sociologiche che sono state fatte, io privilegio, in particolare, quella di Alain Touraine<sup>13</sup> che caratterizza la società contemporanea per due processi:

- il processo di dissociazione tra economia e cultura, tra il mondo razionale (strumentale) e il mondo simbolico e valoriale, tra il mondo tecnologico-commerciale e la diversità delle culture e delle persone. Questa dissociazione è rafforzata, tra l'altro, dalla netta separazione, imposta dalla società secolarizzata, tra spazio pubblico e sfera privata, in forza della quale si riserva al primo l'espressione razionale e strumentale mentre si relega e si ricaccia nella seconda sfera tutto quanto è simbolico o valoriale.
- Il processo di desocializzazione e del conseguente isolamento degli individui provocato da una globalizzazione mondiale illusoria trasmessa dalle nuove tecnologie di comunicazione che decontestualizzano i messaggi (comunicazione virtuale) e, mettendoli in rapporto diretto con la realtà la più globale, rischiano di eliminare le necessarie mediazioni tra individui e umanità.

«Ci si crede dappertutto e non si è da nessuna parte». Globalizzazione mondiale e conseguente desocializzazione portano, entrambe, a una ricomunitarizzazione delle nostre appartenenze identitarie con il rischio del comunitarismo chiuso, autoritario, integralista. Questi due processi producono, secondo l'analisi di Touraine, una cultura di massa che penetra nella sfera privata, ne occupa una larga parte e, per contraccolpo, rinforza la volontà politica e sociale di difendere un'identità culturale, ciò che sbocca alla ricomunitarizzazione. La desocializzazione della cultura di massa ci immerge nella globalizzazione ma ci spinge a difendere la nostra identità facendoci appoggiare sui gruppi primari e facendoci riprivatizzare una parte o qualche volta la totalità della vita pubblica, ciò che ci porta nello stesso tempo a partecipare a attività interamente

<sup>12</sup> Francesco D'Agostino (studi raccolti da), *Pluralità delle culture e universalità dei diritti*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1996, 379 p.

<sup>13</sup> Alain Touraine, op. cit., pp. 16-18, 21-22.

indirizzate verso l'esterno e iscrivere la nostra vita in una comunità che ci impone i suoi dettami. Questa rottura tra il mondo razionale e il mondo simbolico, osserva Touraine, tra la tecnica e i valori, attraversa tutta la nostra esperienza, dalla vita individuale alla situazione mondiale.

Questo fa pesare su ciascuno di noi una crescente difficoltà a definire la nostra personalità che perde, così, irrimediabilmente la sua unità nella misura in cui essa cessa di essere un insieme coerente di ruoli sociali.<sup>14</sup> Quello che noi chiamavamo politica, la gestione degli affari della città intesa nel senso greco di "polis" o della nazione, si è decomposto alla stessa maniera dell'io individuale. «Governare un paese consiste oggi prima di tutto nel rendere la propria organizzazione economica e sociale compatibile con le esigenze del sistema economico internazionale, mentre le norme sociali si indeboliscono e le istituzioni si fanno sempre più modeste liberando uno spazio crescente per la vita privata e le organizzazioni volontarie. Come si può parlare ancora di cittadinanza e di democrazia rappresentativa allorché i governanti guardano verso il mercato mondiale e gli elettori verso la propria vita privata? Lo spazio intermedio non è più occupato che da richiami sempre più conservatori a valori e a istituzioni che sono soverchiati dalle nostre condotte. [...] Una parte di noi stessi è immersa nella cultura mondiale, mentre un'altra parte, privata di uno spazio pubblico dove si formano e si applicano le norme sociali, si rinchiede sia nell'edonismo sia nella ricerca di appartenenze identitarie vissute nell'immediato. Noi viviamo insieme ma nello stesso tempo fusionati e separati, come nella "folla solitaria" di Davis Rieslan e sempre meno capaci di comunicazione. Noi siamo da una parte cittadini del mondo senza responsabilità, diritti o doveri, e d'altra parte, difensori di uno spazio privato sommerso dai flutti della cultura mondiale. Si affievolisce così la definizione degli individui e dei gruppi sulla base delle loro relazioni sociali che, finora rappresentano il campo della sociologia, il cui oggetto era quello di spiegare comportamenti attraverso le relazioni sociali nelle quali gli attori erano implicati».<sup>15</sup>

Quest'analisi chiarisce, a mio parere, le grandi poste in gioco che si presentano oggi alla politica: la necessità di passare da una politica liberale limitata alla protezione della libertà e dell'uguaglianza tra individui a un riconoscimento politico delle identità culturali allo scopo di pervenire a una democratizzazione della società, intesa come "soggettivizzazione" della vita politica. È la lotta contro l'arbitrario delle masse e dei sistemi opachi a profitto della soggettivizzazione degli attori sociali e dell'organizzazione dei loro interlocutori (Patrice Meyer-

<sup>14</sup> Alain Touraine op. cit., pp. 18.

<sup>15</sup> Patrice Meyer-Bisch, *La subjectivités politique...*, cit., p. 26.

Bisch). Se la politica non assume come bene primario da perseguire la protezione dell'identità delle persone e dei gruppi assieme alla libertà e all'uguaglianza noi incontriamo due rischi:

- che la sfera pubblica sia abbandonata alla sola logica delle pratiche economiche tecnologiche e commerciali che concepiscono la società in termini di mercato;
- che le comunità culturali (etniche, religiose, ecc.), anziché rimanere nel loro ruolo al servizio dell'identificazione dei soggetti e al servizio dei rapporti sociali che ogni processo identificatorio comporta, si appropri abusivamente il ruolo della politica, fomentando processi di esclusione e di fratture sociali, chiusura su se stessi, come lo dimostra oggi lo sviluppo dei localismi e dei conflitti etnici.

La politica deve affrontare le identità culturali degli individui dando loro legittimità nello spazio pubblico, come si è lasciato l'accesso allo spazio pubblico ai conflitti sociali, economici e politici che pur dividono, e talvolta profondamente, gli individui. Non dobbiamo continuare a considerare la conciliazione tra il rispetto delle identità culturali e lo sviluppo della coesione sociale come una quadratura del cerchio.

Nel secolo scorso siamo riusciti a costruire la democrazia politica trovando una soluzione dopo un lungo dibattito pubblico tra libertà e uguaglianza, come pure all'inizio del XX secolo abbiamo costruito la democrazia sociale dopo una lunga e aspra discussione tra capitalismo e giustizia sociale. È necessario che noi affrontiamo oggi la conflittualità tra identità culturali e coesione sociale, per costruire o radicare nella società la democrazia culturale.<sup>16</sup> C'è un solo punto d'appoggio per costruirla: lo spazio dell'individuo, della persona, per trasformare le sue esperienze vissute in costruzione di se come attore, come soggetto. Per raggiungere questo obiettivo dobbiamo rivedere la vecchia idea della democrazia, definita come partecipazione alla volontà generale e sostituirla con l'idea nuova di «istituzione al servizio della libertà del soggetto e della comunicazione dei soggetti».

In questa nuova concezione anche la scuola, come istituzione pubblica, non deve essere concepita come istituzione fatta per la società, come cioè una agenzia di socializzazione o di integrazione: essa non deve darsi come missione principale quella di formare dei "cittadini" nazionali o dei "lavoratori", ma piuttosto quella di accrescere la capacità degli individui di essere dei soggetti, e quella di favorire la comunicazione tra soggetti.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Alain Touraine, *op. cit.*, p. 27.

<sup>17</sup> Alain Touraine, *op. cit.* Vedere in particolare il capitolo VII dedicato alla scuola del soggetto e comunicazione tra i soggetti, pp. 325-351.

Come concepire la politica della differenza per formulare sul piano politico un progetto che tenga conto della pluralità delle culture e dell'universalità dei diritti (i due aspetti rimangono per noi inseparabili) noi dobbiamo affrontare la questione del conflitto pratico sul campo dell'estensione del riconoscimento politico delle identità personali e collettive. Vi sono due strade per affrontarla: o partire dalla politica liberale dell'uguale dignità e aprirsi nella misura del possibile ai problemi dell'identità culturale, oppure partire dalla politica della differenza e sforzarsi di inglobare in essa i diritti universali della libertà e dell'uguaglianza. Noi sceglieremo, sulle tracce del filosofo del diritto, Francesco Viola, la seconda strada.<sup>18</sup>

Abbiamo già sottolineato che la politica della differenza considera l'identità come il bene primario della politica, assieme ai beni della libertà e dell'uguaglianza. L'identità è fondamentalmente legata alla persona; anche le identità collettive prendono senso solo se queste rifluiscono nel tema dell'identità personale.

È per proteggere le persone che diventa necessario proteggere le culture differenti. Non si deve confondere la politica delle differenze con la domanda ecologica di proteggere delle specie animali in via di estinzione. Dal punto di vista strettamente politico non avrebbe alcun senso sforzarsi di mantenere in vita delle culture che non sono più significative per nessuno.<sup>19</sup> Quando diciamo che la politica della differenza considera l'identità come un bene primario della politica, a quale concetto di identità ci riferiamo e come consideriamo le differenze culturali (le cosiddette identità collettive) rispetto all'identità personale? A quali differenze culturali ci riferiamo, quando noi parliamo di riconoscimento politico? Che cosa, infine, intendiamo dire quando affermiamo che la comunità politica ha il dovere di riconoscere le differenze culturali?

Iniziamo con la nozione di identità. L'identità personale è un bene individuale e sociale (collettivo): essa si acquisisce tramite il processo di identificazione che implica a sua volta un processo di similizzazione e differenziazione in rapporto ad altri: nello stesso tempo esso è constatazione e costituzione della propria identità. Possiamo considerare l'identità personale come la visione che una persona ha di quello che è (identità di fatto) e di quello che vorrebbe essere (identità di valore), delle proprie caratteristiche fondamentali che la individualizzano nei confronti degli

<sup>18</sup> Francesco Viola, *Identità personale e collettiva nella politica della differenza*, in Francesco D'Agostino (studi raccolti da), op. cit., pp. 146-172. Lo studio di F. Viola è, a mio parere, quello che meglio sintetizza concettualmente la nostra problematica: e ad esso che mi riferisco ampiamente e frequentemente in questa seconda parte del mio intervento.

<sup>19</sup> Francesco Viola, op. cit., p. 148.

altri soggetti e che sono per lei il bene da conservare, promuovere o raggiungere. Nel confronto e attenzione alla realtà con le sue costrizioni noi negoziamo ciò che siamo, ciò che vogliamo essere e ciò che possiamo essere, attuando così la funzione pragmatica della dinamica identitaria.

L'identità personale è la sintesi complessa di fattori eterogenei legati alle diverse forme dell'esistenza umana, ai diversi stati di vita; ciascuno di questi stati di vita ha interessi di base, di valori e di beni da Perseguire che creano appartenenze identitarie differenti.

L'identificazione di sé e l'esigenza di chiarire a se stessi ciò che si è, quali sono i propri interessi, quali valori, quali diritti, obblighi e doveri danno sostanza e alimentano l'esistenza personale.<sup>20</sup> Nessuno può acquisire la propria identità da solo: è un processo che ha bisogno di una dimensione interattiva in un duplice senso: noi ci identifichiamo in relazione agli altri, e con l'aiuto degli altri. L'identità culturale è un luogo di formazione del legame sociale e politico; essa, lo ripetiamo, si costituisce per un processo interattivo di assimilazione e di differenziazione in rapporto con l'altro. Una identificazione e una creazione di legami. L'identità indica un "io" che si costituisce a partire da un plurale, attraverso un movimento di andata-ritorno, d'integrazione ma anche di rigetto. In questo senso implica una dialettica continua di diversificazione/coesione.<sup>21</sup>

La seconda dialettica che fa parte dell'identità culturale e la dialettica particolare/universale. L'identità e il rapporto tra il recto e il verso o il "faccia a faccia" tra il carattere personale e comunitario, tra individuo e società. La persona individuale non è isolata, la sua individualità più originale si esprime quando essa si situa "in faccia" all'altro (sia individuo o comunità). Se si afferma l'identità come un diritto alla differenza senza indicare l'altra faccia, la somiglianza, il diritto alla mia identità si trasforma in pseudo-diritto. L'esperienza democratica, consiste meno nel giocare la carta dell'universale contro quella del singolare - e inversamente - che nel vivere sulla tensione storica, quella cioè che ormai si arrischia tra il singolare e l'universale senza rinunciare all'uno o all'altro.<sup>22</sup>

La terza dialettica che costituisce la dinamica di ogni diritto culturale (primo tra i quali il diritto alla propria identità culturale) e la dialettica del risultato/processo. L'identità culturale non è un dato fossilizzato: essa implica un atto permanente di identificazione che suppone nello stesso tempo la tradizione (quel patrimonio identitario che ci è stato trasmesso per nascita o attraverso i cicli vitali dell'uomo) e la libertà che esprime le diversità volontarie, le scelte etiche dell'uomo. Qualsiasi identificazione

<sup>20</sup> Francesco Viola, *op. cit.*, p. 149.

<sup>21</sup> Patrice Meyer-Bisch, *La subjectivité politique ...*, cit., p. 26.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 20.

di una soggettività (sia essa il soggetto personale o comunitario) si fa su quanto abbiamo definito il faccia a faccia tra tradizione e libertà. Senza questo interfaccia non si può concepire il diritto all'identità.<sup>23</sup>

La definizione di identità culturale concepita sulla base della triplice dialettica (particolare/universale; risultato/processo; diversificazione/coesione) che abbiamo presentato, corrisponde alla definizione di identità culturale ritenuta dal progetto relativo a una "dichiarazione dei diritti culturali", sopra citata. Ai fini di questa dichiarazione, con l'espressione "identità culturale" si intende «l'insieme dei riferimenti culturali per il quale una persona o un gruppo si definisce, si manifesta e desidera di essere riconosciuto; l'identità culturale implica le libertà inerenti alla dignità della persona e integra in un processo permanente la diversità culturale, il particolare e l'universale, la memoria e il progetto»<sup>24</sup>.

## **Il concetto di comunità e le sue diverse forme**

Al fine di precisare il concetto di comunità politica, è necessario che noi richiamiamo il concetto più generale di comunità e che vengano definite le nozioni di comunità morale e di comunità culturale. La comunità in genere si può definire come «il luogo nel quale le identità personali e collettive si formano e si costituiscono, nel quale esse sono riconosciute, confermate, si alimentano e si trasformano».<sup>25</sup> Così definita, la comunità è il luogo, il quadro nel quale avviene il processo di identificazione, che e esso stesso il frutto di un'attività operativa del soggetto ed esige l'apporto degli altri.

Questa definizione si differenzia sia dalla concezione liberale della comunità che decontestualizza radicalmente la scelta della persona sia della concezione comunitarista che contestualizza radicalmente la Persona: essa riconosce sia il ruolo parzialmente costitutivo della comunità nella formazione delle identità come pure il ruolo dell'atteggiamento critico fondato sulla riflessione e la libertà del soggetto. Il costitutivo prioritario della comunità in genere, secondo F. Viola, «non è uno spirito di benevolenza o la presenza di obiettivi comuni ma il vocabolario comune del discorso e uno sfondo (background) comune di pratiche e di azioni che sono sufficientemente comprensibili». La comunità si può così paragonare a una conversazione che si può considerare a sua volta come l'azione della comunità.<sup>26</sup>

Come esistono diverse forme di identità, così pure esistono diverse forme di comunità. Ciascuno di noi partecipa a un numero indefinito di

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>24</sup> *Projet relatif à une déclaration...*, cit., p. VI.

<sup>25</sup> Francesco Viola, *op. cit.*, p. 162.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 164.

luoghi comunitari dove si costruiscono le nostre appartenenze identitarie. Alcuni sono più vasti e inclusivi di altri. Ciascuno ha le sue particolari esigenze, corrispondenti alla propria identità personale e collettiva. Possiamo distinguere, in rapporto al nostro tema, tre tipi di comunità: la comunità morale che ha una visione uniforme del bene; quella culturale cui si appartiene per nascita, educazione e pratica e infine quella politica, cui si appartiene per il linguaggio comune dell'interazione che è il diritto e che costituisce la comunità in quanto sviluppa la nostra identità politica o la dimensione politica delle nostre diverse identità. Quest'ultima non va confusa né con la prima (la comunità politica non ha una visione uniforme del bene e deve poter accogliere in sé una grande pluralità di concezione del bene), né con la comunità culturale che, per definizione, è particolare. Mentre la comunità culturale ha per fine la conservazione delle proprie forme di vita perché sono a loro volta in funzione dell'identità personale e collettiva, la comunità politica ha per scopo quello di conservare le forme di vita particolari in quanto esse costituiscono il mezzo attraverso cui individui diversi da tanti punti di vista (anche da quello culturale) possono comunicare, intendersi e comprendersi: permettere l'interazione, l'intreccio, il discorso tra le diversità particolari. Nei confronti della comunità morale e della comunità culturale, la comunità politica si caratterizza per il fatto di essere il luogo nel quale l'uomo può trovare una risposta a tutti i suoi bisogni di identificazione personale. In altre parole, la comunità politica non ha come scopo «la comunanza culturale». La sua unità non viene dall'etnia, dalla lingua parlata, dalla religione, dallo Stato, ma dal linguaggio comune della interazione che è il linguaggio del diritto, inteso come «l'insieme dei vincoli di ragionevolezza posti al processo di identificazione e di riconoscimento, come la regolamentazione del discorso politico».<sup>27</sup>

Per questo, si può affermare che la ragion d'essere della politica è il pluralismo e che il suo scopo è la comunicazione tra le diversità. «L'obiettivo specifico della comunità politica (anche se non è il solo) è di fare comunicare tra loro quelli che non possiedono già una comunanza di idee, interessi e valori, perché nella loro comparazione vengano negoziati, concedendo alle idee, agli interessi e ai valori altrui pari legittimità dei propri».<sup>28</sup> E il concetto ripreso da S. Tommaso d'Aquino nel suo commento al pensiero politico di Aristotele allorché afferma: «*communicatio facit civitatem*» (la comunicazione crea la comunità politica).<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Francesco Viola, *op. cit.*

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> T. d'Aquino, *In octo libros politicarum Aristotelis expositio, L. I., Lectio n. I*, n. 37, citato da Francesco Viola, *op. cit.*, p. 168.

La definizione di “comunità politica” come “comunità di linguaggio” e quest’ultima come comunità del linguaggio della interazione che è il diritto, merita una ulteriore spiegazione.

### **Orientamento universale della comunità politica**

Questa concezione suppone un principio base: se si ammette che le comunità particolari e che le culture differenti possano comunicare, dobbiamo ammettere che qualche cosa di universale esiste già tra loro. Questo “qualche cosa” è la ragionevolezza. In altre parole, anche se il discorso permesso dalla comunità politica e sempre necessariamente contestualizzato e quindi particolare, esso suppone un orientamento universale iscritto nelle diverse culture. L’obiettivo della comunità politica è, infatti, quello di raggiungere una validità più universale: istituire la capacità di capire e di comprendere la diversità.

Questo approccio della politica della differenza si distingue dalla posizione liberale perché considera l’universalità non già come un dato, ma come un orizzonte da costruire progressivamente a partire dal discorso politico e sociale. Contrariamente all’approccio liberale che considera la cultura universale già esistente, identificandola con una determinata cultura particolare (ad esempio, quella della cultura occidentale dei diritti dell’uomo), l’orientamento universale concepito dalla politica della differenza considera l’universalità come l’orizzonte dell’intesa di almeno due particolari (considerando particolare anche la cultura dominante occidentale). In ogni caso la politica della differenza considera i diritti dell’uomo come una meta da raggiungere piuttosto che un punto di partenza. Questo suppone un approccio antropologico e filosofico che si accorda con la filosofia-contemporanea di P. Ricoeur e di Levinas che mettono in evidenza, nella problematica della differenziazione della nozione di verità e del pluralismo culturale, il carattere ambiguo della volontà di unità, nello stesso tempo compito della ragione, ma anche della violenza esercitata da un potere spirituale o politico.

Al processo di “pluralizzazione” dell’umanità corrisponde una vocazione all’unità, come compito e come punto di arrivo, in una visione che si vuole raggiungere ma che non è ancora posseduta. Noi dobbiamo creare un nuovo tipo di relazione: L’unità, sottolinea Ricoeur, (e noi diciamo l’universalità) ha un carattere escatologico.<sup>30</sup> Essa deve essere ricercata sia dalle culture dominanti che dalle culture minoritarie. In questo senso devono essere intesi i diritti culturali delle persone e delle comunità formulati nel progetto relativo alla dichiarazione dei

<sup>30</sup> Paul Ricoeur, *Histoire et vérité*, Paris, Ed. du Seuil, 1955, p. 169.

diritti culturali, già più volte citato, il quale nell'art. 2, stabilisce che «I diritti enunciati nella presente dichiarazione fanno parte integrante dei diritti dell'uomo, e a questo titolo, essenziali alla dignità umana; di conseguenza nessuno può invocarli per limitare la portata di un altro diritto riconosciuto nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo». In questo quadro, l'articolo 3 attesta che «ogni persona ha diritto, da sola o in comune, di scegliere e di vedere rispettare la sua identità culturale, nella diversità dei suoi modi di espressione» e che nell'articolo 4, in riferimento alla comunità culturale, si afferma che: a) ogni persona ha la libertà di scegliere e di riferirsi o meno a una comunità culturale, di riferirsi a più comunità culturali simultaneamente e senza condizioni di frontiere, e di modificare questa scelta; b) nessuno può vedersi imporre la menzione di un riferimento o essere assimilato ad una comunità culturale contro la sua volontà.<sup>31</sup>

È un testo, come si vede, dove la dimensione politica delle identità e delle comunità è evidente. La sfera del diritto, come concepita da F. Viola, non rappresenta che «la capacità comunicativa delle pretese identitarie individuali o comunitarie (identità collettive), cioè la loro possibilità di essere messe in comune, essere ammesse al confronto razionale e diventare sostanza del regolamento politico [...]. La comunità politica è la condizione indispensabile per garantire che le identità particolari siano giustificabili nella dimensione pubblica e al di fuori dei loro contesti specifici che siano validi anche nel comportamento dei diversi e non solo dei simili».<sup>32</sup>

La comunità politica, in quanto comunità di riconoscimento che supporta le comunità morali e quelle culturali, è quella che dà ad entrambe il diritto di cittadinanza. È l'esistenza di una comunità politica, così intesa, che sola può permettere la conciliazione tra rispetto delle identità culturali e coesione sociale. Senza di essa il pluralismo culturale (etnico, religioso, nazionale, ecc...) è minacciato dalla perversione, cioè può tradursi in una società "sbriciolata" o "chiusa" nel suo comunitarismo, oppure caratterizzata da una coesistenza di comunità non dialoganti, non corrispondenti, né l'una né l'altra, ad una cultura democratica. Senza questa dimensione politica, le identità culturali possono sempre diventare "identità difficili", "abusive" o semplicemente "identità illusorie" come le ha definite Alfred Grosser, o "identità assassine" come le ha definite A. Maalouf. È questo un approccio alla questione "identità e coesione" e "comunità e integrazione" che suscita indubbiamente riflessione e discussione. Il nostro intervento costituisce un invito a perseguire l'una e l'altra.

<sup>31</sup> *Project relatif à une déclaration... , cit., pp. VI et VII.*

<sup>32</sup> *Francesco Viola, op. cit.*

# Teologia pastorale e migrazioni\*

GIOVANNI GRAZIANO TASSELLO †

Even though ours has been called the age of migration, research on pastoral theology concerning migration is still uncommon. Some of the key theological elements used by authors when dealing with practical theology for migrants are analyzed. Recent studies imply that migrants are no longer seen only as people in need, but as resource persons for local churches. The ecclesiology of the Second Vatican Council has caused a shift from a mono-cultural pastoral trend to an intercultural approach where the enactment of catholicity and communion, involving local and migrant Catholics, becomes the focal point. To be faithful to this divine plan and respond to the world's deepest yearnings, the church has to become the home and the school of communion. The promotion of a spirituality of communion presupposes a Trinitarian ecclesiology. Only the Trinitarian model, the foundation of every ministry, will make it possible to avoid the ever-present danger of homologation and balkanization in the pastoral care of migrants. The last part of the essay deals with particular issues, such as the liturgy in a multicultural setting and the role of popular piety practiced by migrants, the importing of immigrant clergy, the role of lay migrants in the local church, the limits of multiculturalism in migrant ministry, the flight to other Christian denominations, and the need of a cultural and political charity in the field of migration.

## Introduzione

Le migrazioni politiche, economiche e religiose di singole persone e di intere comunità non sono un fenomeno marginale che esige risposte di emergenza, ma sono divenute un fenomeno strutturale che coinvolge tutte le nazioni ed incide profondamente sulla vita sociale, culturale, religiosa ed economica delle nazioni di partenza e di accoglienza<sup>1</sup>.

\* L'articolo è estratto da *Studi Emigrazione* 178, 2010, pp. 444-470.

<sup>1</sup> *Traditio Scalabriniana*, 1, giugno 2005, [www.scalabrini.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1118&Itemid=272&lang=it](http://www.scalabrini.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1118&Itemid=272&lang=it).

Molte nazioni, nel giro di pochi decenni, da paesi prevalentemente monoculturali, sono divenute sempre più multiculturali. Anche nel panorama religioso si rilevano cambiamenti considerevoli non solo per la compresenza di molte religioni con organismi e strutture propri<sup>2</sup>, ma anche perché all'interno delle chiese locali il peso, almeno numerico, dei cattolici di altra madre lingua è sempre più rilevante. Si tratta di un aspetto vitale e permanente e non di qualcosa di transeunte. Non va poi dimenticato che i nuovi flussi sono solitamente composti da una popolazione giovanile, e questo ha una grande incidenza sulla pianificazione pastorale e sulla cura dei migranti<sup>3</sup>.

## Questioni preliminari

### *La scarsità di fonti*

Non mancano documenti del Magistero e di singole conferenze episcopali con indicazioni pastorali per le migrazioni. Mentre gli studi sociologici e antropologici sulla religione e religiosità dei migranti sono assai numerosi, sono invece rari i manuali di teologia pastorale<sup>4</sup> o i capitoli specifici inseriti nei testi generali di pastorale o di missiologia, che trattino espressamente della cura pastorale dei migranti. «*Tra i teologi il tema dell'emigrazione è ampiamente "indocumentato"*»<sup>5</sup>.

### *Approcci teologici diversi*

Non è solo la carenza di guide e di saggi specifici a destare perplessità. Anche i principi teologici che i diversi autori propongono come fondamento per l'azione della Chiesa in ambito migratorio variano conside-

<sup>2</sup> Levitt, Peggy, *God needs no passport. Immigrants and the changing American religious landscape*. New York, The New Press, 2007, 352 p.; Jacobsen, Knut A.; Raj, Selva J. (eds.), *South Asian Christian Diaspora. Invisible diaspora in Europe and North America*. Aldershot - Burlington VT, Ashgate, 2008, 267 p.

<sup>3</sup> Nell'accezione cattolica quando si parla di migranti in ambito pastorale solitamente si comprendono tutte le categorie di persone costrette per vari motivi a lasciare la loro terra, come gli emigranti, i richiedenti asilo, i rifugiati, i marittimi, i circensi, i rom e sinti.

<sup>4</sup> Come esempio segnaliamo Auza, Néstor Tomás et al., *El éxodo de los pueblos. Manual de Teología y Pastoral de la Movilidad Humana*. Santafé de Bogotá, CELAM, 1994, 459 p.; Avalos, Hector (ed.), *Introduction to the U.S. Latina and Latino religious experience*. Boston - Leiden, Brill - Academic Publishers, 2004, 322 p.; Baggio, Fabio (ed.), *Exodus. Teaching units*. Manila, Scalabrini Migration Center, 2004 (CD); Id.; Brazal, Agnes M. (eds), *Faith on the move. Toward a theology of migration in Asia*. Manila, Ateneo de Manila University Press, 261 p.; Schöpfer, Hans (Hrsg.), *Christen und Gastarbeiter. Handbuch zur Gastarbeiter-Pastoral*. Meitingen - Freising, Kyrios - Verlag, 1985, 223 p.

<sup>5</sup> Groody, Daniel G., *Crossing the divide. Foundations of a theology of migration and refugees*, «Theological Studies», 70, 2009, p. 641.

revolmente e, in talune istanze, possono addirittura generare ostacoli alla sua implementazione.

Accenniamo ad alcuni spunti teologici. Solo negli anni più recenti è stata data importanza a quegli elementi teologici che possono poi trovare uno sbocco operativo. La pastorale migratoria

«è collocata, come ogni altro settore della pastorale [...] in una prospettiva molto ampia e vasta della teologia biblica, dogmatica, ecclesiologica, perché solo da questo orizzonte è illuminata e fondata. Sicuramente non può prescindere dalla storia della chiesa [...] Il confronto con la parola di Dio, da integrare con la tradizione ed esperienza-riflessione della chiesa, non offre delle soluzioni immediate né delle formule per fare delle scelte pastorali come risposta ai problemi della migrazione. La parola di Dio costituisce un orizzonte di orientamento, dà la direzione e indica i criteri per un'opera di discernimento e di valutazione. Tali criteri ed orientamenti di fondo devono essere verificati in rapporto alla missione tra e per i migranti»<sup>6</sup>.

L'esigenza di chiari fondamenti biblici e teologici, pur non offrendo soluzioni pratiche immediate, aiuta ad evitare che la prassi sia lasciata all'inclinazione dei vari operatori, trasformandosi in una serie di improvvisazioni pastorali.

Alcuni fanno appello alle grandi figure bibliche, che divengono paradigmatiche nella cura dei migranti. Altri adducono l'esempio di Cristo, il Buon Samaritano per eccellenza che esorta: «Va' e fa' anche tu lo stesso» (Lc 10, 37)<sup>7</sup>. Rinaldo Fabris asserisce che i criteri sono da reperire nello

«stile dell'agire di Dio, rivelato ed attuato pienamente in Gesù Cristo, il Signore. Dio salva gli uomini, in quanto li libera dalla schiavitù, li fa entrare in comunione di vita con sé e tra loro. Questa azione salvifica di Dio non avviene dall'esterno, ma si inserisce in un processo di immersione e condivisione con la storia degli uomini, che è fatta di etnia, cultura, di attese umane e valori etici»<sup>8</sup>.

Daniel G. Groody fonda la pastorale migratoria su quattro categorie: l'*Imago Dei* (la creazione) che richiama la dignità di ogni singola persona, senza discriminazioni di sorta; la categoria del *Verbum Dei*, che rievoca l'incarnazione di un Dio che si fa volontariamente straniero e per il

<sup>6</sup> Silini, Giambattista, *Gli immigrati fra noi per un dialogo tra culture e fedi*, «Consacrazione e Servizio», (53), 4, 2004, pp. 17-24 (17).

<sup>7</sup> Gourgues, Michel, *L'autre dans le récit exemplaire du Bon Samaritain (Lc 10,29-37)*, pp. 257-268. In: Id.; Mailhiot, Gilles-D. (édités par), *L'alterité. Vivre ensemble différents. Approches pluridisciplinaires*. Montréal-Paris, Éditions Bellarmin-Éditions du Cerf, 1986, 464 p.

<sup>8</sup> Fabris, Rinaldo, *Pastorale etnica: motivazioni biblico-teologiche*, «Servizio Migranti», 7, 1985, p. 243.

quale non esistono confini di sorta per potersi identificare con tutti in un supremo atto di amore e solidarietà; le categorie della *Missio Dei* e della *Visio Dei* per spiegare una vita vissuta tra un orizzonte terreno misto di giustizie e ingiustizie e un orizzonte escatologico (il già e non ancora)<sup>9</sup>.

Non pochi seguaci della teologia della liberazione hanno trattato della teologia pratica in campo migratorio incentrando la loro attenzione sui latinos negli USA, spesso in combinazione con la teologia di genere<sup>10</sup> e utilizzando il metodo del “vedere, giudicare e agire”. Con il passare degli anni, tuttavia, sono emersi i limiti di un approccio che non offriva precise basi teologiche per le scelte pastorali<sup>11</sup>.

«Nonostante le buone intenzioni dei proponenti, l’accentuazione del tema biblico della liberazione era utilizzata per convalidare ogni tipo di attività pastorale [...] Questo impegno teologico pratico era spesso portato avanti ovunque in modo generico per cui risultava difficile distinguere una visione cristiana della chiesa e della società da una visione secolare [...]. La mancanza di postulati sufficientemente probatori attinti alle fonti cristiane, sia bibliche che provenienti dalla Tradizione o dal Magistero, portava alla stesura di piani e attività pastorali che rimanevano troppo sul generico, o erano ripetitivi e non sufficientemente mirati»<sup>12</sup>.

Alcuni teologi della liberazione tendono ad eliminare o a ridimensionare drasticamente la religiosità popolare o per lo meno a liberare la gente da quella che essi ritengono una funzione narcotizzante della pietà popolare. La pastorale migratoria è concepita come un impegno a coscientizzare gli immigrati circa le ingiustizie perpetrate nei loro confronti per arrivare a un cambiamento sociale radicale, correndo il pericolo di ridurre le scelte pastorali ad una mera strategia per la lotta politica e sociale.

Ma non sono soltanto alcuni teologi della liberazione a rifiutare o ad accantonare come irrilevante la religiosità popolare. Negli USA, dopo il Concilio Vaticano II, il cattolicesimo americano si impegna a fondo in un processo di rinnovamento, che comporta la rimozione di tutte quelle incrostazioni e forme anomale di devozione che irritano i protestanti e sono giudicate offensive o retrive per i cattolici della classe media, mentre invece il cattolicesimo popolare è tenuto in gran conto dagli immigrati.

<sup>9</sup> Groody, Daniel G., *Crossing the divide. Foundations of a theology of migration and refugees*, «Theological Studies», 70, 2009, pp. 638-667.

<sup>10</sup> Cfr., ad es., Holland, Joe; Henriot, Peter, *Social analysis. Linking faith and justice*. Maryknoll N.Y., Orbis, 1983, 144 p. (7-30).

<sup>11</sup> Cfr. Connors, Michael, *Incultured pastoral planning. The U.S. Hispanic experience*. Rome, Gregorian University, 2001, 118 p. (50-74).

<sup>12</sup> Figueroa Deck, Allan, *A Latino practical theology. Mapping the road ahead*, «Theological Studies», 65, 2004, pp. 275-297 (279).

Come conseguenza,

«un numero considerevole di poveri votarono con i loro piedi e scelsero di identificarsi con forme carismatiche, pentecostali ed evangeliche della cristianità. Una possibile spiegazione del fenomeno è la chiara identità religiosa e originalità di queste espressioni religiose; ciò che essi spesso non vedevano nel cattolicesimo e protestantesimo progressista»<sup>13</sup>.

Per tutelare le forme del cattolicesimo popolare praticate dagli immigrati, alcuni pastoralisti suggeriscono di recuperare il modello delle parrocchie personali. Viene però fatto notare come esso possa generare una staticità che porta a chiudersi in se stessi. Oggi alcuni ritengono che la parrocchia nazionale sia incapace di formare i fedeli all'incontro con gli altri. Non va tuttavia dimenticato il peso straordinario che questa struttura ha avuto, ad esempio, nella crescita della chiesa cattolica nordamericana.

Dopo la seconda guerra mondiale molti vescovi anglosassoni si rifiutarono di erigere parrocchie personali onde evitare possibili conseguenze negative quali l'etnocentrismo e lo spirito di indipendenza dal controllo diocesano. Sempre dopo il 1945 diminuisce considerevolmente il numero di preti che possono parlare la lingua degli immigrati e pertanto gestirne le parrocchie. Avviene così una trasformazione delle parrocchie che da territoriali divengono multiculturali, sebbene si tratti spesso di un mutamento sociologico più che pastorale.

Altri autori pongono l'accento sul contesto ecclesiale in cui si opera. Nella sua analisi, partendo dalla teologia dell'incarnazione, Allan Figueroa Deck, con l'ausilio dell'esortazione apostolica *Evangelii Nuntiandi*, intende conglobare due esigenze: l'impegno a prendere sul serio il comando di Gesù di evangelizzare e la volontà di incarnare il Lieto Annuncio in una determinata cultura. L'autore precisa subito che questa sollecitudine a favore della fede non significa una mancanza di attenzione nella promozione della giustizia<sup>14</sup>. Il mistero dell'Incarnazione pone al centro dell'attenzione la persona migrante con le sue esigenze specifiche. «*L'insistenza sulla via della concreta incarnazione-inculturazione apre la strada alla vera universalità*»<sup>15</sup>. Il ruolo della cultura nella trasmissione e preservazione della fede e la personalizzazione di questo processo portano a concludere, anche in campo migratorio, che ogni soggetto può esprimere un modo nuovo e originale di vivere la fede.

A motivo delle varie crisi che colpiscono le chiese dell'emisfero Nord e soprattutto del calo di vocazioni sacerdotali, che incidono fortemente

<sup>13</sup> *Ibidem*, nota 10, p. 279.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 278.

<sup>15</sup> Sartori, Luigi, *La nuova situazione pastorale-missionaria*, «Servizio Migranti», (XXI), 7, 1985, p. 244.

sulle strutture ecclesiastiche, si corre il rischio di ignorare l'impegno specifico nell'ambito della evangelizzazione e ri-evangelizzazione dei gruppi di immigrati, la cui consistenza numerica sta crescendo.

«Le parrocchie non sembrano affatto prese dalla spinta evangelizzatrice. Esse riflettono una classe media non incline a coltivare rapporti con i nuovi arrivati. Fino a quando la leadership non affronta questo malessere, l'apostolato per gli ispanici continuerà ad essere caratterizzato da una certa mancanza di urgenza»<sup>16</sup>.

Grazie anche al lavoro di riflessione portato avanti da alcuni studiosi scalabriniani<sup>17</sup>, si sviluppa una visione nuova del migrante che da oggetto di carità e di assistenza diventa soggetto a pieno titolo nella vita della chiesa<sup>18</sup>, dono e provvidenza<sup>19</sup>. Si introducono le categorie della "missio migrantium" e della "migrazione come risorsa": un'ottica di pensiero controcorrente, in un tempo in cui il migrante è presentato come un pericolo o come disturbo da cui proteggersi.

David Hayes-Baustista ricorda come

«ricercatori, accademici, attivisti sociali e personaggi politici hanno ripetutamente rafforzato la rappresentazione dei "Latinos" come vittime, come una sottoclasse sociale»<sup>20</sup>.

L'ottica di una lettura riduttiva delle migrazioni ha degli effetti negativi sulla pastorale in quanto impedisce alle persone di rivelarsi, nella unicità voluta da Dio, come portatrici di doni, di tratti e di potenzialità originali.

La prospettiva della migrazione come missione e come risorsa induce Gaetano Parolin (richiamandosi a Paul Ricoeur) a parlare di "teologia del riconoscimento"<sup>21</sup>, che coinvolge tutte le parti interessate.

<sup>16</sup> Figueroa Deck, A., *A Latino practical theology. Mapping the road ahead*, op. cit., p. 295.

<sup>17</sup> Cfr., ad es., Direzione Generale dei Missionari Scalabriniani (a cura di), *Migrazioni e modelli di pastorale. Atti del Convegno scalabriniano*. Triuggio, 25 maggio - 1 giugno 2005. Roma, DG, 2006, 358 p.

<sup>18</sup> Per un esame dell'ottica di lettura del migrante nei documenti del Magistero cfr., ad es., Tassello, Giovanni Graziano, *I documenti del magistero ecclesiale e le migrazioni*, «Studi Emigrazione», (38), 143, 2001, pp. 629-654.

<sup>19</sup> Significativo a questo proposito un documento della Bishops' Commission for Pastoral Life dell' Australian Catholic Bishops' Conference *Graced by migration* del maggio 2007, in cui si legge «*L'Australia è stata favorita e continua ad essere favorita da Dio attraverso l'immigrazione*». Il testo è consultabile sul web: [www.acmro.catholic.org.au/documents/GracedbyMigrationPDF.pdf](http://www.acmro.catholic.org.au/documents/GracedbyMigrationPDF.pdf).

<sup>20</sup> Bautista, David Hayes, *No longer a minority*. Los Angeles, UCLA Chicano Research Center Publications, 1992, 47 p., citato in Figueroa Deck, A., *A Latino practical theology. Mapping the road ahead*, op. cit., p. 285.

<sup>21</sup> Anche nel documento del Pontificio Consiglio di Iustitia et Pace, *La Chiesa di fronte al razzismo*, 3 novembre 1988, al n. 23 rileviamo una simile terminologia «*È necessario saper riconoscere la diversità e la complementarietà delle ricchezze culturali e delle qualità morali degli uni e degli altri. L'uguaglianza nel trattamento passa dunque attraverso un certo riconoscimento delle differenze*».

«Ormai ogni angolo del mondo è toccato dalla realtà multiculturale. Questa può causare, e spesso di fatto provoca, una sensazione di disagio, di inquietudine, se non addirittura di paura e di conflittualità. Ma è una realtà, come tutte quelle del mondo, davanti alla quale il teologo ortodosso Pavel Evdokimov ci invita ad avere un atteggiamento affermativo: l'atteggiamento cristiano davanti al mondo non può mai essere quello della negazione. L'atteggiamento cristiano è sempre un'affermazione, ma escatologica: superamento incessante verso il termine che anziché chiudere, apre ogni cosa al di là di sé stessa. Il motivo è chiaro. Nella sua realtà più vera, ogni cultura ha qualcosa di sacro. La cultura è la realtà della comunicazione, della condivisione, della trascendenza. Nasce dal "cultus", dal riconoscimento dell'altro, che è il principio religioso stesso, quello della fede [...] È l'amore che spinge l'uomo ad uscire da sé»<sup>22</sup>.

Non è solo l'ottica interpretativa del migrante a mutare; è la chiesa locale tutta che viene sollecitata a mettersi in discussione. Questa conversione obbliga a passare dall'analisi dei possibili metodi e strumenti pastorali per gli emigrati all'esame delle caratteristiche che la chiesa locale deve privilegiare per praticare la pastorale dell'accoglienza, se intende essere laboratorio permanente di cattolicità e di comunione e fare spazio alla diversità. La preoccupazione non è quella di individuare quale sia l'alternativa tra parrocchie e missioni etniche, tra missioni e unità pastorali, ma quale forma esperienziale di comunità cristiana sia auspicabile e possibile oggi. Se, in passato, la pastorale era pensata per conservare e non per gestire la trasformazione, oggi il nuovo contesto multietnico esige che non si percorra più la via del rafforzamento delle strutture, ma si scelga la via debole della acquisizione identitaria profetica. Si prospetta una "segnalica" nuova, che indichi un popolo di Dio che sceglie di vivere la comunione delle differenze e rifiuta il non-cattolico appiattimento delle diversità.

Il migrante e i fedeli locali sono invitati a mettersi al servizio della cattolicità:

«In virtù di questa cattolicità, le singole parti portano i propri doni alle altre parti e a tutta la chiesa, in modo che il tutto e le singole parti si accrescono per uno scambio mutuo universale e per uno sforzo comune verso la pienezza nell'unità»<sup>23</sup>.

Non si tratta di una cattolicità occasionale, che si limita a dare agli immigrati un contentino folklorico mentre gli "altri" rimangono spettatori più o meno benevoli, ma di una cattolicità missionaria, poiché se la grazia può essere espressa soltanto attraverso la cultura della persona, allora ogni processo di disumanizzazione del popolo e della sua cultura costituisce una opposizione attiva al Dio dell'amore e della salvezza.

<sup>22</sup> Parolin, Gaetano, *La cultura del riconoscimento*, «L'Emigrato», giugno 1996, pp. 11-12.

<sup>23</sup> *Lumen Gentium*, n. 13.

«Certo, ogni “popolazione”, ogni segmento umano legato a una cultura, non può restare chiuso, offrire pretesti per dei ghetti. La missione della chiesa dovrà impedire ogni tentativo di qualsiasi popolazione (anche se oppresse, o minoranze subalterne, come quella delle emigrazioni) di autoporsi al centro dell’universo; dovrà aiutare a combattere ogni tentazione di etnicità intesa e vissuta come etnocentrismo, esclusivismo, autonomia assoluta, senso di superiorità. Convocare tutte le culture, vuol dire chiamarle alla comunione fra loro. Non però a pura e semplice coesistenza, con sola rivendicazione di diritti. Come pure, non in direzione di un sincretismo di promiscuità. Bensì nel segno della viva e mutua “integrazione” arricchente, ossia per la comunione viva di beni, per una crescita di tutti, e di tutte le culture stesse. La maturità della cultura di una popolazione si realizza nella capacità di “reciproco scambio”, di vitale mutua relazione creativa; come è di ogni persona, del resto. È vero, però, che è proprio il senso profondo del proprio carisma che permette di stimare i carismi altrui. Solo una autentica “parzialità” permette l’apertura alla totalità, la “cattolicità”. Bisogna imparare a vivere “come parte”, quasi “con parzialità”, sentendosi solo “parte” e non il “tutto”; solo così ei si dispone al “tutto”. Paolo, nella sua dottrina sui carismi, insiste proprio su questo punto: ognuno scopra il suo dono, lo viva intensamente; il vizio più terribile è la pretesa di monopolizzare tutti i doni, di non fare spazio alla ricchezza immensa dei doni. Per questo Paolo insiste sulla “carità”, anima di ogni vero dono; l’umiltà fa sentire il proprio dono come contributo, limitato, al bene di tutti»<sup>24</sup>.

Il riconoscimento reciproco è l’esplicitazione più autentica dell’accoglienza, fondamento della vita cristiana e di ogni pastorale migratoria<sup>25</sup> che dà senso compiuto alla missione, vista come uno scambio di doni e carismi di cui ognuno è portatore. Lo scopo ultimo della pastorale migratoria è allora quello di sollecitare la chiesa locale ad aprire il suo cuore per ricevere la grazia del migrante e i doni che egli porta con sé, compresa la sua stranierità<sup>26</sup> recepita come sollecitazione a praticare

<sup>24</sup> Sartori, L., *La nuova situazione pastorale-missionaria*, op. cit., pp. 248-249.

<sup>25</sup> Pohl, Christine D., *Making room. Recovering hospitality as a Christian tradition*. Grand Rapids MI - Cambridge, William B. Eerdmans Publishing Company, 1999, 205 p. Henri Nouwen descrive così l’ospitalità: «*Ospitalità non significa cambiare le persone, ma offrire loro uno spazio dove il cambiamento può prendere posto. Non si tratta di condurre uomini o donne dalla nostra parte, ma significa offrire libertà non condizionata dalla divisione [...]. Il paradosso dell’ospitalità è voler creare un vuoto, non un vuoto spaventoso; ma un vuoto amico dove gli sconosciuti possono entrare e scoprire se stessi come persone create libere; libere di cantare le proprie canzoni, di parlare il proprio linguaggio, danzare le proprie danze; libere anche di seguire la propria vocazione. L’ospitalità non è un subdolo invito ad adottare lo stile di vita di colui che accoglie, ma il dono di una possibilità per gli ospiti di trovare se stesse*» (Nouwen, Henry, *Semi di speranza*, a cura di Robert Durback. Milano, Gribaudi, 1998, 288 p. [42-43]).

<sup>26</sup> Tassello, Giovanni Graziano, *Missioni nel tempo e ruolo delle comunità di lingua italiana in Europa*, p. 121. In: Id., *Missionarietà nelle nostre chiese oggi*. Atti del Convegno nazionale delle Missioni Cattoliche Italiane di Svizzera e Germania. Gazzada, 16-20 settembre 2002. Zurigo, Delegazione Missioni Cattoliche Italiane, 2003.

l'universalità. E sull'immigrato essa riversa tutti i suoi doni<sup>27</sup>.

Orlando Espín parla del migrante come "locus theologicus"<sup>28</sup>: luogo teologico e sacro dell'incontro con Dio, il luogo dal quale viene elaborata la riflessione teologica. Il mondo della mobilità umana, in questa ottica, rappresenta sia l'oggetto su cui riflettere, sia la fonte ispiratrice del fare teologico, nella misura in cui è in esso che Dio si rivela.

Altri teologi si soffermano sulla significatività escatologica del migrante, in quanto egli invita a riflettere sulla natura "pellegrinante", "nomade", "forestiera", "emigrante perenne" della chiesa. Nell'immigrato la chiesa locale vede Cristo che «*mette la sua tenda in mezzo a noi*»<sup>29</sup> e che «*bussa alla nostra porta*»<sup>30</sup>. La presenza del migrante ricorda al credente come tutti siamo in cammino verso la patria. «*La vita cristiana è essenzialmente la Pasqua vissuta con Cristo, ossia un passaggio, una sublime migrazione verso la comunione totale del regno di Dio*»<sup>31</sup>.

## La gestione della prima fase dell'immigrazione

Analizzando soprattutto la pastorale in Europa a favore dei migranti nel secondo dopoguerra in Europa, possiamo comprenderne l'evoluzione, ma soprattutto cogliere alcuni punti fermi in ambito pastorale.

Inizialmente l'interesse verte sulla tematica: "Con che cosa si assistono i migranti?". Questo spiega la nascita di nuove strutture (missioni con cura d'anime, cappellanie) e l'impiego sempre più consistente di sacerdoti dediti ai migranti. Il contesto in cui si opera richiede "preti tuttofare" e la conduzione di opere polivalenti, stazioni di servizi multipli. La costituzione apostolica *Exsul familia* indica quali debbano essere le strutture più idonee per fronteggiare questa prima fase.

Diventa presto necessario rispondere alla domanda: "Come si assistono i migranti?". Le strutture proposte dal Magistero favoriscono l'attuazione di una pastorale specifica e specializzata che tenga in dovuta considerazione la religiosità del migrante e il suo status di marginalità nella società di accoglienza.

<sup>27</sup> Cfr. Gittins, Anthony J., *Ministry at the margins. Strategy and spirituality for mission*. Maryknoll NY, Orbis Books, 2002, 193 p.

<sup>28</sup> Espin, Orlando, *Immigration, territory, and globalization: theological reflections*, «Journal of Hispanic-Latino Theology», (7), 3, 2000, pp. 46-59.

<sup>29</sup> Gv 1,14.

<sup>30</sup> Ap 3,20.

<sup>31</sup> Pontificia Commissione per la Pastorale delle Migrazioni e del Turismo, *Chiesa e mobilità umana*. Città del Vaticano, 1978, n. 10.

Il principio-guida è il seguente:

«L'integrazione dei diversi gruppi in una medesima comunità locale non può significare soppressione delle diversità culturali, di tradizioni, di usanze, di forme di espressione religiosa dei distinti gruppi, bensì accoglienza di quelle ricchezze di cui ciascuno è portatore, lasciando al tempo e alla libera decisione di persone e di gruppi l'assunzione, in tutto o in parte, dei costumi locali. La sfida che viene alla chiesa in questo campo è grandemente impegnativa: l'accoglienza reciproca è un banco di prova dell'autenticità dell'amore cristiano»<sup>32</sup>.

«L'uguaglianza non significa uniformità. È necessario saper riconoscere la diversità e la complementarità delle ricchezze culturali e delle qualità morali degli uni e degli altri. L'uguaglianza nel trattamento passa dunque attraverso un certo riconoscimento delle differenze, differenze che le minoranze stesse invocano per potersi sviluppare seguendo le loro peculiari inclinazioni, nel rispetto degli altri e del bene comune della società e della comunità mondiale. Ma nessun gruppo umano può attribuirsi una natura superiore né operare alcun tipo di discriminazione che leda i diritti fondamentali della persona»<sup>33</sup>.

Pastorale migratoria significa allora

«accogliere i migranti e inserirli effettivamente nella propria vita comunitaria facendo attenzione ad evitare il doppio scoglio dell'emarginazione da un parte e dell'assimilazione forzata dall'altra. Il migrante non deve sentirsi emarginato dagli altri né trovarsi nell'impossibilità di partecipare di fatto ad una comunità che impone vie e forme di religiosità che non rispondono alla sua cultura e alle sue tradizioni»<sup>34</sup>.

Tuttavia, l'attenzione quasi esclusiva ai migranti può portare alla creazione di "chiese parallele"<sup>35</sup>. Ma ciò è favorito anche da altri fattori, quali la politica del "lavoratore ospite" – adottata dalle chiese locali – che postula una carità passeggera, mutuata dalla interpretazione pauperistica dei migranti considerati come persone da assistere e sui cui riversare il proprio *know-how* caritativo: oggetti di assistenza, non soggetti attivi e protagonisti della vita della chiesa.

L'approccio assistenziale tende ad emarginare il lavoro pastorale delle missioni con cura d'anime, non considerate parte vitale e vitalizzante dell'attività della chiesa locale.

<sup>32</sup> Episcopato italiano, *Sviluppo nella solidarietà. Chiesa italiana e Mezzogiorno, 18.10.1989*, citato in *Enchiridion della Chiesa per le migrazioni*. Bologna, EDB, 2001, n. 2977.

<sup>33</sup> Pontificio Consiglio de Iustitia et Pace, *La Chiesa di fronte al razzismo*, 3 novembre 1988, n. 23.

<sup>34</sup> Dal documento finale del III Congresso mondiale della pastorale per i migranti ed i rifugiati, Città del Vaticano, 30 settembre - 5 ottobre 1991, n. 31.

<sup>35</sup> È evidente che la tipologia "chiese parallele", presente in tanti documenti e interventi, è iperbolica. Il confronto tra strutture ecclesiastiche locali tedesche o francesi e l'apparato delle missioni etniche non potrebbe reggere.

La pastorale di conservazione, tipica della prima fase della cura dei migranti – seppure essenziale – è vista di frequente in contrapposizione con la pastorale ordinaria portata avanti dalle parrocchie territoriali. Si cerca di ovviare a questa dicotomia incitando le due strutture a domandarsi: “Come devo cambiare il mio atteggiamento per essere più accogliente e cattolico?”. La domanda fondamentale, infatti, non riguarda tanto la propria essenza (“Chi sono?”), quanto piuttosto la pratica dell’amore verso gli altri: “Per chi sono?”

## **Il Concilio Vaticano II e la pastorale migratoria**

Dopo il Concilio Vaticano II si prende coscienza, seppure lentamente, dei limiti di una pastorale monoetnica, che espone le comunità a rimanere chiuse in se stesse, cullandole nel mito dell’autosufficienza. Si fa strada una nuova prospettiva improntata alla corresponsabilità e alla volontà di far crescere la comunione fra le diverse realtà pastorali. La ricerca di una nuova impostazione è frutto di una più attenta riflessione teologica in contesto migratorio originata dal Concilio Vaticano II, che esige il passaggio da un modello monoculturale ad uno sempre più interculturale e prende le distanze da una visione uniforme della identità culturale cattolica. In questa trasformazione ecclesiale, le migrazioni giocano un ruolo determinante. La molteplicità e varietà introdotte dai gruppi immigrati diventano invito all’universalità e cattolicità della chiesa, che non può più essere né monoetnica né eurocentrica. Sono implicati tutti gli aspetti della vita cristiana: dalla liturgia alla catechesi, dalla predicazione ai rapporti vicendevoli. Si ritorna alle origini della Chiesa dove il cammino lento e arduo verso l’universalità narra l’originalità e la bellezza del piano di Dio, che vuole riconciliare tutti a sé in Cristo, senza che ciò implichi una eliminazione delle differenze etniche e culturali. Essere cattolici, infatti, significa essere universali<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Leggiamo nella *Lumen Gentium* al n. 23: «Per divina Provvidenza è avvenuto che varie Chiese, in vari luoghi stabilite dagli apostoli e dai loro successori, durante i secoli si sono costituite in vari raggruppamenti, organicamente congiunti, i quali, salva restando l’unità della fede e l’unica costituzione divina della Chiesa universale, godono di una propria disciplina, di un proprio uso liturgico, di un proprio patrimonio teologico e spirituale. Alcune fra esse, soprattutto le antiche Chiese patriarcali, quasi matrici della fede, ne hanno generate altre a modo di figlie, colle quali restano fino ai nostri tempi legate da un più stretto vincolo di carità nella vita sacramentale e nel mutuo rispetto dei diritti e dei doveri. Questa varietà di Chiese locali tendenti all’unità dimostra con maggiore evidenza la cattolicità della Chiesa indivisa». E nella *Gaudium et spes* al n. 53: «In questo senso si parla di pluralità delle culture. Infatti dal diverso modo di far uso delle cose, di lavorare, di esprimersi, di praticare la religione e di formare i costumi, di fare le leggi e creare gli istituti giuridici, di sviluppare le scienze e le arti e di coltivare il bello, hanno origine i diversi stili di vita e le diverse scale di valori. Così dalle usanze tradizionali si forma il patrimonio proprio di ciascun gruppo umano».

e essere universali non significa essere uniformi. I doni di individui o di gruppi particolari divengono una eredità comune condivisa da tutti.

A motivo di questa nuova visione ecclesiologica, viene data maggiore attenzione al rapporto tra chiese latine e chiese orientali, si assiste alla nascita di nuove scuole teologiche e all'impegno per l'inculturazione del Vangelo e della liturgia nelle giovani chiese asiatiche e africane.

La portata di questa riscoperta della nota della cattolicità è applicata anche al mondo delle migrazioni, rendendo i cristiani più attenti ai contributi di gruppi di diverse estrazione etniche e culturali. Ma non è un cammino né facile né scontato, come fa notare Luigi Sartori:

«Umanamente parlando diventa spesso necessario sostare a lungo nella rivendicazione e difesa della propria identità; spesso è addirittura inevitabile il conflitto, che dà la sensazione che si affermi quasi di più il ghetto e l'esclusività etnocentrica che non la passione dialogica per la comunione e l'integrazione. Come potrebbe, del resto, la chiesa pretendere che ogni soggetto popolare esprima presto e consistentemente maturità 'cattolica', quando essa stessa, al suo interno, fa ancora così tanta fatica a realizzare la vera cattolicità, ossia la promozione della ricchezza di incarnazioni varie e variabili della fede e della ecclesialità? I singoli soggetti minori e subordinati dovrebbero essere provocati a realizzare questo ideale che il grande soggetto superiore non riesce a realizzare in se stesso?»<sup>37</sup>

Questa nuova prospettiva ecclesiologica fa sì che la pastorale migratoria venga assunta sempre più dalle chiese locali e la chiesa *a qua* perda molto del suo ruolo tradizionale, sebbene si insista perché continui nel suo compito di fornitrice di nuovi sacerdoti. L'accento si posta dallo sradicamento del migrante al significato del suo trapianto nella nuova terra e alla sue responsabilità all'interno della chiesa locale.

## **Una pastorale migratoria inserita nell'alveo della cattolicità e della comunione**

*Da pastorale di conservazione a pastorale cattolica e comunione*

Una volta riscoperta e rinsaldata l'identità culturale e religiosa di una comunità immigrata<sup>38</sup> (se ciò non avvenisse, il migrante non fornirebbe alcun apporto alla chiesa e alla società), l'accento si sposta dalle

<sup>37</sup> Sartori, L., *La nuova situazione pastorale-missionaria*, op. cit., p. 250.

<sup>38</sup> Cfr. Tomasi, Silvano M., *Piety and power. The role of the Italian parishes in the New York metropolitan area, 1880-1930*. New York, Center for Migration Studies, 1975, 202 p.

“missioni” per gli immigrati alla missione comune: vivere in pienezza la cattolicità<sup>39</sup>.

La sfida pastorale allora non è più soltanto “Che cosa si deve fare?”, ma “quale chiesa si vuole essere?” La comunità migrante da assistita diviene comunità significativa. Lo straniero non è più visto come problema, ma è un messaggero di Dio, che sorprende e rompe la regolarità e la logica della vita quotidiana, portando vicino chi è lontano. La chiesa locale si apre ai segni dei tempi e ai diversi doni dello Spirito elargiti ai vari gruppi, che non sono da considerarsi un mero ornamento, ma un contributo vitale per il bene comune della chiesa e del mondo.

«Le migrazioni offrono alle singole chiese locali l'occasione di verificare la loro cattolicità, che consiste non solo nell'accogliere le diverse etnie, ma soprattutto nel realizzare la comunione di tali etnie. Il pluralismo etnico e culturale nella chiesa non costituisce una situazione da tollerarsi in quanto transitoria, ma una sua dimensione strutturale. L'unità della chiesa non è data dall'origine e lingua comuni, ma dallo Spirito di Pentecoste che, raccogliendo in un solo popolo genti di lingue e nazioni diverse, conferisce a tutte la fede nello stesso Signore e la chiamata alla stessa speranza»<sup>40</sup>.

Andrea Riccardi fa notare come la chiesa locale non sia un'istituzione grigia, fatta di parti tutte uguali. I momenti più belli della storia della chiesa sono stati quando le chiese locali erano realtà diversificate.

«La chiesa locale non è una provincia con distretti identici, ma ci sono comunità differenti che testimoniano storie differenti, anche carismi differenti, nell'unità della stessa chiesa e della stessa vocazione»<sup>41</sup>.

E Jean-Luc Brunin ribadisce:

«Le nostre chiese diocesane per vivere la cattolicità hanno bisogno di luoghi dove si crede, si prega, si celebra in italiano o alla maniera vietnamita o alla maniera africana [...]. Coltivare la particolarità non è necessariamente sinonimo di favorire i particolarismi. Le diverse maniere di credere, di celebrare, di andare a Cristo, come pure l'esperienza credente vissuta da fratelli e sorelle nella fede in questa terra di immigrazione, arricchiscono la fede delle chiese di accoglienza»<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Cfr. Barrette, Gilles, *Une église appelée à vivre le défi de la catholicité*, «Migrations et pastorale», 306, Septembre 2003, pp. 25-28; Miller, Vincent J., *Where is the church? Globalization and Catholicity*, «Theological Studies», (69), 2, 2008, pp. 412-432; Simon, Dominique, *Les migrations, une chance pour vivre la catholicité*, «On the Move», (29) 82, 2000, pp. 55-66.

<sup>40</sup> Giovanni Paolo II, Messaggio per la Giornata mondiale del migrante sul tema *I laici cattolici e le migrazioni*, 5 agosto 1987, 3c.

<sup>41</sup> Riccardi, Andrea, Relazione al Convegno delle MCI di Svizzera ad Assisi, *Chiesa, multietnica e multiculturale non solo in teoria*, Assisi, 4 ottobre 1999.

<sup>42</sup> Brunin, Jean-Luc, *L'Église et le migrants: un avenir commun?* Relazione conclusiva al convegno organizzato congiuntamente dal Service National de la pastorale des migrants et le CIEMI, Paris, 28 settembre 2002.

Tuttavia si incontrano sacche di resistenza nei confronti di un cammino di cattolicità. Non è solo la scarsità di approfondimenti teologici in contesto migratorio a determinare la volontà assimilatrice di alcuni vescovi nei confronti dei migranti cattolici. Perfino il documento *Erga migrantes caritas Christi*, a motivo della sua eterogeneità, è utilizzato da alcune chiese locali per perseguire questo indirizzo. Taluni pastora-  
listi concepiscono l'immigrazione cattolica come materia biodegradabile, rivelando una concezione biologica del cristianesimo che li porta ad invocare l'infusione di nuovo sangue per riempire i posti lasciati vuoti dai cristiani del posto<sup>43</sup>.

A livello pratico poi occorre fare i conti con parroci, catechisti, operatori pastorali sia di madre lingua che di altra madre lingua che spesso si dimostrano impreparati ad operare pastoralmente in una chiesa locale che desidera vivere in pienezza la nota della cattolicità. Rimangono ancora ambiti in cui si annida un senso di malcelata tolleranza reciproca, in attesa che le cose ritornino alla normalità, anche se è legittimo chiedersi se in una chiesa che è per natura missionaria si possa parlare di normalità<sup>44</sup>.

### *La necessità di una spiritualità comunionale*

Per vivere la sfida della cattolicità occorre praticare la spiritualità della comunione. La strada del riconoscimento reciproco tra i diversi soggetti diventa pertanto obbligatoria per tutti, autoctoni e migranti, adottando una mentalità comunionale, precedente ad ogni scelta operativa, che accomuni tutti nella chiesa locale.

«Fare della chiesa la casa e la scuola della comunione: ecco la grande sfida che ci sta davanti nel millennio che inizia, se vogliamo essere fedeli al disegno di Dio e rispondere anche alle attese profonde del mondo. Che cosa significa questo in concreto? Anche qui il discorso potrebbe farsi

<sup>43</sup> Giovanni Paolo II, nel discorso al Secondo congresso mondiale della pastorale delle migrazioni afferma: «Se bisogna evitare che i migranti vivano totalmente al fianco degli altri, formando un mondo a parte, essi non devono nemmeno lasciarsi 'assimilare', assorbire, fino al punto di diluirsi nella società che li circonda, di rinunciare alle proprie ricchezze d'origine, alla propria identità», citato in «On the Move», (XV), 46, 1985, p. 10.

<sup>44</sup> Scrive il card. Martini: «Anche la Chiesa, fatta a immagine della Trinità, non può capire mai a fondo se stessa né può cessare di ricercare con passione e pazienza la sua identità. Molti discorsi pastorali nascondono l'illusione di sapere tutto sulla Chiesa e sui suoi cammini nel mondo, come se si trattasse solo di applicare delle regole e di dedurre conclusioni da principi. Ma la Chiesa ha la sua origine nel Padre che è prima di ogni principio e va accolta come dono che si rinnova ogni giorno per la forza sorgiva dello Spirito»: cfr. Martini, Carlo Maria, *Incontro al Signore risorto. Il cuore dello spirito cristiano*. Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 2009, 292 p. (67).

immediatamente operativo, ma sarebbe sbagliato assecondare simile impulso. Prima di programmare iniziative concrete occorre promuovere una spiritualità della comunione, facendola emergere come principio educativo in tutti i luoghi dove si plasma l'uomo e il cristiano, dove si educano i ministri dell'altare, i consacrati, gli operatori pastorali, dove si costruiscono le famiglie e le comunità. Spiritualità della comunione significa innanzitutto sguardo del cuore portato sul mistero della Trinità che abita in noi, e la cui luce va colta anche sul volto dei fratelli che ci stanno accanto. Spiritualità della comunione significa inoltre capacità di sentire il fratello di fede nell'unità profonda del Corpo mistico, dunque, come "uno che mi appartiene", per saper condividere le sue gioie e le sue sofferenze, per intuire i suoi desideri e prendersi cura dei suoi bisogni, per offrirgli una vera e profonda amicizia. Spiritualità della comunione è pure capacità di vedere innanzitutto ciò che di positivo c'è nell'altro, per accoglierlo e valorizzarlo come dono di Dio: un "dono per me", oltre che per il fratello che lo ha direttamente ricevuto. Spiritualità della comunione è infine saper "fare spazio" al fratello, portando "i pesi gli uni degli altri" (Gal 6,2) e respingendo le tentazioni egoistiche che continuamente ci insidiano e generano competizione, carrierismo, diffidenza, gelosie. Non ci facciamo illusioni: senza questo cammino spirituale, a ben poco servirebbero gli strumenti esteriori della comunione. Diventerebbero apparati senz'anima, maschere di comunione più che sue vie di espressione e di crescita»<sup>45</sup>.

L'esigenza quindi è che la comunione sia plurale. La diversità è attestata dagli e negli scritti fondatori della nostra fede.

«Dell'unico Signore Gesù Cristo – "lo stesso ieri, oggi e sempre" (Ebr 13,8) – ci sono stati dati quattro vangeli, quattro annunci diversi, perché non la fissità di un libro, di uno scritto, bensì la dinamicità dello Spirito Santo è all'origine del cristianesimo. C'è fin dall'inizio pluralità di espressioni scritturistiche, di ecclesiologie, di concezioni cristologiche, di prassi liturgiche, di testimonianze e forme della missio, di accenti spirituali»<sup>46</sup>.

In ambito comunione si sta sviluppando un cammino che mira a fornire spunti di spiritualità atti ad aiutare il migrante a leggere con gli occhi della fede la sua esperienza di vita e ad offrire agli operatori impegnati nella pastorale migratoria motivazioni religiose adeguate<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> *Novo millennio ineunte*, n. 43.

<sup>46</sup> Bianchi, Enzo, *Per una spiritualità della comunione: unità nella diversità*, <http://it.ismico.org/content/view/4602/169>.

<sup>47</sup> Cfr., ad es., i saggi apparsi sulla collana *Traditio Scalabriniana*, consultabili sul web: [www.scalabrini.org/index.php?option=com\\_docman&task=catview&gid=198&Itemid=55&lang=it](http://www.scalabrini.org/index.php?option=com_docman&task=catview&gid=198&Itemid=55&lang=it); Candaten, Analita, *Povo a caminho. Uma espiritualidade que gera esperança*. Caxias do Sul, Lorigraf, 2007, 297 p.; Groody, Daniel G., *La foi sur la frontière ou la «migration» comme métaphore de la vie spirituelle*, «Lumen Vitae», (59), 4, 2004, pp. 441-452; Theobald, Christof, *Une spiritualité de l'hospitalité*, «Christus», 214, 2007, pp. 147-155.

## Verso una ecclesiologia trinitaria nella pastorale migratoria

Sorge spontanea la domanda: come garantire l'unità nella diversità in una chiesa caratterizzata in passato da una forte uniformità nelle sue espressioni culturali e devozionali, almeno nel rito latino? Che cosa succede quando si sviluppa il policentrismo? La nuova sensibilità verso culture ed espressioni religiose, presenti in una chiesa locale finora ancorata ad un sistema monoculturale, mette in pericolo la sua unità, oppure le offre una opportunità per giungere ad una pratica più genuina della cattolicità?

Vivere la cattolicità non è un processo né facile né lineare. La storia è piena di aperture, chiusure e resistenze, di successi ed insuccessi. La stessa storia della cura pastorale dei migranti presenta quadri assai diversificati.

La chiesa è chiamata a diventare un segno sacramentale sempre più autentico dell'amore del Dio Unitrino. Soltanto se essa coniuga nel suo agire questa prospettiva ecclesiologica trinitaria, essa potrà rigettare sia l'ideologia della omologazione che quella della balcanizzazione. Il Dio-Trinità, il tutto molteplice nell'unità, ha creato la diversità come parte essenziale del suo piano di amore<sup>48</sup> e ama la singolarità e peculiarità di ciascuno<sup>49</sup>.

Il mistero della Trinità è modello ultimo di ogni pastorale<sup>50</sup>. Il cristiano trova nella vita trinitaria il paradigma supremo per vivere l'unità nella diversità per cui, se rifiuta di dare ospitalità e se non rispetta l'altro nella sua alterità, egli distrugge quella relazione che intravediamo nel Dio-Trinità e che dovrebbe costituire la base di ogni scelta in campo migratorio.

Questo è il vero nodo della pastorale rivolta ai cattolici di altra madre lingua. Si continua a discutere e ad operare in strutture e modelli legati a molteplici interpretazioni, spesso basate su criteri finanziari o demografici, mentre per far fronte al fenomeno in modo adeguato occorre oggi una grammatica nuova, reperibile nell'ecclesiologia trinitaria.

<sup>48</sup> Fabris, Rinaldo, *Pastorale etnica*, op. cit., p. 253, afferma: «*La diversità etnico-linguistica rientra nell'ordine della creazione*». Cfr. Fumagalli, Anna, *La diversità nel progetto di Dio secondo i primi capitoli della Genesi*, in *Traditio Scalabriniana*, novembre 2005, pp. 25-30, consultabile sul web: [www.scalabriniani.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=198&Itemid=55&lang=it](http://www.scalabriniani.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=198&Itemid=55&lang=it).

<sup>49</sup> «*L'unità della Chiesa non è uniformità, ma integrazione organica delle legittime diversità. È la realtà di molte membra congiunte in un corpo solo, l'unico Corpo di Cristo (1 Cor 12,12)*» (*Novo millennio ineunte*, n. 46).

<sup>50</sup> Baggio, Fabio, *La diversità nella comunione trinitaria. Spunti di riflessione per una "teologia delle migrazioni"*, «*Concilium*», (44) 5, 2008, pp. 92-104; Greshake, Gisbert, *Einheit der Menschheit. Einheit Gottes. Eine Erläuterung zu «Gaudium et Spes» Nr. 24. «Beiheft zu Auf den Wegen des Exodus»*, 14, 2002, pp. 1-14; Wrogemann, Henning, «*Gott ist Liebe*» – *zu einer trinitarischen Begründung «Missionarischer Identität» im Kontext des Pluralismus*, «*Zeitschrift für Mission*», (29) 4, 2003, pp. 295-313.

La chiesa si inserisce in questo progetto trinitario promuovendo la diversità.

«La natura e la missione della chiesa devono essere articolate in maniera tale che le identità etniche e razziali-culturali non siano né ignorate né idoltrate, ma piuttosto che le tradizioni etniche, razziali e culturali siano viste dalla chiesa come risorse importanti e come carismi offerti per il bene comune e per l'arricchimento reciproco»<sup>51</sup>.

L'identità personale e comunitaria è un dono e un mistero, da accettare, purificare in continuazione ed elevare: un progetto che rende partecipi tutti i cristiani del piano trinitario nella storia. Non si deve tuttavia dimenticare che l'etnia può anche avere un potere distruttivo per cui si richiede sempre una attenta verifica basata sulle relazioni trinitarie. La difesa ad oltranza di una etnia o cultura, infatti, porta ad una "ecclesiologia etnica"<sup>52</sup> per cui la pastorale migratoria rischierebbe di schierarsi "contro" gli altri.

Se si vuole percorrere le frontiere del nuovo, come esige il modello trinitario, l'immigrato è invitato a riscoprire e valorizzare la sua ricchezza, non tenendola per sé, ma donandola. A sua volta la chiesa locale tutta è invitata a "convertirsi" per mostrare il suo tratto più originale:

«Essere una famiglia aperta a tutti, capace di abbracciare ogni generazione e cultura, ogni vocazione e condizione di vita, di riconoscere con stupore anche in colui che viene da lontano il segno visibile della cattolicità»<sup>53</sup>.

L'ecclesiologia trinitaria permette il passaggio da una chiesa con i migranti ad una chiesa in cammino<sup>54</sup>, che diviene essa stessa migrante, cattolica e comunionale.

Nessuno può chiudersi in se stesso. La chiesa è cattolica in quanto si apre a tutte le comunità e considera come parte essenziale della sua natura l'accettazione dei dinamismi della fede vissuta e celebrata all'interno del tessuto ecclesiale locale. Il teologo Paul Tihon parla di un processo di seduzione reciproca<sup>55</sup>. Il "modello" cattolico, infatti, comporta il mutuo arricchimento e non una sottrazione.

<sup>51</sup> Hinze, Bradford E., *Ethnic and racial diversity and the Catholicity of the Church*, p. 178. In: Aquino, Maria P; Goizueta, Roberto S. (eds.), *Theology: expanding the borders*. Mystic CT, Twenty-Third Publications, 1998, 333 p.

<sup>52</sup> Il termine è usato dal teologo ortodosso Olivier Clément (cfr. l'intervista al teologo Olivier Clément a cura di Maxime Egger, *La seduzione demoniaca dell'etnia*, «Il regno - attualità», 20, 1998, pp. 699-701).

<sup>53</sup> 4° Convegno ecclesiale nazionale *Testimoni di Gesù Risorto, speranza del mondo*, Verona 16-20 ottobre 2006. Documento finale *Una chiesa e una santità di popolo*, n. 20.

<sup>54</sup> *Lumen gentium* 9.

<sup>55</sup> Sintesi dell'intervento riportato in: Tassello, Giovanni Graziano, *Migrantes: identità dinamica e pastorale ordinaria*, «Rassegna di Teologia», (48), 5, 2007, pp. 772-773.

«In virtù di questa cattolicità, le singole parti portano i propri doni alle altre parti e a tutta la chiesa, in modo che il tutto e le singole parti si accrescono per uno scambio mutuo universale e per uno sforzo comune verso la pienezza nell'unità»<sup>56</sup>.

## **Tematiche pastorali: alcuni aspetti particolari**

Sono molte le problematiche e le sfide vecchie e nuove che una progettualità pastorale in ambito migratorio deve affrontare. Oltre alla verifica dell'adeguatezza delle strutture pastorali alle sempre nuove migrazioni, pensiamo al dialogo inter-religioso, ai matrimoni misti, alla catechesi, alla pastorale per le seconde generazioni, all'assistenza religiosa ai migranti stagionali, ai lavoratori con contratto a termine, ai richiedenti asilo e ai rifugiati, alla formazione di operatori pastorali e catechisti in grado di animare laboratori di comunione in contesti di pluralismo culturale, ai migranti cattolici di rito orientale a contatto con le chiese di rito latino. Ci soffermeremo soltanto su alcuni aspetti.

### *Liturgia e devozioni in ambito migratorio*

La pietà popolare costituisce un elemento fondamentale nella pastorale migratoria<sup>57</sup>. L'adattamento delle liturgia alla cultura e religiosità popolare dei fedeli interessa direttamente il mondo migratorio. Sono soprattutto alcuni teologi ispanici ad insistere sulla necessità di adattare la liturgia con i suoi simboli e i suoi gesti alla cultura e tradizioni dei migranti per caldeggiare quello spirito cattolico dove l'unica fede si manifesta in una pluralità di forme<sup>58</sup>. Si è tuttavia coscienti della possibilità di un conflitto

«nell'area di gusto estetico, ad esempio, nelle norme liturgiche che invocano semplicità e chiarezza quando di fatto la gente preferisce l'esuberanza e la varietà»<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> *Lumen gentium* 13.

<sup>57</sup> Goizueta, Roberto S., *The symbolic realism of U-S. Latino/a popular Catholicism*, «Theological Studies», (65), 2, 2004, pp. 255-274.

<sup>58</sup> Cfr., ad .es., Vera, Luis A., *The kiss of peace. An Hispanic understanding*, «New Theology Review», (17), 4, 2004, pp. 30-40. L'«Ordinamento generale del Messale romano» al n. 82 ricorda: «*Spetta alle Conferenze Episcopali stabilire il modo di compiere questo gesto di pace secondo l'indole e le usanze dei popoli*».

<sup>59</sup> Kubicki, Judith M., *Singing a song of the Lord in a foreign land. Issues of Catholic identity and Catholic liturgical music*, «New Theology Review», (15), 3, 2002, p. 32.

La presenza di immigrati di altra madre lingua e cultura obbliga la chiesa locale non solo ad accettare espressività differenti, ma anche ad adattare gesti, parole e canti per rendere la liturgia comprensibile ai vari gruppi di fedeli<sup>60</sup>.

### *Prete per i migranti*

Esistono reiterate esortazione da parte della Santa Sede che invitano le chiese locali ad offrire una preparazione specifica a seminaristi e sacerdoti chiamati ad esercitare il loro apostolato tra i migranti. Nei piani di studio, tuttavia, la pastorale migratoria è quasi sempre assente, anche in paesi con nutrite presenze di cattolici non autoctoni, oppure i programmi scolastici offrono *curricula* che riflettono preferenze eurocentriche che ignorano o sottovalutano il cattolicesimo popolare.

Uno dei problemi che gli incaricati diocesani o regionali della pastorale migratoria sono chiamati ad affrontare è la carenza di sacerdoti. Molte chiese di partenza si mostrano sempre più restie ad inviare nuovi missionari per gli immigrati e la mancanza di un ricambio generazionale crea notevoli difficoltà.

Il trasferimento di sacerdoti da una nazione all'altra non è un fenomeno nuovo. Nel XIX e agli inizi del XX secolo preti stranieri servivano in gran numero nelle chiese americana e australiana, In Irlanda vi erano seminari il cui unico scopo era quello formare preti per l'estero. I cambiamenti, intercorsi soprattutto a motivo dei nuovi flussi migratori, hanno rimesso al centro il tema del clero straniero. I sacerdoti immigrati costituiscono oramai una presenza abituale nelle nazioni dove il calo drastico delle vocazioni sacerdotali è più forte. Negli USA, ad esempio, secondo il Center for Applied Research in the Apostolate di Georgetown University, i preti stranieri costituiscono il 16% di tutti i preti attivi nelle diocesi americane. Nel 1999, sempre secondo il C.A.R.A., un terzo di tutti i seminaristi che si preparavano a diventare sacerdoti diocesani negli USA erano nati all'estero. Nel 2008 circa un terzo dei preti ordinati negli USA era nato all'estero. Nel 2005 vi erano 1.500 sacerdoti nati all'estero e incardinati nelle diocesi italiane, pari al 4,5 per cento di tutti i preti diocesani.

Alcuni autori accennano alla necessità che questa preti provenienti da altre nazioni si dedichino alla cura pastorale dei migranti. È il caso, ad esempio, dei sacerdoti che si recano negli USA, dove esiste un bisogno

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 30-40. Cfr. anche Francis, Mark R.; Pérez-Rodríguez, Arturo J., *Primer Dios. Hispanic liturgical resource*. Chicago, Liturgy Training, 1997, 153 p.; Davis, Kenneth G. (ed.), *Misa, mesa y musa: Liturgy in the U.S. Hispanic Church*. Schiller Park IL, World Library Publications, 1997, 131 p.

urgente di operatori pastorali che svolgano il loro ministero nelle parrocchie multiculturali, dato il numero crescente di nuovi immigrati cattolici soprattutto dalla Corea del Sud, dal Vietnam, dal Brasile e dal Messico<sup>61</sup>.

La presenza di sacerdoti stranieri, nonostante perplessità e difficoltà, comporta una immissione di vita nuova:

«Questi sacerdoti hanno un effetto rivitalizzante in alcune parrocchie, dove immettono la loro spiritualità, la loro musica, le loro devozioni: insomma una boccata d'aria fresca»<sup>62</sup>.

Robert Schreiter ricorda come questa presenza costituisca una spinta concreta a far sì che «una diocesi sia una amministratrice più autentica della dimensione della identità cattolica»<sup>63</sup>. Comunque, affinché questo trapianto sia creativo – e questo vale anche nel caso dei missionari per i migranti – occorre garantire dei buoni programmi culturali di orientamento e di inserimento.

#### *Il laicato: la “Missio migrantium”*

Le strutture pastorali che si dedicano al migrante hanno lo scopo di aiutarlo ad essere protagonista nella chiesa locale, facendogli scoprire il ruolo che la sua cultura e la sua religiosità hanno nel suo cammino personale, familiare, sociale ed ecclesiale, aiutandolo ad uscire da un cerchio ristretto per tentare prossimità, relazione, riconoscimento. Da un discorso etnocentrico si passa ad un discorso cattolico; da una identità statica si punta ad una identità dinamica.

Occorre allora individuare il percorso da compiere per rendere i fedeli migranti consci di questa loro vocazione specifica nella chiesa e permettere loro di partecipare attivamente ad una comunità laboratorio di comunione e di solidarietà.

Se i migranti sono protagonisti e parte integrante e vitale della chiesa locale, a sua volta, essa deve modificare drasticamente il suo atteggiamento diventando più cattolica e quindi impegnata a tutelare tutte le differenze. Lo scopo del sacerdote impegnato in ambito migratorio non è quello di creare strutture che rendano la sua presenza necessaria quanto quello di investire speranza nel laicato migrante, aiutandolo a scoprire la sua vera vocazione-missione.

<sup>61</sup> Schreiter, Robert, *Importing foreign clergy. Issues and prospects*, «New Theology Review», (18), 2, 2005, pp. 16-24.

<sup>62</sup> Hoge, Dean R.; Okure, Aniedi P., *International priests in America. Two coming issues*, «New Theology Review», (19), 2, 2006, pp. 14-22 (16).

<sup>63</sup> Schreiter, R., *Importing foreign clergy. Issues and prospects*, op. cit., p. 24.

«Sebbene la struttura della missione “tradizionale” possa scomparire, la presenza di un gruppo di cattolici di cultura religiosa non autoctona all’interno di una parrocchia o di una unità pastorale deve essere visibile e animata con regolarità per significare e celebrare la vitalità pluriforme della cattolicità»<sup>64</sup>.

Merita allora un approfondimento particolare il ruolo del laico animatore di comunità che non godono di una presenza continuata di un missionario di emigrazione affinché possano contagiare con la loro religiosità e le loro ricchezze le parrocchie e le unità pastorali.

Puntare sulla evangelizzazione o rievangelizzazione del migrante, significa dare risalto al ruolo che egli deve giocare in ambito missionario. L’accentuazione della vocazione specifica del migrante battezzato nella chiesa locale convalida la visione “provvidenzialistica” delle migrazioni (migrazioni come risorsa) e mette in luce la responsabilità missionaria di quanti vivono una esperienza di esodo. Paolo VI ricorda:

«Pensiamo alla responsabilità che spetta agli emigranti nei paesi che li ricevono»<sup>65</sup>.

Durante un convegno ecclesiale sulla pastorale per l’emigrazione italiana, il card. Tettamanzi ha commentato:

«L’azione pastorale ha una sua analogia profonda con l’opera educativa. L’educatore tanto più riesce nel suo compito nei confronti dell’educando quanto più diventa servo inutile perché l’educando, maturato, ormai cammina con le proprie gambe. Così, io penso, nell’ambito pastorale, sì noi dobbiamo annunciare il Vangelo, dobbiamo testimoniare la carità di Gesù Cristo, ma sono proprio i nostri Italiani, sia pure in queste situazioni spesso non facili, che devono non limitarsi a ricevere la nostra missione pastorale ma devono essere coinvolti in modo attivo e responsabile da veri e propri protagonisti in questa azione di chiesa. Allora a questo punto il problema che pure ci affligge, quello di una scarsità del clero e dei religiosi, potrebbe essere in qualche modo ridimensionato perché appunto saranno queste stesse comunità di Italiani profondamente inserite nelle Chiese locali che daranno la testimonianza di Cristo, faranno loro risuonare il suo Vangelo. Loro faranno in modo che giungano a compimento le parole di Gesù: ‘Andate in tutto il mondo e predicate il Vangelo ad ogni creatura’»<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Tassello, Giovanni Graziano, dall’Intervento al Convegno nazionale degli operatori pastorali italiani in Germania, Ludwisghafen, 15 settembre 2009, di prossima pubblicazione.

<sup>65</sup> *Evangelii nuntiandi* 21.

<sup>66</sup> Tettamanzi, Dionigi, *Non possiamo sottrarci al comando dell’annuncio*, in *La pastorale etnica: forma privilegiata di comunione e di cooperazione*. Atti del Simposio ecclesiale sulla pastorale per l’emigrazione italiana, Roma, 28 settembre-3 ottobre 1992. Roma, Migrantes, QSM 12, 1993, p. 22.

## *Il fascino e i limiti dell'approccio multiculturale*

A partire dagli anni 1990, parecchi decenni dopo che le chiese anglosassoni avevano optato per le parrocchie multiculturali, in Europa la discussione sulla pastorale migratoria, almeno in alcuni circoli, porta a sviluppare il concetto di multiculturalità, mutuando molte delle riflessioni scaturite in ambito socio-politico. Questa imitazione di un progetto, che interessa soprattutto la società politica, non sempre risulta ancorata a precisi fondamenti ecclesologici, quando invece il pluralismo di metodi e scelte pastorali, legato anche alle varie fasi del processo migratorio (primo insediamento, stanzialità, lavoratori con contratto a termine, operai stagionali) dovrebbe sempre inserirsi in una prospettiva di cattolicità e di comunione, strettamente legata alla capacità della comunità cristiana di fare spazio a tutti i doni dello Spirito.

Nella fase della riscoperta della nota della cattolicità della chiesa, si è pensato di introdurre l'ideologia del multiculturalismo come nuova strategia pastorale per i migranti, lasciando ai margini il principio dell'Incarnazione, atto a implementare la contestualizzazione del messaggio del Signore nelle varie culture presenti in una nazione. Si è pensato che il modello multiculturale avrebbe potuto risolvere una volta per tutte i vari problemi pastorali posti dalla presenza di cattolici "altri". In realtà «*il multiculturalismo affianca le identità lasciandole isolate. Ma la vera inclusione è condivisione di virtù*».<sup>67</sup>

John Coleman, studioso delle parrocchie multiculturali, sottolinea l'inadeguatezza del mero approccio multiculturale. Il confluire di gruppi culturali/linguistici all'interno di una "congregazione" più ampia spesso ha un effetto negativo sulla forza del loro impegno religioso. "Parrocchie migranti" di successo non sono infatti soltanto luoghi di culto, ma anche centri che rispondono ai bisogni sociali e materiali di una comunità. Egli sostiene che la preghiera e il culto non dovrebbero normalmente essere multiculturali o bilingui perché la gente preferisce pregare nella propria lingua. Se lo spazio architettonico della chiesa è utilizzato da diversi gruppi culturali, il problema di come decorarlo e adornarlo è critico. Sono soprattutto gli immigrati ad avere bisogno di un loro spazio. Ci sono elementi estetici propri ad ogni cultura. Una ambientazione multiculturale frustra o nega questo bisogno<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Fukuyama, Francis, *Europa senza valori - L'integrazione fallirà*, «Avvenire», 27 marzo 2007, p. 26.

<sup>68</sup> Coleman, John A., *Pastoral strategies for multicultural parishes*, «Origins», 31, January 10 2002, pp. 497-505 (497).

Occorre investire nella evangelizzazione tramite il rispetto della cultura migratoria. Il multiculturalismo *soft* è un approccio che guarda al cattolicesimo etnico come qualcosa di culturalmente interessante e da mantenere per la varietà di espressioni che manifesta, ma che non ha alcuna incidenza reale sui valori spirituali del cattolicesimo autoctono. L'interesse per le comunità etniche si manifesta meramente a livello romantico, durante qualche celebrazione della diversità etnica a cui si partecipa come spettatori. Ma manca un chiaro convincimento che si tratti di una necessità per la chiesa e la società per la conservazione e l'avanzamento della fede. Non serve

«creare una generica atmosfera di tolleranza tra i diversi gruppi culturali, razziali e linguistici se non si prende in seria considerazione la necessità della formazione di una nuova leadership che includa anche i gruppi migranti»<sup>69</sup>.

### *La fuga verso altre denominazioni cristiane e chiese libere*

Numerose ricerche sociologiche registrano una fuga dalle fila del cattolicesimo da parte degli immigrati<sup>70</sup>, optando soprattutto per le “chiese libere”. Questa tendenza è presente non solo in Nord America ma in tutta l'America Latina e, recentemente, anche in Europa.

J. Juan Diaz-Vilar ricorda:

«Le sette che osservo non costituiscono un pericolo o un'invasione e nemmeno un movimento fanatico che prima o poi scomparirà. Esse sono una sfida al nostro fine e alla nostra pianificazione pastorale. Le sette ci indicano il vuoto che esiste nel nostro impegno e nel nostro sforzo di evangelizzazione. In questo senso esse possono essere di aiuto in quanto mostrano alla chiesa cattolica la necessità di compiere uno sforzo per diventare una chiesa più incentrata sulla persona, più attenta, più comunitaria, una chiesa dove ognuno, qualunque sia la razza, il retroterra culturale e la lingua, si senta voluto, necessario, si senta come a casa»<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Figueroa Deck, A., *A Latino practical theology. Mapping the road ahead*, op. cit., p. 282.

<sup>70</sup> Esiste una vasta letteratura sulla fuga degli Ispanici cattolici verso altre denominazioni religiose, Cfr. ad es. Litonjua, M. D., *Pentecostalism in Latin America*, «Journal of Hispanic-Latino Theology», (200), 7, 2000, pp. 26-48; Cleary, Edward L.; Stewart-Gambino, Hannah W., *Power, politics and Pentecostals in Latin America*. Boulder CO, Westview Press, 1997, 264 p. Per un'analisi delle diverse cause dell'abbandono della fede cattolica da parte degli immigrati negli USA cfr. Figueroa Deck, Allan, *The challenge of Evangelical/Pentecostal Christianity to Hispanic Catholicism*, pp. 409-439. In: Dolan, Jay P; Figueroa Deck, Allan (eds.), *Hispanic Catholic Culture in the U.S.. Issues and concerns*. Notre Dame IL, University of Notre Dame, 1994, 464 p.

<sup>71</sup> Diaz-Vilar, J. Juan, *Hispanics and the sects in the United States*, «The Catholic World», November-December 1990, pp. 263-265 (265).

Samuel Escobar sostiene:

«A quanto pare le denominazioni che hanno maggiore successo nell'attrarre gli immigrati nei loro ranghi sono quelle che hanno piani e metodologie che affrontano i bisogni di una popolazione in cambiamento. Nelle aree residenziali esse organizzano gruppi di preghiera nelle case, e nelle aree urbane depresse utilizzano storefront churches, offrendo così l'opportunità di relazioni personali nei piccoli gruppi, una relazione personale con Dio e la possibilità di esprimere i propri sentimenti attraverso la gioia del canto».

Sono due, secondo Allan Figueroa Deck le spiegazioni per questo esodo. La chiesa cattolica negli USA non è strutturata in modo adeguato per curare pastoralmente una così grande massa di nuova popolazione. La seconda va ricercata «*nel disagio, se non aperta ostilità, che molti leader ecclesiastici manifestano nei confronti della pietà popolare*»<sup>72</sup>. Numerose indagini dimostrano come l'attenzione delle denominazioni protestanti e delle chiese libere al fenomeno migratorio sia permeata da un profondo rispetto per le culture di provenienza degli immigrati. L'attenzione alla cultura dei migranti si manifesta anche attraverso l'utilizzo di ministri del culto provenienti dalle zone di origine. Ciò si rivela di grande aiuto non solo all'adattamento degli immigrati alla nuova nazione, ma anche a favorire un crescente senso di appartenenza ad un particolare gruppo religioso.

Gli evangelici e i pentecostali hanno saputo dimostrare maggiore attenzione e affinità verso le esigenze religiose dei latinos a differenza dei cattolici autoctoni. Samuel Escobar, un professore battista di Missiologia, annota come «*i documenti dei vescovi della chiesa cattolica romana costituiscono un bell'esempio di impegno formativo, necessario per i cristiani che devono affrontare la migrazione ispanica*»<sup>73</sup>, in pratica, però, spesso disatteso dalle chiese locali. I missionologi di matrice protestante vedono nel fenomeno migratorio una opportunità per una nuova evangelizzazione, ricordando come in parecchi casi l'introduzione, la crescita del protestantesimo e il rinnovamento delle chiese siano legati ai flussi migratori<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Figueroa Deck, A., *A Latino practical theology. Mapping the road ahead*, op. cit., p. 292.

<sup>73</sup> Escobar, Samuel, *Migration: avenue and challenge to mission*, «Missiology», (31), 1, 2003, pp. 17-28 (20).

<sup>74</sup> Jongeneel, Jan A. B., *The mission of migrant churches in Europe*, «Missiology», (31), 1, 2003, pp. 29-33; Kahl, Werner, *A theological perspective. The common missionary vocation of mainline and migrant churches*, «International Review of Mission», 362, pp. 328-341; Wan, Enoch, *Mission among the Chinese diaspora. A case study of migration and mission*, «Missiology», (31), 1, 2003, pp. 35-43.

### *Una pastorale migratoria a tutto campo: la carità culturale e politica*

Sarebbe errato considerare la pastorale in ambito migratorio come rivolta esclusivamente ai migranti. Essendo parte essenziale della pastorale ordinaria, essa impone una attenta opera di sensibilizzazione dei fedeli indigeni perché scoprano e vivano la spiritualità della comunione e della condivisione, adeguandosi ai cambiamenti in atto.

L'impegno a favore del migrante significa anche mirare alla promozione integrale della sua persona per cui occorre praticare quella carità politica e culturale che induca la società di accoglienza a perseguire una politica ed una legislazione rispettose dei diritti di tutti i migranti<sup>75</sup>. La dicotomia tra fede e giustizia, una tentazione ricorrente nel mondo cattolico, va vinta con l'attenzione verso gli emarginati, come Cristo ha insegnato ai suoi discepoli. L'investimento nella carità culturale significa spendere energie e trovare spazi da dedicare allo studio e alla elaborazione di un "pensiero" organico di ispirazione cristiana in campo migratorio.

«La pastorale della migrazione deve dare una valutazione etico-religiosa sui fenomeni ad essa collegati, in un processo di discernimento per cogliere gli aspetti negativi, segni del peccato, e rilevare ancora di più gli aspetti positivi, come 'segni' del regno di Dio. Da questa valutazione e discernimento nasce una scelta pastorale etnica conseguente»<sup>76</sup>.

Non va infine dimenticato come la chiesa, con la sua pastorale migratoria di comunione, adottando una dinamica di riconciliazione fra diversi e dimostrandosi disposta ad operare il passaggio dalla supremazia di un gruppo dominante alla seduzione reciproca per arrivare ad una società meticcias, offra alla società una testimonianza che diviene sollecitazione a superare i corporativismi sociali e l'etnocentrismo esasperato e a perseguire progetti politici atti a garantire vivibilità e armonia tra i diversi gruppi. Con la sua condotta esemplare essa contribuisce

«alla fondazione, nello Spirito della Pentecoste, di una nuova società nella quale le diverse lingue e culture non costituiranno più confini insuperabili, come dopo Babele, ma in cui, proprio in tale diversità, è possibile realizzare un nuovo modo di comunicazione e di comunione (cfr. PaG 65)»<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Cfr. Groody, Daniel G., *Jesus and the undocumented immigrant. A spiritual geography of a crucified people*, «Theological Studies», 70, 2009, pp. 315-316.

<sup>76</sup> Fabris, R., *Pastorale etnica: motivazioni biblico-teologiche*, op. cit., p. 231.

<sup>77</sup> *Erga migrantes caritas Christi* 89.

## Conclusione

La pastorale migratoria, come del resto ogni altra pastorale, è sempre un *work in progress*. Non si tratta, tuttavia, di un impegno marginale. Esso diverrebbe tale solo quando ci si limitasse a discutere di strutture – della graduale riduzione delle missioni con cura d'anime o dell'accettazione spesso acritica del modello delle parrocchie multiculturali, oppure della non sempre chiara posizione delle comunità etniche nelle unità pastorali – senza motivare le varie opzioni con una ecclesiologia trinitaria che porta a vivere la comunione nella diversità.

«La chiesa primitiva si è strutturata al suo interno a partire dalla sua esperienza missionaria e non previamente ad essa. Superando l'ecclesiocentrismo e la introversione della problematica ecclesiastica, tocca ad una chiesa pluriforme compiere il suo annuncio evangelico in una società pluri-etnica, culturalmente frantumata, politicamente conflittuale»<sup>78</sup>.

Solo una precisa piattaforma teologica permette una lettura sapienziale dei segni dei tempi, cogliendo nel fenomeno migratorio una sfida e una risorsa per la chiesa e la società. La teologia pastorale in contesto migratorio spingerà allora la chiesa locale a superare gli stretti confini di un apostolato basato esclusivamente su una singola cultura, e la persona, ogni persona, sarà rimessa al centro dell'attenzione.

Lidio Tomasi scrive: «*Non è la chiesa a salvare l'immigrato, ma è l'immigrato a salvare la chiesa*»<sup>79</sup>, obbligandola a diventare pienamente se stessa.

«Le migrazioni sono [...] via di incontro tra gli uomini. Esse possono far abbattere pregiudizi e maturare comprensione e fraternità, in vista dell'unità della famiglia umana. In questa prospettiva le migrazioni sono da considerare come la punta avanzata dei popoli in cammino verso la fraternità universale. La chiesa che, nella sua struttura di comunione, accoglie tutte le culture senza identificarsi con nessuna di esse, si pone come segno efficace della tensione unitaria in atto nel mondo. Essa, quale popolo di Dio in cammino, 'costituisce per tutta l'umanità un germe validissimo di unità, di speranza, di salvezza' (LG 9)»<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Cfr. Dianich, Severino, *Cattolicità e chiesa locale in una società pluri-etnica*, «Servizio Migranti», (XXI) 7, 1985, p. 257.

<sup>79</sup> Tomasi, Lydio F., *The other Catholics*. Ph. D. dissertation, New York University, 1978, 498 p. (301).

<sup>80</sup> Giovanni Paolo II, Messaggio per la Giornata mondiale del migrante sul tema *I laici cattolici e le migrazioni*, 5 agosto 1987.

Benedetto XVI ricorda:

«La chiesa deve sempre nuovamente divenire ciò che essa già è: deve aprire le frontiere fra i popoli e infrangere le barriere fra le classi e le razze. In essa non vi possono essere né dimenticati né disprezzati. Nella chiesa vi sono soltanto liberi fratelli e sorelle di Gesù Cristo. Vento e fuoco dello Spirito Santo devono senza sosta aprire quelle frontiere che noi uomini continuiamo ad innalzare fra di noi; dobbiamo sempre di nuovo passare da Babele, dalla chiusura in noi stessi, a Pentecoste»<sup>81</sup>.

## Bibliografia

- AUZA, Néstor Tomás et al., *El éxodo de los pueblos. Manual de Teología y Pastoral de la Movilidad Humana*. Santafé de Bogotá, CELAM, 1994, 459 p.
- AVALOS, Hector (ed.), *Introduction to the U.S. Latina and Latino religious experience*. Boston - Leiden, Brill - Academic Publishers, 2004, 322 p.
- BAGGIO, Fabio (ed.), *Exodus. Teaching units*. Manila, Scalabrini Migration Center, 2004 (CD).
- ID., *La diversità nella comunione trinitaria. Spunti di riflessione per una "teologia delle migrazioni"*, «Concilium», (44) 5, 2008, pp. 92-104.
- ID.; BRAZAL, Agnes M. (eds), *Faith on the move. Toward a theology of migration in Asia*. Manila, Ateneo de Manila University Press, 2008, 261 p.
- BARRETTE, Gilles, *Une église appelée à vivre le défi de la catholicité*, «Migrations et pastorale», 306, Settembre 2003, pp. 25-28.
- BAUTISTA, David Hayes, *No longer a minority*. Los Angeles, UCLA Chicano Research Center Publications, 1992, 47 p.
- CANDATEN, Analita, *Povo a caminho. Uma espiritualidade que gera esperança*. Caxias do Sul, Lorigraf, 2007, 297 p.
- CLEARY, Edward L.; STEWART-GAMBINO, Hannah W., *Power, politics and Pentecostals in Latin America*. Boulder CO, Westview Press, 1997, 264 p.
- COLEMAN, John A., *Pastoral strategies for multicultural parishes*, «Origins», 31, January 10, 2002, pp. 497-505.
- CONNORS, Michael, *Incultured pastoral planning. The U.S. Hispanic experience*. Rome, Gregorian University, 2001, 118 p.
- DAVIS, Kenneth G. (ed.), *Misa, mesa y musa: Liturgy in the U.S. Hispanic Church*. Schiller Park IL, World Library Publications, 1997, 131 p.
- DIANICH, Severino, *Cattolicità e chiesa locale in una società pluri-etnica*, «Servizio Migranti», (21) 7, 1985, pp. 253-257.
- DIAZ-VILAR, J. Juan, *Hispanics and the sects in the United States*, «The Catholic World», November-December 1990, pp. 263-265.
- DIREZIONE GENERALE DEI MISSIONARI SCALABRINIANI (a cura di), *Migrazioni e modelli di pastorale. Atti del Convegno scalabriniano*. Triuggio, 25 maggio - 1 giugno 2005. Roma, DG, 2006, 358 p.
- ESCOBAR, Samuel, *Migration: avenue and challenge to mission*, «Missiology», (31), 1, 2003, pp. 17-28.

<sup>81</sup> Benedetto XVI, *Omelia di Pentecoste*, 15 maggio 2005.

- ESPIN, Orlando, *Immigration, territory, and globalization: theological reflections*, «Journal of Hispanic-Latino Theology», (7), 3, 2000, pp. 46-59.
- FABRIS, Rinaldo, *Pastorale etnica: motivazioni biblico-teologiche*, «Servizio Migranti», 7, 1985, pp. 231-243.
- FIGUEROA DECK, Allan, *A Latino practical theology. Mapping the road ahead*, «Theological Studies», 65, 2004, p. 275-297.
- ID., *The challenge of Evangelical/Pentecostal Christianity to Hispanic Catholicism*. pp. 409-439. In: DOLAN, Jay P.; FIGUEROA DECK, Allan (eds.), *Hispanic Catholic Culture in the U.S. Issues and concerns*. Notre Dame IL, University of Notre Dame, 1994, 464 p.
- FRANCIS, Mark R.; PÉREZ-RODRÍGUEZ, Arturo J., *Primerio Dios. Hispanic liturgical resource*. Chicago, Liturgy Training, 1997, 153 p.
- GITTINS, Anthony J., *Ministry at the margins. Strategy and spirituality for mission*. Maryknoll NY, Orbis Books, 2002, 193 p.
- GOIZUETA, Roberto S., *The symbolic realism of U-S. Latino/a popular Catholicism*, «Theological Studies», (65), 2, 2004, pp. 255-274.
- GOURGUES, Michel, *L'autre dans le récit exemplaire du Bon Samaritain (Lc 10,29-37)*, pp. 257-268. In: GOURGUES, Michel; MAILLIOT, Gilles-D. (édités par), *L'altérité. Vivre ensemble différents. Approches pluridisciplinaires*. Montréal-Paris, Éditions Bellarmin-Éditions du Cerf, 1986, 464 p.
- GRESHAKE, Gisbert, *Einheit der Menschheit. Einheit Gottes. Eine Erläuterung zu «Gaudium et Spes» Nr. 24*. «Beiheft zu Auf den Wegen des Exodus», 14, 2002, pp. 1-14.
- GROODY, Daniel G., *Crossing the divide. Foundations of a theology of migration and refugees*, «Theological Studies», 70, 2009, pp. 638-667.
- ID., *Jesus and the undocumented immigrant. A spiritual geography of a crucified people*, «Theological Studies», 70, 2009, pp. 315-316.
- ID., *La foi sur la frontière ou la «migration» comme métaphore de la vie spirituelle*, «Lumen Vitae», (59), 4, 2004, pp. 441-452.
- HINZE, Bradford E., *Ethnic and racial diversity and the Catholicity of the Church*, pp. 162-199. In: AQUINO, María P.; GOIZUETA, Roberto S. (eds.), *Theology: expanding the borders*. Mystic CT, Twenty-Third Publications, 1998, 333 p.
- HOGUE, Dean R.; OKURE, Aniedi P., *International priests in America. Two coming issues*, «New Theology Review», (19), 2, 2006, pp. 14-22.
- HOLLAND, Joe; HENRIOT, Peter, *Social analysis. Linking faith and justice*. Maryknoll N.Y., Orbis, 1983, 144 p.
- JACOBSEN, Knut A.; RAJ, Selva J. (eds.), *South Asian Christian Diaspora. Invisible diaspora in Europe and North America*. Aldershot - Burlington VT, Ashgate, 2008, 267 p.
- JONGENEEL, Jan A. B., *The mission of migrant churches in Europe*, «Missiology», (31), 1, 2003, pp. 29-33.
- KAHL, Werner, *A theological perspective. The common missionary vocation of mainline and migrant churches*, «International Review of Mission», 362, pp. 328-341; WAN, Enoch, *Mission among the Chinese diaspora. A case study of migration and mission*, «Missiology», (31), 1, 2003, pp. 35-43.
- LEVITT, Peggy, *God needs no passport. Immigrants and the changing American religious landscape*. New York, The New Press, 2007, 352 p.

- MARTINI, Carlo Maria, *Incontro al Signore risorto. Il cuore dello spirito cristiano*. Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 2009, 292 p.
- MILLER, Vincent J., *Where is the church? Globalization and Catholicity*, «Theological Studies», (69), 2, 2008, pp. 412-432.
- NOUWEN, Henry, *Semi di speranza*, a cura di Robert Durbach. Milano, Gribaudi, 1998, 288 p.
- PAROLIN, Gaetano, *La cultura del riconoscimento*, «L'Emigrato», giugno 1996, pp. 11-12.
- POHL, Christine D., *Making room. Recovering hospitality as a Christian tradition*. Grand Rapids MI - Cambridge, William B. Eerdmans Publishing Company, 1999, 205 p.
- SARTORI, Luigi, *La nuova situazione pastorale-missionaria*, «Servizio Migranti», (21), 7, 1985, pp. 244-250.
- SCHÖPFER, Hans (Hrsg.), *Christen und Gastarbeiter. Handbuch zur Gastarbeiter-Pastoral*. Meitingen - Freising, Kyrios - Verlag, 1985, 223 p.
- SCHREITER, Robert, *Importing foreign clergy. Issues and prospects*, «New Theology Review», (18), 2, 2005, pp. 16-24.
- SILINI, Giambattista, *Gli immigrati fra noi per un dialogo tra culture e fedi*, «Consacrazione e Servizio», (53), 4, 2004, pp. 17-24.
- SIMON, Dominique, *Les migrations, une chance pour vivre la catholicité*, «On the Move», (29) 82, 2000, pp. 55-66.
- TASSELLO, Giovanni Graziano, *I documenti del magistero ecclesiale e le migrazioni*, «Studi Emigrazione», (38), 143, 2001, pp. 629-654.
- TASSELLO, Giovanni Graziano, *Migrantes: identità dinamica e pastorale ordinaria*, «Rassegna di Teologia», (48), 5, 2007, pp. 772-773.
- THEOBALD, Christof, *Une spiritualité de l'hospitalité*, «Christus», 214, 2007, pp. 147-155.
- TOMASI, Lydio F., *The other Catholics*. Ph D. dissertation, New York University, 1978, 498 p.
- TOMASI, Silvano M., *Piety and power. The role of the Italian parishes in the New York metropolitan area, 1880-1930*. New York, Center for Migration Studies, 1975, 202 p.
- VERA, Luis A., *The kiss of peace. An Hispanic understanding*, «New Theology Review», (17), 4, 2004, pp. 30-40.
- WROGEMANN, Henning, «*Gott ist Liebe*» – zu einer trinitarischen Begründung «*Missionarischer Identität*» im Kontext des Pluralismus, «Zeitschrift für Mission», (29) 4, 2003, pp. 295-313.



## INDICE DEL VOLUME LII (2015)

<b>Ricerche, Studi, Note e Discussioni</b>	<b>N.</b>	<b>Pagg.</b>
FABIO BAGGIO, <i>Ben il sognatore. In ricordo di padre Beniamino Rossi</i>	197	8-13
GABRIELE BENTOGGIO, « <i>Ero straniero e mi avete accolto...</i> ». <i>Il linguaggio del Magistero</i>	197	61-73
FEDERICA BERTAGNA, JOÃO CARLOS TEDESCO, <i>Fratelli d'Italia e del Brasile? Associazionismo, immigrazione e dinamiche dell'italianità nel Sud del Brasile</i>	199	395-418
GIAN CARLO BLANGIARDO, <i>Un Mondo in movimento</i>	200	515-533
DMITRI M. BONDARENKO, <i>Slavery vs. Colonialism? On the Role of Historic Memory in Shaping the Relations between African Americans and Contemporary African Migrants in the USA</i>	199	451-472
PAOLO BUSTAFFA, <i>Per una deontologia del linguaggio. Il ruolo dei mass media</i>	197	74-87
BRUNO CANTALINI, ALESSANDRO VALENTINI, <i>Alcune misure di sintesi della mobilità residenziale italiana: retrospettiva storica e dinamiche recenti</i>	199	323-341
INNOCENZO CARDELLINI, <i>Le migrazioni nelle società del Vicino Oriente Antico e l'idea di straniero nella bibbia ebraica</i>	198	272-294
PAOLA CAVANNA, <i>Minori vittime di reato: tratta e forced labour</i>	199	419-437
VINCENZO CESAREO, ROBERTO CORTINOVIS, <i>L'asilo nel 2015: le politiche dell'Unione europea e la posizione dell'Italia</i>	200	535-556
BRUNO CICERI (a cura di), <i>Dossier: The Unknown World of the Maritime Industry (Introduction, pp. 179-180)</i>	198	179-260
DAVID COCKROFT, <i>The Role of Trade Unions in the Maritime World</i>	198	222-226
FRANCESCA CONTI, RUSSELL KING, <i>Of mentalità and raccomandazione: comparing the emigration and internal migration of recent Italian graduates</i>	197	121-140
DEIRDRE FITZPATRICK, <i>Criminalization of Seafarers</i>	198	212-221
LIDIS GARBOVAN, <i>Mobilities and Experiences of (Un)Welcoming Refugees in Hungary: Towards an End of Human Rights and Democracy?</i>	199	342-356
JORDI GARRETA BOCHACA, NÚRIA LLEVOT CALVET, <i>El asociacionismo africano en España: una realidad incipiente</i>	197	141-157
ANTONIO GOLINI, <i>Nessuno decide dove nascere. Tutti devono poter decidere dove vivere? Problemi del giorno d'oggi in Europa in tema di migrazioni e per il mondo prossimo venturo</i>	200	455-462
RENÉ MANENTI, <i>Introduzione: Mobilità umana nel XXI secolo</i>	200	451-453

MICHAEL GRAY, <i>The Maritime Industry Today: The Blood Vessels of World Trade</i>	198	181-194
VALENTIN M. MENDOZA, <i>High Tide and Undertows: Filipino Seafarers between the Paradoxes of Development and Imagination</i>	198	195-211
PAUL G. MOONEY, <i>History of the Maritime Faith Welfare Organizations</i>	198	227-248
PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, <i>Diritto e migrazioni: come conciliare il diritto ad emigrare con il diritto di ogni stato a governare le immigrazioni?</i>	200	557-567
PATRÍCIA NABUCO MARTUSCELLI, <i>I rifugiati in Italia e in Brasile: sfide e buone prassi</i>	198	261-271
STEFANO ORAZI, <i>Il problema dell'emigrazione italiana nella prima guerra mondiale attraverso le pagine della Rivista di emigrazione</i>	197	158-171
FERRUCCIO PASTORE, <i>The Forced, the Voluntary and the Free</i>	200	569-586
ALEKSEY PAVLOVICH ANISIMOV, ANATOLIY JAKOVLEVICH RYZHENKOV, ZAYANA VYACHESLAVOVNA DODGAEVA, <i>The problem of environmental refugees and its solutions in international and national law</i>	199	357-376
GIAN CARLO PEREGO, FRANCO DOTOLO, <i>L'esperienza della Fondazione Migrantes</i>	197	101-115
ANTONIO PEROTTI †, <i>Società politica e pluralismo culturale: i termini del dibattito</i>	200	587-600
LORENZO PRENCIPE, VINCENZO ROSATO, <i>La parola ai direttori</i>	200	481-489
ANTONIO RICCI, <i>Bulgaria: immigrazione e lavoro in Italia prima e dopo l'allargamento</i>	199	377-393
KATHERINE ROSSY, <i>The Unaccompanied Child: A New Category of 'Refugee' in Postwar Germany (1945-1949)</i>	199	439-450
MATTEO SANFILIPPO, <i>Nuovi studi sulle migrazioni interne</i>	199	483-488
MATTEO SANFILIPPO, <i>Nascita e sviluppi di Studi Emigrazione</i>	200	463-480
PIETRO SUBER, <i>L'esperienza dell'Associazione Carta di Roma</i>	197	88-100
SARA TROYANI, <i>Dagli Appennini alle Ande: Edmondo De Amicis' Italy in South America</i>	198	295-308
GIOVANNI GIULIO VALTOLINA, <i>Il pregiudizio etnico nella prima infanzia: i programmi di contrasto</i>	197	50-60
GIOVANNI GRAZIANO TASSELLO †, <i>Teologia pastorale e migrazioni</i>	200	601-629
SERGIO VALZANIA, <i>Una testimonianza. «Il mezzo è il messaggio»</i>	197	116-120
LAURA ZANFRINI (a cura di), <i>Dossier: Le parole "contano". Definire, rappresentare, comunicare il mondo dell'immigrazione. Atti della Summer School "Mobilità umana e giustizia globale" V edizione (Introduzione, pp. 3-7)</i>	197	3-120
LAURA ZANFRINI, <i>La costruzione sociale e istituzionale di migranti, rifugiati, minoranze etniche</i>	197	14-49
HANIA ZLOTNIK, <i>International Migration and Population Change</i>	200	490-514
JASON ZUIDEMA, <i>Seafarers' Ministry in Ecumenical Perspective</i>	198	249-260