

STUDI EMIGRAZIONE

International Journal of Migration Studies

CENTRO STUDI EMIGRAZIONE

ANNO LVI – GENNAIO-MARZO 2019 – N. 213

SOMMARIO

IL LAVORO CHE M(N)OBILITA

Contrastare la marginalità, Valorizzare il potenziale, Promuovere lo sviluppo

*Atti della IX edizione della Summer School
"Mobilità umana e giustizia globale"
Santa Maria di Leuca (LE), 23-26 luglio 2018*

A CURA DI LAURA ZANFRINI

- 3 – Introduzione. Il lavoro che m(n)obilita. Contrastare la marginalità, valorizzare il potenziale, promuovere lo sviluppo
LAURA ZANFRINI
- 9 – Il lavoro degli immigrati in Europa e in Italia: una sfida paradigmatica per la costruzione di un'economia inclusiva
LAURA ZANFRINI
- 37 – La crisi dei rifugiati e la sfida dell'inclusione lavorativa
TATIANA ESPOSITO
- 58 – L'inserimento socio-lavorativo dei minori stranieri non accompagnati in Italia
GIOVANNI GIULIO VALTOLINA E DIEGO BOERCHI

73 – La diversità come risorsa competitiva: valorizzare il capitale umano dei migranti nei contesti di lavoro

MASSIMILIANO MONACI

99 – Verso il diritto a non emigrare: la valorizzazione della migrazione per lo sviluppo dei Paesi d'origine

FABIO BAGGIO

Altri Articoli

123 – Inclusion through Music: Italian Pop Music in Switzerland

IRENE PELLEGRINI, SANDRO CATTACIN

137 – “To be or not to be” a good family under European family reunification rules: a core dilemma for integration?

ENCARNACIÓN LA SPINA

155 – Note e Commenti

167 – Recensioni

173 – Segnalazioni

Introduzione

Il lavoro che m(n)obilita.

Contrastare la marginalità, valorizzare il potenziale, promuovere lo sviluppo

LAURA ZANFRINI

laura.zanfrini@unicatt.it

Direttore scientifico Summer School

Mobilità umana e giustizia globale

Anche quest'anno, il primo numero della rivista raccoglie gli Atti della Summer School "Mobilità umana e giustizia globale", promossa dall'Università Cattolica del Sacro Cuore in collaborazione con lo Scalabrini International Migration Institute, l'Agenzia scalabriniana per la cooperazione allo sviluppo e la Fondazione Migrantes, con il sostegno del Rotary Club di San Donato milanese e la consulenza della Fondazione ISMU.

La scuola, giunta ormai alla vigilia del suo decimo compleanno, è nata con l'intento di contribuire a promuovere una lettura dei processi migratori e dei temi della convivenza interetnica nel quadro di una riflessione di ampio respiro, a partire dalla consapevolezza dello stretto legame che unisce il governo e la *governance* della mobilità umana alla questione della giustizia globale, letta in tutte le sue implicazioni: economiche, politiche, sociali, culturali ed etiche.

Nel corso delle sue edizioni la scuola, "migrando" da Loreto (AN) a Roma, da Roca di Melendugno (LE) a Castel Volturno (CE) per poi approdare a Lampedusa (AG), a Montepaone Lido (CZ) e infine a Santa Maria di Leuca (LE), ha passato in rassegna alcuni tra i temi più rilevanti dello scenario migratorio contemporaneo: da quello dei *Confini*, colti nelle loro molteplici dimensioni e implicazioni, a quello delle *Famiglie*, che migrano, si dividono, si ritrovano, si disperdono¹;

¹ Gli Atti di questa Summer School sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Famiglie che emigrano, si dividono, si ritrovano, si disperdono*, 185 (2012).

da quello della *Cittadinanza*, affrontato da differenti approcci disciplinari e con riguardo alle sue diverse dimensioni costitutive², a quello della *Dignità*, spesso offesa e calpestata, ma altrettanto spesso “riscattata” attraverso esperienze e iniziative virtuose che hanno per protagonisti i migranti e i tanti soggetti della società civile che si prendono cura di loro³; al tema delle *Parole* con le quali definiamo, rappresentiamo e comunichiamo il mondo dell’immigrazione⁴, a quello del *Diritto a non emigrare*, ovvero a godere, nella propria terra d’origine, di condizioni di vita dignitose e di adeguate opportunità per sé e per i propri familiari⁵; per poi arrivare a interrogarsi sul fenomeno epocale dei *Migranti forzati alle porte dell’Europa*, riflettendo sulle risposte di un continente perennemente in sospenso tra securitizzazione e solidarietà, respingimenti e accoglienza, paura e speranza⁶. Nell’edizione 2017, sollecitato dal Messaggio del Santo Padre per la Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato, il comitato scientifico ha infine scelto di dedicare la scuola ai *Bambini e adolescenti nei processi migratori*, interrogandosi sulle loro vulnerabilità, ma sottolineando anche le risorse e le energie preziose di cui essi sono portatori, che ne fanno gli archetipi dei futuri cittadini globali⁷.

Il presente fascicolo raccoglie gli atti della IX edizione della Summer School, svoltasi a Santa Maria di Leuca (LE) dal 23 al 26 luglio 2018, e focalizza l’attenzione sui migranti come attori economici, analizzando la realtà del lavoro immigrato in Italia e in Europa, nei suoi aspetti più problematici e in quelli più virtuosi. Accanto alle indiscutibili sfide che le diverse componenti delle migrazioni contemporanee pongono ai mercati del lavoro europei, obbligandoli a misurarsi coi problemi dell’inclusione lavorativa di soggetti spesso

² Gli Atti di questa Summer School sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Costruire cittadinanza per promuovere convivenza*, 189 (2013).

³ Gli Atti di questa Summer School sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Dignità liquide. Violenze, soprusi, riscatti e speranze nelle vite dei migranti*, 193 (2014).

⁴ Gli Atti di questa Summer School sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Le parole contano. Definire, rappresentare, comunicare il mondo dell’immigrazione*, 197 (2015).

⁵ Gli Atti di questa Summer School sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Il diritto a non emigrare*, 201 (2016).

⁶ Gli Atti di questa Summer School sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Un mare di speranza. Migranti forzati alle porte dell’Europa*, 205 (2017).

⁷ Gli Atti di questa Summer School sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione, Bambine, bambini e adolescenti nei processi migratori*, 209 (2018).

vulnerabili, la Scuola ha voluto indagare le prospettive di un'autentica valorizzazione dell'immigrazione, capace di andare oltre la "miopia" degli attuali modelli di integrazione e di sviluppo. Anche in ragione del suo significativo peso demografico – destinato a crescere ancora nei prossimi anni – la popolazione con un background migratorio rappresenta infatti una posta in gioco decisiva per la competitività delle economie europee e la sostenibilità dei loro regimi di accumulazione e dei loro sistemi di welfare. E, insieme, una straordinaria risorsa per le stesse comunità d'origine dei migranti, secondo una prospettiva – evocata dall'idea di co-sviluppo – che deve essere ancora fortemente potenziata.

La relazione introduttiva, che apre questa raccolta di saggi, descrive i caratteri distintivi del modello europeo di gestione delle migrazioni economiche, rilevando come il paradigma del "lavoratore ospite", istituzionalizzato negli anni del dopoguerra, abbia fornito l'imprinting a tutta la vicenda migratoria europea, generando una serie di criticità e ambivalenze. Coerentemente con la logica funzionalistica sulla quale si fonda, questo modello ha incoraggiato la concentrazione dei migranti nei lavori meno qualificati e meno retribuiti; fenomeno che ha generato, a sua volta, una condizione di svantaggio strutturale le cui conseguenze si sono riverberate anche sulle seconde generazioni. Ancor oggi, le caratteristiche delle *job vacancies*, e forse ancor più le aspettative socialmente condivise circa il ruolo degli immigrati (destinati a fare i lavori «che noi non vogliamo più fare»), concorrono a far sì che tanto le politiche (e le non politiche) migratorie, quanto la partecipazione dei migranti al mercato del lavoro continuino a riflettere un modello di incorporazione subordinata. In questa luce si spiega come il pur significativo sforzo a favore dell'inclusione e dell'equalizzazione dei migranti e dei loro discendenti non sia stato assolutamente in grado di neutralizzare gli effetti della discriminazione incorporata nel funzionamento "normale" del mercato del lavoro europeo. Come si argomenta nel contributo, più che corrispondere a una attitudine volutamente discriminatoria e penalizzante, i processi di costruzione sociale del ruolo dei migranti risultano straordinariamente funzionali ad assecondare molti dei processi (in)volutivi che caratterizzano gli attuali regimi di accumulazione, le tendenze alla mercificazione del lavoro, il degrado delle condizioni di impiego e il peggioramento delle condizioni retributive. L'esperienza italiana, scandagliata all'interno dell'articolo, può al riguardo essere considerata emblematica, come si può evincere da una serie di indicatori che, insieme al ruolo strutturale

dell'immigrazione all'interno dei sistemi produttivo e riproduttivo, confermano la tendenza all'etno-stratificazione del mercato del lavoro e della società. Le istanze di sostenibilità del modello italiano di integrazione, e più complessivamente del suo regime di accumulazione, impongono però di far crescere, insieme ai tassi di attività e di occupazione, la qualità e la produttività del lavoro e i livelli retributivi. Una sfida che, come si argomenta nella parte conclusiva del saggio, non riguarda solo gli immigrati, ma che vede questi ultimi come una categoria paradigmatica.

Concentrandosi sull'attualità, il successivo contributo, a firma del Direttore Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, passa in rassegna le più importanti iniziative intraprese dal governo italiano per favorire l'inclusione socio-lavorativa dei migranti e, più in particolare, per rispondere alla straordinaria sfida prodotta dalla crisi dei rifugiati. Quest'ultima ha infatti provocato un'eccezionale trasformazione nella composizione dei flussi diretti verso l'Italia, in passato formati prevalentemente da migranti economici, e ai nostri giorni sempre più spesso rappresentati da migranti forzati, richiedenti asilo, vittime della tratta e, non di rado, minori non accompagnati. Un'evoluzione che, aggravando i rischi di esclusione lavorativa, sfruttamento e marginalità sociale, ha reso ancora più strategici gli interventi nel campo delle politiche del lavoro. Il saggio propone, al riguardo, una esauriente descrizione di alcuni progetti che, anche attraverso un sapiente utilizzo dei fondi europei, hanno coinvolto migliaia di immigrati e una significativa platea di *stakeholder*, testimoniando di uno sforzo di cui non sempre l'opinione pubblica pare avere adeguata contezza.

In questa stessa prospettiva il terzo saggio qui pubblicato si sofferma sul caso specifico dei minori stranieri non accompagnati, un fenomeno cresciuto repentinamente negli ultimi anni e che ha investito in particolar modo il nostro Paese, tanto da divenire una componente significativa dei flussi in ingresso. In ragione delle loro caratteristiche anagrafiche – che li vedono concentrati nelle fasce immediatamente precedenti al passaggio alla maggiore età – per questi minori l'obiettivo di ottenere al più presto un lavoro risulta particolarmente imperativo, sia per ottemperare al mandato familiare di cui spesso sono investiti, sia per non rischiare di cadere in una condizione di irregolarità. Ma proprio tale circostanza, se per un verso accresce la loro motivazione al lavoro, per l'altro li rende facili vittime dello sfruttamento o comunque del rischio di accettare qualunque tipo di impiego, anche al di fuori delle loro attitudini e

competenze. Dopo aver descritto il quadro normativo italiano, che riconosce la particolare vulnerabilità di questa componente dell’immigrazione, l’articolo si concentra sull’importanza dell’azione di orientamento, un sostegno indispensabile a garantire non solo lo sviluppo e la gratificazione individuali, ma anche la stessa sostenibilità dei percorsi di inclusione. Infine, presenta alcune interessanti iniziative lanciate a livello istituzionale e attraverso l’impegno di attori della società civile, a testimonianza, ancora una volta, di uno sforzo cui non sempre viene assicurata la giusta visibilità.

Passando a considerare il versante più squisitamente gestionale e organizzativo, un ulteriore saggio si concentra sulla prospettiva di costruire organizzazioni di lavoro inclusive, in cui la stessa diversità – nella dotazione di competenze, talenti, risorse personali, ma anche nelle caratteristiche individuali e nei retroterra esperienziali, a partire proprio da quelli collegati ai background migratori – assurge al rango di risorsa competitiva. In continuità con la riflessione proposta nei saggi precedenti – ovvero rievocando i caratteri del modello italiano ed europeo di integrazione lavorativa –, l’autore richiama le ragioni alla base del modesto interesse fino ad ora dimostrato ai migranti come possibile target per le azioni di *diversity management*, e individua nella crisi dei rifugiati una possibile occasione per il maturare di una maggiore consapevolezza da parte delle imprese e degli altri attori mobilitabili nei processi di valorizzazione dei capitali umani dei migranti. Le evidenze emerse da un progetto di ricerca internazionale consentono comunque di disporre di un primo quadro delle pratiche implementate – a volte inconsapevolmente – dalle aziende europee e per apprezzarne l’impatto positivo sia sul benessere dei lavoratori (immigrati e non), sia sulla competitività aziendale, sia sulla stessa qualità della convivenza nelle società locali interessate. Ma anche di dettare un’agenda di raccomandazioni. Prima fra tutte la necessità di coniugare la ricerca della competitività economica con una costante attenzione alla dimensione morale delle pratiche e delle politiche implementate, secondo la prospettiva da sempre suggerita dalla dottrina sociale della Chiesa.

A chiudere questa ricca raccolta di saggi è una riflessione sul nesso – provocatoriamente definito “sconnesso” – tra migrazioni e sviluppo. Oltre a presentare un breve excursus del dibattito scientifico e politico, l’autore passa in rassegna le principali iniziative lanciate a livello internazionale, a partire da quelle promosse dalle Nazioni Unite. Ma a qualificare la riflessione proposta è soprattutto il tentativo di contribuire a una definizione “integrale” del concetto

di sviluppo che, ancora una volta radicandosi nei dettami del Magistero, superi alcuni evidenti limiti delle nozioni sostenute dalle tradizionali scuole di pensiero. Sono infatti proprio i limiti di visioni parziali e insoddisfacenti dell'idea di sviluppo a inibire la stessa opportunità di valorizzazione di questo nesso potenzialmente virtuoso, ma soggetto a facili fraintendimenti e strumentalizzazioni. A un approccio angusto che pretende di misurare l'impatto della migrazione attraverso una "conta" dei suoi costi e benefici, l'autore contrappone la necessità di confrontarsi, innanzitutto, con la dimensione etica degli stessi processi di sviluppo. E di attingere alla "grammatica" della convivenza interetnica e del dialogo interreligioso per la ricerca di principi universali, ovvero condivisi dalla maggior parte delle culture e religioni del mondo. Principi che pongano al centro le persone e la loro inviolabile dignità. Una dignità che deve essere salvaguardata e promossa attraverso le scelte individuali e collettive, e in particolare attraverso le politiche e le pratiche migratorie. E che deve motivare la ricerca di modelli di sviluppo traggurati verso un autentico benessere e un'autentica felicità, dove accanto alla dimensione materiale rilevano quella relazionale, ma anche le dimensioni morale e spirituale e, non ultima, quella ecologica globale.

Il lavoro degli immigrati in Europa e in Italia: una sfida paradigmatica per la costruzione di un'economia inclusiva

LAURA ZANFRINI

laura.zanfrini@unicatt.it

Centro di ricerca WWELL

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

The European migration regime has been traditionally based on the temporary labor model. Coherently with the processes of social construction of migrants' role, this model has encouraged their "natural" concentration in the lowest ranks of the professional hierarchy which, in turn, has produced a condition of structural disadvantage, often transmitted to the second generation too. Despite the significant effort for the inclusion and the equalization of migrants and their offspring, migratory policies as well migrants' participation to the labor market continue to mirror a model of subordinate incorporation. This latter, in its turn, is consistent with many phenomena typical of current accumulation regimes, such as the processes of labor commodification and the degradation of working and retributive conditions. The Italian experience is emblematic, as proved by many indicators which, together with the structural role played by migrant workers, show a clear tendency towards the ethno-stratification of the labor market and the society. Definitely, the sustainability of the Italian integration model, and of Italian accumulation regime, requires the increase of employment rates, labor productivity, and retributions' level. This challenge does not involve migrants only, even if they are a paradigmatic category.

Parole chiave: migrazioni internazionali; lavoro; mercato del lavoro; discriminazione; regimi migratori; politiche del lavoro

Alle origini del regime migratorio europeo

Agli albori del loro "miracolo economico", ovvero di quei "trent'anni gloriosi" che coincisero con un'irripetibile fase espansiva delle econo-

mie occidentali – dal secondo dopoguerra alla crisi degli anni Settanta –, diversi Paesi europei lanciarono schemi di reclutamento finalizzati a soddisfare le esigenze di manodopera di processi produttivi ad alta intensità di lavoro. Ancorché le migrazioni rappresentino una componente costitutiva e ricorrente della storia europea – così come della storia dell’intera umanità –, si può dunque affermare che il regime migratorio europeo conobbe la sua istituzionalizzazione in questo specifico frangente, per molti versi eccezionale, ma destinato a forgiare l’imprinting di tutti i successivi sviluppi delle politiche (e delle “non-politiche”) migratorie europee. Nella sua versione classica, il modello si basava su accordi bilaterali in cui Paesi come la Spagna, la Grecia, il Portogallo e soprattutto l’Italia, in ritardo nel loro decollo industriale e con la necessità di gestire un esercito di disoccupati, si ritrovavano ridotti al rango di fornitori di manodopera a basso costo: “braccia” da impiegare nelle mansioni più gravose in cambio di salari modesti e della promessa di un ritorno a casa nel più breve tempo possibile. Il modello del *Gastarbeiter*, il “lavoratore ospite”, si fondava infatti su una duplice illusione: quella di una migrazione solo *temporanea* (tale da non scalfire alcun “ordine sociale”, come osservava A. Sayad [1999], né quello della comunità d’origine, né quello della società di destinazione) e *reciprocamente vantaggiosa*, per i Paesi d’origine e per quelli di destinazione, per il sistema economico così come per i migranti e le loro famiglie. Un’illusione che si fondava proprio su una visione squisitamente funzionalistica della migrazione, equiparata a qualunque altro fattore produttivo, tanto da poter essere scambiata attraverso un protocollo come quello sottoscritto nel 1946 tra Belgio e Italia (e che sarà reso tristemente celebre, dieci anni dopo, dall’immane tragedia di Marcinelle), col quale 50.000 “braccia” da impiegare nel duro lavoro nelle miniere erano cedute in cambio della fornitura di carbone.

Non è questa la sede per approfondire la vicenda delle migrazioni del dopoguerra, i costi umani e sociali che hanno comportato, ma anche lo straordinario contributo da esse dato alle economie sia dei Paesi di destinazione, sia di quelle dei Paesi d’origine (tanto nel caso in cui i migranti vi fecero ritorno, ottemperando alle aspettative del modello, quanto in quello in cui continuarono comunque a sostenerli attraverso le loro rimesse economiche e sociali). L’aspetto che qui mi preme richiamare è piuttosto come gli sviluppi di questa vicenda abbiano in buona misura contraddetto l’illusione sulla quale si fondava il regime migratorio europeo.

Tra la fine degli anni Sessanta e l’inizio del decennio successivo, nella scia della pesante crisi economica che aveva fortemente ridotto

il fabbisogno di manodopera, in tutti i Paesi europei i dispositivi di reclutamento cedettero il passo alle cosiddette “politiche degli stop”. Da questo momento, proprio mentre prendeva forma il progetto di un mercato unico europeo, l’immigrazione d’origine extra-europea diverrà succube di una “ortodossia restrittiva”, che sarà rimessa timidamente in discussione solo all’inizio del nuovo millennio, quando si riaprirà il dibattito sulla necessità di politiche migratorie attive (sollecitato dall’Unione Europea e da diverse agenzie internazionali, in ragione soprattutto del preoccupante scenario demografico che caratterizza l’Europa).

Oltre ad aver sostanzialmente azzerato le possibilità d’ingresso (legale) per i migranti economici, questa svolta nelle politiche migratorie segnò un vero e proprio spartiacque nella vicenda europea, inaugurando una fase nella quale le migrazioni internazionali continueranno a dirigersi verso il nostro continente, assumendo però il carattere di processi “non voluti” e svincolati dalle politiche di reclutamento attivo. In tutti i decenni successivi, infatti, sia l’immigrazione, sia la presenza di lavoratori immigrati, hanno continuato a crescere, spesso accentuandosi proprio in coincidenza delle pressioni securitarie e restrittive. Per comprenderne le ragioni occorre considerare, congiuntamente, il ruolo del *mercato* – con il suo insaziabile fabbisogno di lavoro immigrato, specie di lavoro “povero” e iperadattabile, necessario ad assecondare le esigenze di flessibilità e di riduzione dei costi di produzione che hanno accompagnato la transizione al post-fordismo – e soprattutto il ruolo dei *diritti* – un concetto molto radicato nella cultura europea, e che ha finito per influire non solo sul trattamento degli immigrati, ma anche sulle possibilità d’ingresso, rendendo i confini nazionali sempre più porosi. Conseguentemente, a dispetto del loro proposito, le politiche degli stop contribuirono a generare una serie di fenomeni inattesi, e in buona misura non desiderati.

In primo luogo, sebbene il volume dei ritorni in patria non fu affatto trascurabile, milioni di immigrati “a tempo determinato” optarono per un insediamento definitivo. In molti casi, gli “ospiti” degli anni Cinquanta e Sessanta divennero così i residenti permanenti degli anni Settanta e Ottanta, gettando le basi per la formazione di comunità immigrate e minoranze etniche visibili.

A sua volta, la convinzione che la manodopera immigrata dovesse svolgere una funzione di “ammortizzatore” rispetto agli andamenti dell’economia, entrerà definitivamente in crisi nel momento in cui una quota crescente di lavoratori immigrati finì col ritrovarsi disoccu-

pata dopo essere stata espulsa dai processi produttivi. Anche laddove era esistito un ampio consenso verso l'importazione di manodopera, la crisi occupazionale ebbe l'effetto di far esplodere il risentimento verso una presenza che ci si rendeva conto essere ormai permanente. Quella dell'immigrato disoccupato e assistito dal welfare divenne, per certi aspetti, la figura emblematica di questa nuova fase, soppiantando l'idealtipo del migrante operaio alla catena di montaggio. Ma, pur scongiurando il rischio di caduta in una condizione di povertà estrema, le protezioni offerte dai sistemi di welfare hanno concorso a rendere le famiglie immigrate vulnerabili e poco incluse socialmente, e l'opinione pubblica riottosa verso la prospettiva di riaprire la possibilità d'ingresso legale per i migranti economici. Per tale ragione, anche dopo aver liquidato la c.d. "opzione zero", alle soglie del nuovo millennio, gli schemi migratori adottati dai vari Paesi manterranno – come vedremo meglio più avanti – un'impostazione fortemente selettiva, consentendo l'ingresso di contingenti molto limitati di lavoratori stranieri e favorendo specifiche categorie professionali (OECD e EU, 2016). In tal modo, nonostante la capacità attrattiva che i mercati del lavoro europei esercitano nei confronti dell'immigrazione, le scelte (ovvero le "non scelte", secondo il giudizio di molti osservatori) di politica migratoria hanno contribuito a far crescere soprattutto la componente inattiva della popolazione straniera.

Infatti, le restrizioni agli ingressi dei migranti economici, piuttosto che incidere sul volume dei flussi, hanno influito sulla loro composizione, che ha visto la significativa crescita degli arrivi di migranti per ragioni familiari, dei flussi di richiedenti asilo e delle migrazioni irregolari (un fenomeno che ha interessato tutti gli Stati europei, ma in particolare i "nuovi" Paesi d'immigrazione del Sud Europa). Oltre che all'aumento della componente inattiva – tale da scardinare il teorema del presunto vantaggio dell'immigrazione per le economie europee –, queste tipologie d'ingresso concorrono a generare un'offerta di lavoro aggiuntiva, peraltro particolarmente vulnerabile e pertanto esposta sia al rischio d'esclusione lavorativa (com'è attestato dagli elevati livelli di disoccupazione che colpiscono, in particolare, le donne immigrate attraverso la procedura del ricongiungimento familiare), sia a quello di tramutarsi, in ragione della sua iper-adattabilità, in involontario strumento di dumping sociale e salariale (tornerò più avanti su questo aspetto, commentando l'esperienza italiana).

Infine, la crescita, sostenuta e ininterrotta, della popolazione immigrata o con un background migratorio (anche attraverso i numerosi nati da famiglie immigrate), ha posto le società europee di

fronte a tutte le sfide di ordine culturale, politico e finanche identitario generate da una presenza così cospicua da modificare, in modo irreversibile, i caratteri “ereditari” della popolazione residente. E si tratta di un ulteriore elemento del quale tener conto nell’analisi delle politiche (o delle “non politiche”) che regolano l’accesso al mercato del lavoro europeo e al sistema dei diritti. In particolare, con la comparsa sulla scena pubblica delle seconde generazioni (i giovani *issus de l’immigration*, come li hanno definiti gli studiosi francesi, proprio per sottolineare come essi portino impresse, nella propria biografia, le conseguenze della loro storia familiare) si è consumato un passaggio irreversibile nei rapporti tra comunità immigrate e società europee. La loro transizione all’età attiva ha consegnato al mercato del lavoro europeo altrettanti “figli illegittimi”, come li ebbe a chiamare A. Sayad (2006), di una società che aveva voluto gli immigrati per la sua “prosperità”, ma che ora scopriva di non aver bisogno della loro “posterità”; o, quanto meno, scopriva di dover fare i conti con tutte le sfide illusoriamente lasciate in sospeso dal mito della temporaneità.

È questo contesto, caratterizzato dalla definitiva trasformazione di una questione economica in una questione politica, a fare da sfondo all’inattesa transizione migratoria dell’Italia e degli altri Paesi dell’Europa meridionale. Ma prima di occuparcene è opportuno scendere più nel dettaglio nell’analisi del regime migratorio europeo e dell’ambivalenza che lo contraddistingue.

La schizofrenia dell’approccio europeo¹

Così come istituzionalizzato nel secondo dopoguerra, prima che la logica dei diritti ne smantellasse gli elementi “qualificanti”, il regime europeo di governo delle *labour migrations* conteneva le ragioni per giustificare un trattamento differenziale – ovvero discriminatorio – dei “lavoratori ospiti”. Infatti, oltre a stabilire uno stretto legame tra la condizione lavorativa e il diritto di soggiorno (suggellato da un permesso a tempo determinato), tale modello incoraggia la “naturale” concentrazione dei migranti nei gradini più bassi della gerarchia professionale, limitandone al contempo l’accesso ai sistemi di protezione sociale. Definendo l’immigrazione come un fenomeno squisitamente economico – tanto da essere equiparato all’importazione di “brac-

¹ Questo paragrafo riprende, in misura parziale e modificata, alcuni contenuti di un precedente articolo: Zanfrini, 2017b.

cia”, più che di persone –, il regime del lavoratore ospite caldeggiava una forma di “integrazione provvisoria” (basata, ad esempio, sulla segregazione residenziale e sociale) e scoraggiava i ricongiungimenti familiari (dapprima esplicitamente negati, poi accompagnati da dispositivi utili a coltivare la prospettiva del ritorno, come le scuole sovvenzionate e gestite dalle autorità dei Paesi d’origine). Infine, nel manifestare tutta la loro “avversione” nei confronti della prospettiva di un insediamento stabile delle famiglie e delle comunità immigrate, la rassicurante figura del lavoratore ospite consentiva alle società europee di eludere il problema dell’inclusione dei “non-nazionali” nella comunità dei cittadini, tenendo per così dire artificialmente in vita quel principio di omogeneità della nazione sul quale si è fondato il processo di *nation building* degli Stati europei.

In una delle classificazioni proposte dalla letteratura internazionale (Papademetriou e Hamilton, 1995), sono proprio questi caratteri a distinguere l’esperienza europea, rendendola l’idealtipo del *Temporary Labor Model*, contrapposto al *Settlement Model*, tipico di Paesi come gli Stati Uniti e il Canada, dove l’immigrazione è invece considerata una componente costitutiva della storia e dell’identità nazionale, nonché la prima fase di un processo di rapida “cittadinizzazione”, preludio alla piena inclusione nella comunità dei cittadini, nonché alla partecipazione a tutte le opportunità di mobilità sociale. Il punto cui occorre prestare attenzione è che sono proprio i suoi caratteri costitutivi a rendere il modello del lavoro temporaneo incompatibile con altrettanti principi fondativi delle democrazie europee; esattamente quei principi che hanno incoraggiato la progressiva estensione agli immigrati di un ricco paniere di diritti e opportunità un tempo riservati ai cittadini. Per ragioni facilmente intuibili, la gestione degli ingressi e delle permanenze secondo una logica strettamente funzionalistica, mediante sistemi di reclutamento e di ingaggio apertamente discriminatori, può essere applicata solo nel quadro di regimi non democratici, che a volte non disdegnano il ricorso a trattamenti vessatori, o addirittura lesivi dei fondamentali diritti umani (un caso di specie è quello dei Paesi del Sud-est asiatico, del Golfo e di altre economie emergenti, dove peraltro non mancano pressioni a favore di un ammorbidimento dei tratti più oppressivi delle politiche e delle pratiche migratorie: cfr. ad es. Jamal, 2015). Al contrario, questa stessa logica entra facilmente in collisione con le istanze di inclusione ed equalizzazione che, attraverso riforme legislative e istituzionali e l’iniziativa della società civile europea, hanno generato un progressivo scollamen-

to tra la realtà e il modello del lavoro temporaneo, anche laddove quest'ultimo restava formalmente in vita. Limitandomi a un rapido elenco, gli sviluppi più significativi sono consistiti: *a)* nel riconoscimento agli immigrati inizialmente reclutati come lavoratori ospiti di un diritto alla residenza permanente e al ricongiungimento familiare; *b)* nel progressivo ampliamento dei “confini della *membership*”, attraverso l'adozione di legislazioni idonee a favorire l'acquisizione della cittadinanza da parte degli immigrati e dei loro discendenti; *c)* nell'arricchimento dei diritti riconosciuti agli stranieri soggiornanti, anche attraverso l'introduzione dell'istituto della *denizenship*, una sorta di status intermedio tra quelli di straniero e di cittadino; *d)* nel lancio di progetti a sostegno dell'integrazione dei migranti, dapprima grazie all'iniziativa spontanea delle società locali, poi attraverso un sempre più deciso impegno istituzionale, più di recente sancito anche mediante l'adozione di una *Agenda europea per l'integrazione* e dei fondi per l'integrazione che ogni anno finanziano centinaia di iniziative promosse dalla società civile e dalle amministrazioni locali. Emblema di questo sforzo di “equalizzazione” è la normativa antidiscriminatoria, condensata nelle Direttive 2000/78 e 2000/43 che individuano nel divieto di discriminazione e nel principio delle pari opportunità i cardini del funzionamento delle democrazie europee, nei rapporti con le amministrazioni pubbliche e in quelli tra privati (a partire proprio dai rapporti di lavoro), spingendosi a caldeggiare il ricorso ad azioni positive (*affirmative actions*) a supporto dei gruppi socialmente svantaggiati (e gli immigrati sono sicuramente fra questi), nonché l'impegno dei diversi attori sociali per rendere effettivo questo principio (con una particolare enfasi sul ruolo dei datori di lavoro e delle agenzie di intermediazione sul mercato del lavoro).

Già ho avuto modo, in una precedente edizione della Summer School (Zanfrini, 2017b), di approfondire i limiti e le ambivalenze di questo sforzo di inclusione e di equalizzazione, di cui vi è evidenza nei sistemi di *stratificazione civica* che, in ogni Paese, modulano l'accesso ai diritti e alle opportunità (e allo stesso mercato del lavoro) secondo criteri alquanto arbitrari, almeno dal punto di vista morale (a partire dalla distinzione tra immigrati europei ed extra-europei) e assecondano le aspettative di inclusione differenziale dell'opinione pubblica europea. In questa sede occorre però insistere soprattutto su una di queste ambivalenze, quella che più di tutte riflette il “vizio d'origine” del modello europeo, riverberandosi in un problematico *trade-off* tra i vantaggi di breve termine e la sostenibilità nel lungo periodo dei processi di integrazione.

Come emblematicamente dimostra l'esperienza italiana, sulla quale mi concentrerò nel successivo paragrafo, molteplici sono i fattori che concorrono a neutralizzare gli effetti dei principi anti-discriminatori: dalle caratteristiche dell'offerta di lavoro immigrata alla limitatezza istituzionale delle reti attraverso le quali i migranti spesso accedono al mercato del lavoro; dai processi di degrado delle condizioni di lavoro che caratterizzano i regimi di accumulazione post-fordisti alle varie forme di discriminazione culturale incorporate (spesso inconsapevolmente) nella vita quotidiana delle istituzioni e delle organizzazioni. Ma, accanto a questi fattori, vanno considerati gli stessi processi di costruzione sociale e istituzionale dei migranti e del loro ruolo nel mercato del lavoro europeo. Prigionieri del loro imprinting iniziale, questi processi persistono, sia a livello politico-istituzionale, sia nelle aspettative dell'opinione pubblica, sia perfino attraverso gli argomenti usualmente impiegati dalla "lobby pro-immigrati", ad accreditare il diritto d'immigrazione sulla base di un bisogno di forza lavoro che riguarda, nella maggior parte dei casi, i lavori meno qualificati e a più basso gradiente sociale; ovvero quelli che, non per caso, sono spesso definiti come i "lavori da immigrati" e che, nella vulgata italiana, è ormai invalso chiamare "i lavori che noi non vogliamo più fare".

Ripercorrendo la vicenda migratoria europea dal dopoguerra ad oggi è dunque facile constatare come è proprio l'approccio funzionalistico cristallizzato nel paradigma del lavoratore ospite ad aver incoraggiato la concentrazione degli immigrati negli strati più bassi della gerarchia professionale, gettando le basi di una situazione di svantaggio strutturale che, in tutti i Paesi europei, caratterizza gli immigrati e si trasmette intergenerazionalmente, influenzando sulle chance di riuscita scolastica e di successo professionale dei giovani discendenti da famiglie immigrate, quand'anche nati in Europa e cittadini a pieno titolo del Paese in cui risiedono. La discriminazione – nelle sue molteplici declinazioni – che segna la condizione degli immigrati in Europa non sarebbe dunque un incidente di percorso, e neppure, se non in qualche caso, l'esito di un'attitudine volutamente discriminatoria da parte dei principali attori della società europea. Essa sembrerebbe piuttosto la logica conseguenza di quel principio di complementarità tra lavoro autoctono e immigrato che sta al cuore dei processi di costruzione istituzionale del ruolo dei migranti, delle politiche migratorie (o delle non-politiche) e delle aspettative socialmente condivise.

Scendendo più nel dettaglio, nei Paesi europei la regolazione delle migrazioni economiche si è storicamente avvalsa di diversi schemi procedurali, variamente combinati, accomunati dall'obiettivo di sod-

disfare i posti di lavoro vacanti: la fissazione di un contingente annuale di ingressi, l'identificazione dei profili professionali per i quali è ammesso il ricorso a lavoratori provenienti dall'estero, la subordinazione degli ingressi all'applicazione del "principio d'indisponibilità"². Questi metodi hanno certamente favorito il riequilibrio tra domanda e offerta di lavoro, soddisfacendo i fabbisogni di manodopera per i quali non vi è un numero sufficiente di lavoratori disponibili; al tempo stesso, però, essi hanno finito per classificare quei lavori che l'offerta autoctona non è in genere disponibile a svolgere, rafforzando la segmentazione del mercato del lavoro attraverso *clivage* basati anche sull'origine etnica e nazionale. Lasciando sostanzialmente ai datori di lavoro la facoltà di controllare il processo di reclutamento, i lavoratori immigrati sono stati massicciamente dirottati verso un numero ristretto di settori e figure professionali, producendo vistosi fenomeni di concentrazione occupazionale, se non di vera e propria segregazione. Registrabili nella maggior parte dei Paesi europei, tali processi sono ancor più esacerbati in quelli (l'Italia in particolare) che hanno fatto maggiormente ricorso a regolarizzazioni di massa per consentire l'emersione degli immigrati che avevano avuto accesso al mercato in modo illegale, assecondando in maniera ancor più tangibile la richiesta di lavoro "povero" e a buon mercato. Lo stesso atteggiamento di tolleranza verso l'immigrazione irregolare, ovvero verso il ricorso improprio e strumentale alla richiesta di protezione internazionale, sarebbero a ben guardare funzionali ad approvvigionare imprese e famiglie con una manodopera duttile e a basso costo.

Tutto ciò ha anche concorso al consolidamento di una percezione dei migranti come risorsa strumentale e contingente (Zanfrini, 2015): tra le altre conseguenze, si può osservare come i migranti non siano stati incentivati a investire nel loro capitale umano – attraverso, ad esempio, il miglioramento delle competenze linguistiche, la riqualificazione professionale, il riconoscimento dei titoli acquisiti all'estero – e come le imprese non siano state incoraggiate a mettere a frutto la "diversità" di cui questi lavoratori sono portatori. Inoltre, si è favorita l'affermazione di un modello d'integrazione fortemente sbilanciato sulla dimensione lavorativa, alimentando una concezione parziale e distorta della *membership* alla società, fino a dar vita a fenomeni di auto-segregazione nei confini delle comunità

² Tale è il principio secondo il quale l'ingresso di un lavoratore straniero è consentito solo se non vi è alcun lavoratore indigeno o comunque già residente disponibile a ricoprire il posto di lavoro per il quale si richiede l'autorizzazione all'ingresso.

minoritarie, che possono convivere con alti livelli di occupazione. Altrettanti esiti tutto sommato coerenti con quelle che erano, come abbiamo visto, le aspettative nei confronti dei “lavoratori ospiti”. In buona sostanza, fatta uscire dalla porta, attraverso normative che vietano ogni forma di trattamento differenziale e un ricco paniere di iniziative a sostegno dell’integrazione sociale e lavorativa, la discriminazione è sistematicamente rientrata dalla finestra, mediante la tendenza a riprodurre la logica della complementarità, intrinsecamente discriminatoria. È in questo senso che possiamo parlare di “schizofrenia”, per evocare appunto il tentativo di far convivere due criteri intrinsecamente contraddittori: quello economicistico, che tradizionalmente presiede al governo dei flussi e alla gestione delle migrazioni, e quello dei diritti della persona (e dell’uguaglianza fra tutte le persone), sul quale si fondano le democrazie europee.

Uno sguardo complessivo alle legislazioni in vigore nei diversi Paesi europei³ ci restituisce l’impressione di come, ancor oggi, la gestione delle *labour migrations* tenda a obbedire alla medesima filosofia, rendendo del tutto probabile che si riproducano processi analoghi a quelli che hanno determinato l’attuale condizione di svantaggio strutturale. Al di là della varietà degli schemi migratori e delle procedure d’ammissione, i permessi d’ingresso e di soggiorno continuano, infatti, a essere rilasciati in ottemperanza al principio d’indisponibilità. Nei vari contesti nazionali, i lavoratori immigrati sono percepiti come una possibile soluzione ai problemi che investono i mercati del lavoro, con una particolare enfasi sull’esistenza di specifiche difficoltà di reclutamento, spesso correlate al processo d’invecchiamento che rende difficile il ricambio generazionale delle maestranze e degli addetti. In questo modo si riafferma l’assioma di uno specifico “bisogno” di manodopera immigrata, giustificato dalla sua elevata adattabilità. A volte le legislazioni sono ancor più spiccatamente *demand-driven*, plasmate sulle richieste dei datori di lavoro, fino al punto di vincolare il permesso di soggiorno a un determinato tipo di impiego o addirittura al datore di lavoro iniziale, di fatto impedendo ogni forma di mobilità occupazionale e professionale. E perfino nei Paesi che hanno adottato legislazioni “liberali”, come la Svezia, l’autorizzazione all’ingresso dipende sempre dall’iniziativa del datore di lavoro. In definitiva, fatte

³ La sintesi presentata è frutto di una ricognizione in 10 Paesi europei realizzata nell’ambito del Progetto europeo *Diverse, Diversity Improvement as a Viable Enrichment Resource for Society and Economy*. Cfr. Zanfrini, 2015. Su questo tema cfr. anche Chaloff, 2016.

salve poche eccezioni – come quelle di alcuni Paesi dell’Est interessati ad attrarre migranti altamente qualificati per compensare la fuga all’estero dei loro giovani –, gli immigrati sono percepiti come una forza lavoro complementare, destinata a occupare i posti di lavoro a più basso gradiente sociale⁴. Talune legislazioni si spingono fino a contraddire palesemente il principio delle pari opportunità, per esempio attraverso l’imposizione di un regime vincolistico che imbriglia i percorsi di mobilità anche orizzontale. Infine, la questione del riconoscimento – e della valorizzazione – dei titoli di studio acquisiti all’estero e delle altre competenze dei migranti occupa una posizione decisamente marginale nell’agenda politica di quasi tutti i Paesi, a dispetto delle sollecitazioni che provengono dalle istituzioni europee (cfr. Esposito, *infra*). Senza considerare come il desiderio di compiacere un’opinione pubblica contraria a incoraggiare nuovi ingressi fa sì che spesso politiche formalmente di chiusura vadano di pari passo con una sostanziale tolleranza verso gli ingressi e le permanenze irregolari.

Funzionali a soddisfare i fabbisogni contingenti – o forse soltanto a offrire la parvenza di un “governo” dei flussi –, gli schemi migratori in vigore rischiano, per certi versi, di scontentare tutti. Essi non riescono, in primo luogo, a gestire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, com’è evidente dal fatto che la maggior parte degli accessi al mercato del lavoro europeo avviene non attraverso la *front door*, ossia i dispositivi pensati a tale scopo, bensì attraverso la *side door* delle migrazioni per ragioni familiari e umanitarie, o la *back door* delle migrazioni irregolari; e ciò non soltanto nei Paesi usualmente additati come il “ventre molle” dell’Europa, ma perfino in quelli percepiti come maggiormente rigorosi. A maggior ragione i dispositivi in vigore non riescono a rappresentare una valvola di sfogo alla pressione migratoria dall’estero, decisamente sovradimensionata rispetto alle possibilità d’ingresso legale (e proprio in questo squilibrio risiederebbe, secondo molti osservatori, la causa non solo dell’immigrazione irregolare, ma anche del ricorso improprio alla richiesta di protezione internazionale).

Tuttavia, prima di liquidare come ipocrite le attuali “strategie” – se di strategie si può parlare – in tema di politica migratoria, occorre misurarsi coi problemi e le criticità che segnano la relazione tra immigrazione e democrazie europee (per un approfondimento cfr. Zanfrini,

⁴ Aumenta peraltro la diffusione di programmi per l’attrazione di studenti e manodopera altamente qualificata, ma il loro impatto sul quadro complessivo della partecipazione degli immigrati al mercato del lavoro è attualmente decisamente modesto.

2019a). Occorre, in particolare, prendere atto di come, via via che si stabilizza, diventa familiare, acquista diritti di welfare, l'immigrazione diventa meno "adatta" e disponibile a svolgere i "lavori da immigrati", e ciò ne riduce l'occupabilità all'interno di mercati del lavoro in cui quest'ultima si costruisce attraverso meccanismi sensibili alle differenze etniche e di status; in cui, cioè, il principale "talento" degli immigrati sembra essere la loro straordinaria adattabilità. È questo ciò che ci insegna la vicenda dell'immigrazione in Europa. Ed è per questo che si è nel tempo prodotto un duplice paradosso. Da un lato, elevati livelli di disoccupazione nell'ambito delle comunità immigrate convivono con il fabbisogno di nuova manodopera d'importazione. Dall'altro, l'esistenza di diffuse situazioni di sofferenza occupazionale rende politicamente problematica l'adozione di iniziative per il reclutamento attivo di lavoratori dall'estero, con la conseguenza di ridurre proprio l'ingresso della componente più vantaggiosa per il funzionamento del mercato del lavoro e per gli equilibri di welfare.

Per gestire tale – apparentemente insanabile – paradosso occorre imboccare un cambio di paradigma, ponendo a tema la questione della sostenibilità nel medio-lungo periodo dei processi di integrazione. È quanto tenterò di fare guardando all'esperienza italiana che, per molti versi, come ora vedremo, si presenta come "esemplare".

La transizione migratoria dell'Italia nello scenario post-fordista

Com'è noto, la transizione migratoria dell'Italia, le cui avvisaglie risalgono agli anni Settanta, si è compiuta in assenza di un quadro normativo e procedurale che regolasse l'arrivo dei lavoratori stranieri. Risale infatti alla fine degli anni Ottanta il primo intervento del legislatore, e alla fine degli anni Novanta l'adozione del testo unico sull'immigrazione che contempla un meccanismo di pianificazione periodica degli ingressi per motivi di lavoro. A dispetto dei numeri anche significativi di contingenti ammessi, è noto però come solo una modestissima quota dei migranti economici abbia usufruito del meccanismo delle quote, sostanzialmente impiegato come strumento di regolazione ex post, complici la capacità attrattiva esercitata dall'economia sommersa e l'elevata tolleranza verso gli ingressi e i soggiorni irregolari che hanno contraddistinto la vicenda del nostro Paese. Resta il fatto che quest'ultimo, nel volgere di pochi anni, si è trasformato da tradizionale Paese d'emigrazione nel principale polo attrattivo a livello europeo.

Nell'ultimo quarto di secolo, la società e il mercato del lavoro italiani hanno così conosciuto una trasformazione straordinaria e irreversibile, che li hanno resi sempre più distanti dal mito dell'omogeneità etnica, culturale e religiosa. Insieme al volume delle forze lavoro immigrate – giunte a rappresentare l'11% della popolazione attiva⁵ – e degli occupati stranieri (oltre 2 milioni e 400mila, pari al 10% degli occupati), è cresciuto il loro contributo alla creazione del Pil. Le analisi disponibili concordano inoltre nel considerare il loro apporto come positivo sia sui livelli di attività e di occupazione (nonostante la progressiva riduzione del differenziale positivo rispetto agli italiani), sia al *matching* tra domanda e offerta di lavoro (nel corso del 2017, quasi un terzo delle imprese italiane ha assunto almeno un lavoratore straniero), sia ancora al finanziamento del sistema previdenziale (dove il loro impatto continua a essere positivo, in ragione della forte concentrazione nelle fasce di età attiva: cfr. INPS, 2018) e, soprattutto, al sistema “riproduttivo”, stante il fatto che gli stranieri sono largamente maggioritari tra i lavoratori assunti dalle famiglie italiane come collaboratori domestici e addetti alla cura. Infine, oltre a sovrapporsi al tradizionale dualismo Nord-Sud, i percorsi di inclusione degli immigrati riflettono la molteplicità dei sistemi produttivi territorializzati e le loro vocazioni produttive, così come la varietà dei mercati locali del lavoro e dei loro modelli di regolazione e di *governance*.

In termini complessivi, l'occupabilità degli immigrati è, in Italia ancor più che nella media dei Paesi europei, ampiamente tributaria della loro disponibilità a svolgere mansioni manuali di tipo *low-skilled*, a volte con connotazioni servili, e a bassa retribuzione. I percorsi di avanzamento e di carriera ottenuti dai più istruiti e intraprendenti non sono infatti stati assolutamente in grado di modificare il quadro di insieme che, a diversi decenni di distanza dai primi inserimenti, continua a vedere più di tre stranieri su quattro (76,3%) inquadrati come operai (rispetto al 31% degli italiani) e una loro evidentissima sovra-rappresentazione sia nei lavori inconciliabili con una vita “normale” (primo fra tutti il lavoro di assistenza domiciliare in coabitazione), sia nell'economia sommersa, sia nei lavori con connotazioni schiavistiche (come il bracciantato gestito da organizzazioni di caporalato, balzato in questi mesi agli onori della cronaca “grazie”

⁵ Dove non altrimenti specificato, i dati riportati sono tratti dall'*Ottavo rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, predisposto dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

a un'impressionante serie di incidenti e morti sul lavoro). Lo stesso lavoro autonomo e imprenditoriale, sovente celebrato come viatico di riscatto e successo professionale, coinvolge solo il 13,1% degli occupati stranieri (rispetto al 24,4% degli italiani) e comunque si concretizza, nella stragrande maggioranza dei casi, nell'avvio di una ditta individuale (ovvero nell'apertura di una partita IVA, spesso incoraggiata da datori di lavoro interessati a comprimere il costo del lavoro e a scaricare sui collaboratori parte del rischio di impresa). Infine, quando sono in possesso di credenziali formative, i lavoratori stranieri sono in misura decisamente maggiore coinvolti nel fenomeno dell'*over-qualification*: davvero eloquente, al riguardo, il dato relativo ai possessori di una laurea STEM⁶, che solo in un quarto dei casi (rispetto al 90,2% degli italiani) svolgono un lavoro coerente col proprio titolo di studio, e che in un caso su due devono accontentarsi di un lavoro a bassa o bassissima qualificazione.

A riflesso di questi fenomeni di etnicizzazione dei rapporti di impiego, i lavoratori stranieri risultano sovra-esposti al rischio di incidenti sul lavoro (anche mortali) e meno coinvolti nei corsi di formazione professionale (sia se occupati sia se disoccupati). Ma soprattutto, la loro retribuzione media risulta nettamente inferiore a quella degli italiani (-35% nel caso degli extra-UE), andando ad alimentare il triste fenomeno dei *working poors*, mentre il tasso di disoccupazione registra un differenziale positivo nei confronti degli italiani. Il fenomeno della disoccupazione degli immigrati è esploso nelle sue dimensioni soprattutto durante la crisi economica (sebbene in quegli stessi anni l'occupazione degli stranieri sia vistosamente cresciuta proprio mentre calava quella degli italiani) ed è giunto a coprire, nelle regioni del Nord, un quarto della disoccupazione complessiva. Ma soprattutto, v'è ragione di ritenere che esso sia destinato ad accentuarsi via via che si renderanno manifesti, anche nelle rilevazioni statistiche, gli effetti della crisi di rifugiati.

Siamo dunque di fronte a un quadro di evidente svantaggio, anticamera di un processo di *etno-stratificazione della società italiana* purtroppo già chiaramente confermato da tutti gli indicatori disponibili. Oltre a essere sovra-rappresentate tra i nuclei in condizione di povertà relativa e tra quelli che possono contare su un solo reddito da lavoro (complici gli elevatissimi tassi di inattività femminile registrati nell'ambito di alcune comunità straniere), le famiglie immigrate sono maggiormente esposte al rischio di povertà assoluta: oltre il 13% delle

⁶ Ovvero in discipline scientifiche, tecnologiche, ingegneristiche e matematiche.

famiglie straniere versa in una situazione di forte criticità materiale, perché priva di alcun reddito da lavoro o da pensione. La loro condizione di fragilità economica le rende una componente sempre più significativa dei percettori di interventi di sostegno e dei destinatari delle agevolazioni previste per le categorie meno abbienti, una circostanza che ha finito col costituire un fattore di tensione, specie dopo che alcune amministrazioni locali hanno deciso di escludere gli stranieri da determinate prestazioni e tariffe agevolate, ovvero di richiedere loro una certificazione patrimoniale comprensiva degli eventuali beni posseduti nei Paesi d'origine. Il tema meriterebbe ben altri approfondimenti, impossibili da svolgere nello spazio a disposizione. L'aspetto che mi preme sottolineare è come tale condizione di svantaggio strutturale sia l'esito inevitabile di un modello di integrazione che si basa, fino a ipostatizzarlo nel discorso pro-immigrazione, sul principio di complementarità tra il lavoro autoctono e quello immigrato. Per di più, la condizione di svantaggio strutturale si riverbera sul destino dei figli, fino a costituire una pesante ipoteca sulle loro carriere scolastiche e professionali. Attingendo a dati di fonte diversa⁷ è infatti possibile osservare come i giovani stranieri siano vittime di un sistematico svantaggio a scuola (indicato da fenomeni che riguardano sia i rendimenti scolastici e i livelli di apprendimento, sia la durata e la tipologia del corso di studi intrapreso); come i figli degli immigrati abbiano mediamente molte meno chance dei coetanei di approdare all'università, di trovare un impiego (non atipico), ottenere un lavoro di buona qualità, accedere a una professione qualificata e, per converso, maggiori probabilità di abbandonare anzitempo la scuola, svolgere un lavoro per il quale sono sovra-qualificati, perdere il lavoro o restare inattivi (specie se femmine); infine, in un Paese come l'Italia che soffre di una quota particolarmente elevata di giovani esclusi da ogni forma di partecipazione al sistema formativo e al mercato del lavoro, quelli con un background migratorio risultano addirittura sovra-rappresentati tra i *Neet*, perfino (o soprattutto quando, nel caso delle ragazze) hanno già dato vita a una propria famiglia elettiva e sono divenuti essi stessi genitori.

7 Oltre alle statistiche prodotte e diffuse dal MIUR (2018) si fa qui riferimento alle elaborazioni formulate dall'ISTAT nel Rapporto 2017, basate su una nuova modalità di classificazione dei gruppi sociali che ci consente, per la prima volta, di disporre di dati sulle condizioni delle famiglie immigrate; di quelle, in particolare, che rientrano nella definizione di "famiglie a basso reddito con stranieri", che rappresentano la grande maggioranza delle famiglie con un background migratorio. Un'analisi più esaustiva di questi dati, nonché delle condizioni e delle prospettive delle seconde generazioni, si può trovare nel mio contributo alla edizione 2017 della Summer School (Zanfrini, 2018).

L'esperienza di altri Paesi insegna come questo tipo di fenomeni alimenti l'avversione dell'opinione pubblica nei confronti dell'immigrazione, insieme all'inquietudine per la "diversità" che essa porta con sé (inclusa quella religiosa), tanto più avvertita quando la presenza di immigrati e delle loro famiglie si associa a condizioni di povertà ed emarginazione sociale. Gli immigrati, principali vittime dell'insicurezza e della precarietà, finiscono così con l'essere accusati di costituire un fardello per i sistemi di welfare e i responsabili dell'insicurezza e della rottura della coesione sociale. Il tema è ovviamente di particolare complessità, e molteplici sono le variabili chiamate in causa. Ma il punto su cui desidero portare l'attenzione, nel contesto di una riflessione dedicata al lavoro, è come proprio quest'ultimo – il lavoro, appunto – può avere un significato ambivalente. Esso certamente rappresenta, per gli immigrati come per tutti i cittadini, il principale ambito di inclusione e di partecipazione alla creazione al benessere collettivo. Ma il lavoro può anche facilmente trasformarsi in strumento di esclusione individuale e di compromissione della coesione sociale. A dover essere messa a tema è dunque la sostenibilità di un modello di integrazione appiattito sulle (presunte) convenienze contingenti, in cui la discriminazione che colpisce gli immigrati è, ad un tempo, conseguenza e causa di una serie di processi che hanno investito il mercato del lavoro italiano.

Indubbiamente, la condizione di svantaggio strutturale degli immigrati e dei loro figli rappresenta una smentita della promessa di uguaglianza formale e sostanziale sulla quale si fondano le democrazie europee. E tuttavia, il concetto di discriminazione etnica, spesso chiamato in causa, può essere fuorviante. Certo non mancano, nell'esperienza quotidiana, episodi riconducibili alla discriminazione intenzionale o al vero e proprio razzismo; così com'è evidente che i regimi migratori e di cittadinanza e le politiche migratorie – e la stessa assenza di politiche, e in particolare il sostanziale azzeramento degli ingressi per ragioni economiche che da qualche anno caratterizza l'Italia e molti altri Paesi europei – concorrono a consolidare un'incorporazione subalterna e differenziale. Al tempo stesso, proprio i processi di costruzione sociale dei migranti e del loro ruolo nel mercato del lavoro – ovvero la loro "idoneità" a ricoprire le *job vacancies* meno appetibili, eretta a principale argomento sul quale costruire il consenso verso l'immigrazione – ci appaiono straordinariamente coerenti (e funzionali) con alcuni dei risvolti più problematici degli attuali regimi di accumulazione. In altri termini, il fabbisogno strutturale di ricorrere a manodopera importata ha certo a

che vedere con la situazione demografica (che vede l'Italia come uno dei Paesi in assoluto più “vecchi” al mondo); ma esso ha altrettanto certamente a che fare con le caratteristiche di diversi segmenti del mercato del lavoro, decisamente distanti dalle aspirazioni delle nuove leve che si affacciano all'età attiva (nonostante nel tempo anche l'offerta italiana sia divenuta, per certi versi, meno selettiva).

Senza voler sottovalutare il fondamentale contributo che il lavoro degli immigrati apporta ai processi produttivi e riproduttivi, è infatti innegabile come l'afflusso, abbondante e ininterrotto, di una manodopera flessibile e con un salario di riserva particolarmente basso sia risultato funzionale a una serie di fenomeni tipici dei regimi di accumulazione contemporanei e, in particolare, della loro variante italiana. Fenomeni che segnalano un deciso arretramento delle condizioni e dei diritti dei lavoratori, allontanandoci sempre di più da quella nozione di “lavoro decente e dignitoso” che dovrebbe costituire il presupposto di una “civiltà” del lavoro secondo quanto ci insegna la stessa dottrina sociale della Chiesa (si vedano, in particolare, le preziose indicazioni contenute nella *Caritas in Veritate*: Benedetto XVI: 2009).

Pensiamo, tra gli altri, ai processi di mercificazione del lavoro che hanno caratterizzato l'avvento dei modelli produttivi post-fordisti; ai processi di esternalizzazione e *outsourcing*, che hanno dato forte impulso alle catene di subappalto e al ricorso al lavoro autonomo e parasubordinato; ai processi di mercificazione del lavoro di cura che stanno accompagnando il ridisegno dei sistemi di welfare; alle nuove modalità di organizzazione dell'attività agricola, che spingono verso la compressione dei costi, ottenuta primariamente attraverso il peggioramento delle condizioni di lavoro e retributive.

Sul fronte della regolazione, tali processi hanno trovato sponda in norme e prassi che assecondano le presunte inderogabili esigenze di flessibilità nell'utilizzo del lavoro e di contenimento del suo costo; norme e prassi quali la riforma degli strumenti normativi, l'introduzione di nuove soluzioni contrattuali, l'avvento del sistema delle gare d'appalto che funzionano secondo la logica del ribasso, le pratiche di esternalizzazione e delocalizzazione che permettono la deresponsabilizzazione degli attori pubblici e delle grandi imprese “socialmente responsabili”, l'accondiscendenza verso un utilizzo improprio di istituti quali le cooperative e le partite IVA, la creazione di reti di sub-fornitura facilmente rimodulabili in cui un ruolo rilevante è ormai svolto dalla stessa micro-imprenditorialità nata dall'immigrazione; ma anche la tolleranza verso il ricorso scorretto a determinati strumenti contrattuali, verso la diffusione delle situa-

zioni di precarietà, la violazione delle norme sul lavoro e la sicurezza (come avviene, per limitarci a un solo esempio, nel comparto dei trasporti via gomma); la tolleranza, ancora, verso il lavoro nero, che continua a godere, nel nostro paese, di uno straordinario livello di accettazione sociale (a maggior ragione quando riguarda ambiti come quello del lavoro di cura per le famiglie), e verso la stessa immigrazione irregolare, le pratiche ai limiti della legalità che contraddistinguono il reclutamento della manodopera straniera in alcuni settori, la contiguità con ambienti devianti.

La crescente segmentazione dei mercati, il degrado della qualità dell'occupazione, l'erosione delle retribuzioni, l'abbattimento dei livelli di tutela, ma anche l'intensificarsi dei fenomeni di dumping sociale e salariale (sempre più avvertiti da un'opinione pubblica inquieta, come ci segnalano i sondaggi più recenti: per una rassegna cfr. Valtolina, 2019) sono altrettante conseguenze di questa progressiva involuzione dei rapporti di impiego che ha trovato nella crisi un'ulteriore "giustificazione" a proprio favore. Comunemente attribuiti alle esigenze della competizione globale e alla logica deterministica dei costi di transazione, a questi processi concorrono, in realtà, le tendenze alla finanziarizzazione dell'economia che, privilegiando gli interessi di breve periodo degli azionisti e dei manager apicali, hanno fortemente ridotto i margini per gli investimenti produttivi e la remunerazione del lavoro. Nel caso dell'agricoltura, uno dei settori più interessati dall'etnicizzazione degli addetti, è necessario fare i conti con l'oligopolio esercitato da pochi *global player* che controllano la maggioranza delle sementi vendute in tutto il mondo e con le spinte speculative che, insieme alla volatilità dei prezzi, determinano pressioni al ribasso dei costi di produzione; fenomeni il cui impatto è esacerbato, in alcune regioni italiane, da un contesto di profondo degrado civico, bassa cultura della legalità, connivenza, contaminazione con la criminalità. In altri campi ancora – pensiamo, in particolare, a quello dei servizi per gli anziani e i malati cronici, o a quello degli interventi rivolti agli stessi immigrati e richiedenti asilo –, ancor più complesso è tracciare il confine tra le logiche strumentali di utilizzo intensivo del lavoro e i cortocircuiti generati dall'effetto congiunto della contrazione delle risorse e dell'ampliamento dei bisogni; tra le istanze di emancipazione che concorrono alla femminilizzazione dei flussi migratori e le drammatiche disuguaglianze che prendono forma attraverso le c.d. catene globali della cura; tra la forte motivazione al lavoro (ovvero il forte bisogno di lavorare) e il rischio che essa spinga sempre più verso il basso il salario di riserva.

Questi fenomeni, è quasi superfluo ricordarlo, non riguardano soltanto gli immigrati. Tuttavia, sono le loro caratteristiche di duttilità, economicità, iper-adattabilità, eventualmente abbinate alla prestanza fisica, all'estrema duttilità alle esigenze di una domanda di lavoro *sui generis* (come quella degli anziani bisognosi di assistenza 24 ore su 24), o anche all'attitudine all'auto-sfruttamento (nel caso di molti imprenditori immigrati) a renderli particolarmente funzionali alle richieste di altrettanti segmenti del mercato del lavoro, ormai non più marginali, trasformandoli anzi in un ingranaggio inconsapevole di tali derive (FRA, 2015).

Si può così comprendere come la discriminazione che colpisce gli immigrati e le cui conseguenze si ripercuotono anche sulle prospettive di vita e di lavoro dei loro figli, non è un “problema degli immigrati”, ma un problema dell'intera società, italiana ed europea. E ciò non soltanto per motivi di ordine etico, bensì in ragione della consapevolezza dei contraccolpi che essa produce sulla qualità complessiva dell'occupazione e sulla sostenibilità, nel tempo, del nostro modello di sviluppo. Le migrazioni contemporanee, come non manca di sottolineare Papa Francesco, sono in buona misura ascrivibili alle logiche di funzionamento di un'economia che produce grandi quantità di scarti umani, tanto da essere percepite, dai loro protagonisti, come la sola strategia di affrancamento dalla povertà e di riscatto economico e sociale. Al tempo stesso, però, proprio i percorsi di inclusione degli immigrati ci sollecitano a ripensare a un modello di “sviluppo” in cui, troppo spesso, non è più il lavoro ad essere al servizio dell'uomo (e della donna), bensì quest'ultimo a servire le logiche predatorie dell'economia globalizzata. E in cui i fenomeni di rapido logoramento delle capacità lavorative e di esclusione lavorativa e sociale sono l'allarmante presagio di una società che non avrà più bisogno di tutti i suoi abitanti.

Guardando al futuro

Lo svantaggio strutturale e gli ampi fenomeni di esclusione dal mercato del lavoro che caratterizzano la condizione degli immigrati in Europa rappresentano un esito del tutto contro-intuitivo se si considera come il modello europeo abbia, tradizionalmente, ambito a selezionare i migranti proprio in base alla loro (immediata) occupabilità. E tuttavia, tale effetto oggi ci si svela come la naturale conseguenza di questa stessa filosofia economicistica. La vicenda dell'Europa ci consegna, infatti, la consapevolezza di come, se vogliono essere funzionali alle ri-

chieste dei datori di lavoro – a loro volta socialmente costruite secondo il teorema della complementarità –, i regimi d’ammissione finiscono inevitabilmente con l’attrarre un’immigrazione “povera”, destinata a concentrarsi negli ultimi gradini della stratificazione professionale, ad accedere a bassi guadagni – dunque ad avere un impatto limitato sulla sostenibilità dei sistemi fiscali e previdenziali – e a dar vita a una seconda generazione strutturalmente svantaggiata. Ed è proprio tale consapevolezza a spiegare la “prudenza”, ovvero l’imbarazzo, che presiede alle scelte in tema di politica migratoria. Ciò che semmai sconcerda è come, pur in un contesto profondamente mutato ed egemonizzato dalle istanze di contenimento, tali scelte fatichino ad affrancarsi dal loro imprinting iniziale riproducendo, magari in forme nobilitate – come quelle della c.d. “migrazione circolare” – il vecchio paradigma del lavoratore ospite, ovvero un approccio “miope” nel governo dell’immigrazione, plasmato più sulle esigenze contingenti che non sugli obiettivi di sostenibilità. Così ponendo le premesse per la formazione di nuove minoranze discriminate; un rischio esacerbato dalle trasformazioni che i nostri mercati del lavoro hanno nel tempo conosciuto, determinando la crescita sia dell’area della disoccupazione, sia di quella della “cattiva” occupazione, come abbiamo visto commentando il caso italiano.

Tuttavia, oggi a sfidare questo modello, prima ancora che istanze di ordine etico, è l’importanza della popolazione immigrata o con un background migratorio nello scenario demografico del “vecchio” continente, che la rende una componente strutturale delle assottigliate fasce d’età più giovani e un fattore cruciale per i processi di *turnover* della popolazione attiva. Far crescere non solo la partecipazione ai processi produttivi, ma anche la qualità/produttività del lavoro e i livelli retributivi, sono obiettivi fondamentali per la nostra società, dove prioritario diventa consentire l’espressione del potenziale delle categorie svantaggiate e marginali, migliorare l’allocazione dei capitali umani, ridurre i rischi di dipendenza dal welfare (per un’analisi complessiva cfr. Aa.Vv., 2017). Un obiettivo rispetto al quale proprio la popolazione con un background migratorio si presenta come paradigmatica.

In maniera necessariamente sintetica possiamo osservare come nella direzione di mettere a frutto il potenziale che, anche in termini demografici, le comunità immigrate rappresentano per la società italiana ed europea, un primo gruppo di iniziative auspicabili raccoglie quegli interventi volti a prevenire (ovvero a “curare”, qualora questo esito si sia già verificato) che gli immigrati e i loro discendenti si trasformino in un gruppo strutturalmente svantaggiato, consolidando le tendenze che già li vedono comparativamente più esposti ai rischi di

disoccupazione, cattiva occupazione, esclusione sociale. Si tratta, in buona misura, di interventi riconducibili a politiche di stampo universalistico quali sono, ad esempio, le politiche di contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica, le iniziative di sostegno alla conciliazione tra vita e lavoro, gli interventi di riqualificazione per i disoccupati e i lavoratori impiegati in settori avviati al declino. Al tempo stesso, proprio in virtù della loro eterogeneità di condizioni, background e dotazioni individuali, gli immigrati riflettono, in maniera emblematica, alcune delle fondamentali esigenze che oggi interpellano le politiche di sostegno all'occupabilità. Vuoi perché più esposti al rischio d'instabilità lavorativa; vuoi perché protagonisti di storie di vita itineranti e composite, che hanno comportato interruzioni nei loro percorsi formativi e professionali, ma anche costosi adattamenti sul fronte degli affetti e delle responsabilità familiari; vuoi, ancora, perché costitutivamente aperti alla possibilità di riconversione e mobilità professionale, gli immigrati rappresentano una sorta di idealtipo del lavoratore contemporaneo, chiamato a costruire il proprio destino professionale, e a dargli un senso, ricolmando quelle cesure – tra socializzazione e lavoro, tra sfera della produzione e sfera della riproduzione, tra appartenenza locale e mercati globali – che hanno permeato di sé la società moderna. In virtù degli svantaggi cumulativi che spesso li caratterizzano, ma anche delle loro doti d'intraprendenza e duttilità, proprio gli immigrati sollecitano le istituzioni e la società civile a fornire risposte che permettano a ciascun individuo di convertire le proprie risorse personali – uniche e irripetibili – in opportunità di vita e di lavoro. Ed è proprio tale caratteristica a renderli una presenza strategica nel percorso di ridisegno dei sistemi di accompagnamento e protezione, incoraggiando un loro complessivo “salto di qualità” potenzialmente vantaggioso per tutti i cittadini dell'attuale società dell'incertezza. Solo per fare un esempio, la necessità di riconoscere credenziali formative in assenza di documentazione formale (nel caso ad esempio dei rifugiati che hanno dovuto abbandonare repentinamente il loro paese), di certificare esperienze accumulate in contesti di lavoro non formali, o ancora di far emergere competenze maturate proprio grazie ai tortuosi percorsi migratori (dal *problem solving* al *risk management*), apre la strada a nuove possibilità di riconoscimento anche per tutti coloro che, per svariate ragioni, non dispongono di un curriculum “standardizzato”, prefigurando preziose opportunità di potenziamento del capitale umano a disposizione della società. Si tratta, in altre parole, di ribaltare la logica che oggi premia l'immigrato in ragione della sua estrema adattabilità anche ai contesti di lavoro

più degradati, ovvero della sua perfetta sostituibilità, ponendo l'inalienabile dignità di *ogni* essere umano a principio cardine dei processi d'*empowerment* individuale e di allocazione delle risorse umane.

È proprio in questa direzione che si sono mosse, in questi anni, alcune delle iniziative più promettenti a sostegno dell'inclusione lavorativa di migranti e rifugiati (cfr. Esposito, *infra*). Tuttavia, la capacità di questo tipo di interventi di incidere in maniera reale e duratura sulla sostenibilità dei percorsi di integrazione non può prescindere da un secondo ambito di interventi, quelli diretti a contrastare i fenomeni involutivi che (s)qualificano gli attuali regimi di accumulazione. A essere chiamata in causa è la responsabilità delle istituzioni regolative e di governo/controllo del mercato del lavoro; quella delle imprese chiamate ad agire in maniera socialmente responsabile anche nella gestione dei propri fornitori; così come quella del sindacato, interpellato da un numero crescente di lavori che, per le loro condizioni e retribuzioni, si pongono decisamente al di fuori dall'area della cittadinanza industriale. Ma a dover essere chiamati in causa sono anche la società civile e i singoli, come bene ci rammenta il magistero della Chiesa, quando ammonisce come alla base delle migrazioni e dei fenomeni di sfruttamento dei migranti vi sono molteplici livelli di responsabilità, da quello della comunità internazionale a quello del singolo consumatore disponibile ad acquistare beni e servizi indipendentemente dalle condizioni in cui sono prodotti. Peraltro, con riferimento al caso italiano, un'attenzione specifica meritano quei settori che, proprio in ragione della tipologia di fabbisogni che esprimono, manifestano una particolare "attrattività" nei confronti degli immigrati. Tra gli altri vale la pena ricordare: il lavoro domestico e di cura a domicilio, di cui da anni si auspica una migliore integrazione col sistema istituzionale di interventi e servizi sociali, oltre che un più deciso sforzo per l'emersione del lavoro irregolare – anche attraverso la leva degli incentivi fiscali e il controllo dell'utilizzo che i beneficiari fanno di assegni d'accompagnamento e voucher; il lavoro in agricoltura, dove, nella scia delle esperienze già avviate – a partire dal progetto "Presidio" promosso da CEI-Caritas italiana – occorre intensificare gli sforzi a contrasto delle situazioni di sfruttamento, laddove la dignità umana è più compromessa, anche attraverso specifiche azioni di educazione dei consumatori; l'imprenditorialità nata dall'immigrazione, che se per un verso crea ricchezza e occupazione, per l'altro è ambito in cui s'annidano pratiche di (auto)sfruttamento e di violazione delle regole, e che pertanto richiama più puntuali azioni di controllo e governo affinché siano salvaguardati i diritti e la

sicurezza dei lavoratori, la qualità della produzione, le condizioni di una concorrenza equa e non distruttiva, l'apporto al sistema fiscale.

Riconoscendo il confine indefinito e poroso che separa i fenomeni di più evidente sfruttamento da quelli che comunque comportano l'impiego irregolare (o parzialmente irregolare) o il ricorso improprio a determinati strumenti contrattuali al fine di contenere il costo del lavoro, occorre avere il coraggio d'affermare il concetto di lavoro decente e dignitoso, anche quando esigenze obiettive porterebbero a "giustificare" i datori di lavoro. Un concetto che, vale la pena ribadirlo, implica, tra l'altro, che il lavoro sia scelto liberamente, consenta di soddisfare le necessità della famiglia e di assicurarsi una pensione dignitosa, permetta ai lavoratori di essere rispettati al di fuori di ogni discriminazione e, non da ultimo, lasci uno spazio sufficiente per ritrovare le proprie radici a livello personale, familiare e spirituale (Benedetto XVI, *Caritas in Veritate*, n. 63, 2009). Un lavoro che sia espressione della dignità essenziale di ogni uomo e di ogni donna: ogni uomo e ogni donna del mondo, varrebbe la pena di aggiungere, compresi quanti sono spinti dal bisogno o in nome di discutibili culture migratorie che li investono di pesanti mandati familiari ad accettare un lavoro purchessia (cfr., al riguardo, il caso emblematico dei minori non accompagnati: Valtolina e Boerchi, *infra*). In buona sostanza, nessuna azione a favore dell'inclusione individuale sarà di per sé capace di innestare un effettivo cambio di paradigma che non può prescindere da uno sforzo teso a innalzare la qualità complessiva dell'occupazione, ovvero a rimuovere quelle caratteristiche che oggi rendono inaccettabili molti dei posti occupati dagli immigrati, facendo di questi ultimi degli involontari "competitori sleali".

A tale riguardo – passando a considerare il terzo ordine di interventi – proprio la vicenda italiana rende evidente la necessità di una profonda riflessione sui processi di costruzione sociale dei migranti e del loro ruolo nel mercato del lavoro e nella società, e di una presa di distanza dal "rassicurante" assioma della complementarità di cui troppo spesso si sono sottovalutate le conseguenze sui modelli di integrazione, sulla qualità della convivenza interetnica, sul funzionamento del mercato del lavoro, sulla sostenibilità dei modelli di sviluppo. Invero, se la concentrazione dei lavoratori stranieri nei "lavori da immigrati" è un dato empiricamente incontestabile, al pari del loro ruolo strutturale nel contesto di determinati settori di impiego (il lavoro di cura presso le famiglie è certamente il caso più eclatante), va però tenuto conto di come il principio di complementarità sia destinato a entrare in conflitto con quello dei diritti e

delle pari opportunità che informa la legislazione europea (e prima ancora col principio della dignità di ogni essere umano) e con le aspirazioni delle centinaia di migliaia di “figli dell’immigrazione” che s’aprestano a fare il loro ingresso nell’età adulta.

Per superare i limiti di un modello d’integrazione “angusto” e appiattito sui (presunti) vantaggi contingenti è necessario uno sforzo corale, da parte delle istituzioni che governano le migrazioni, i mercati del lavoro e i sistemi formativi, ma anche delle imprese e degli altri soggetti della società civile. Si tratta, tra gli altri obiettivi da perseguire, di puntare al riconoscimento e alla valorizzazione delle competenze e delle predisposizioni individuali, nonché delle stesse competenze interculturali che fanno parte del DNA dei soggetti con un background migratorio, mettendo a frutto il *diversity dividend* che gli immigrati portano con sé e rendendolo una risorsa competitiva nel quadro di un’economia plurale e globalizzata (cfr. Monaci, *infra*). Ma si tratta anche – ed è questo un tema particolarmente caro alla nostra Summer School – di promuovere, accanto all’inclusione lavorativa, la partecipazione dei migranti alla vita civile, culturale e politica delle comunità in cui vivono e delle quali, nei prossimi anni, molti di essi diventeranno cittadini; e anche di sostenere l’impegno dei migranti e delle loro associazioni per lo sviluppo delle comunità e dei Paesi d’origine (cfr. Baggio, *infra*).

Da ultimo, la cronaca ci chiama a confrontarci con la questione dell’inclusione lavorativa dei rifugiati e richiedenti asilo. Una questione che riflette, e anzi amplifica, le contraddizioni dell’approccio europeo all’immigrazione, e che ci obbliga a fare i conti col delicato *trade-off* tra l’esigenza di sostenere la rapida autonomizzazione di migranti e rifugiati e il rischio di vederli risucchiati nel lavoro sommerso o comunque nel “cattivo” lavoro; tra le spinte ad accelerare il processo d’inserimento e le istanze di sostenibilità, nel medio-lungo periodo, dei modelli d’integrazione; tra le ragioni di ordine umanitario e il pericolo d’incoraggiare un ricorso improprio alla richiesta di protezione. Al di là della difficile gestione di tali tensioni, in tutte le loro implicazioni (incluse quelle generate dai provvedimenti di riforma del sistema dell’accoglienza recentemente approvati), l’esperienza internazionale e il parere degli esperti sono concordi nel rilevare come i tempi e gli esiti dell’integrazione lavorativa costituiscono una variabile cruciale nel determinare l’impatto di lungo termine dei flussi migratori. Al tempo stesso, l’inserimento occupazionale dei rifugiati e degli altri titolari di protezione è però una meta che da sempre deve fare i conti con una serie di problematiche ampiamente

documentate dalla letteratura internazionale: le barriere linguistiche e culturali, la difficoltà nell'ottenere il riconoscimento dei propri titoli di studio e di certificare l'esperienza pregressa, le conseguenze dei lunghi periodi d'inattività (o addirittura trascorsi in detenzione), le difficoltà sul fronte dell'integrazione abitativa e sociale, la scarsa familiarità col contesto ospitante e la debolezza del capitale sociale, la necessità di elaborare i traumi connessi alla migrazione forzata, solo per citarne alcune (BertelsmannStiftung, 2016; OECD, 2018). Tanto più preoccupano le prospettive di quanti dovranno misurarsi con un contesto macro-economico, come quello italiano contemporaneo, caratterizzato da una ripresa molto debole e da una persistente emergenza occupazionale. Senza contare le conseguenze di un'opinione pubblica in buona misura refrattaria ad accogliere nuovi immigrati e soprattutto a condividere con loro diritti e opportunità, a partire dal lavoro. E, tuttavia, proprio la gravità di questa sfida ci deve spingere a "volare più in alto", e ad abbracciare la consapevolezza che gli interventi a favore dell'inclusione – dei profughi e dei migranti e di ogni altra categoria a rischio d'esclusione –, spesso rappresentati come un *costo*, sono in realtà un *investimento*. Probabilmente il migliore investimento che possiamo fare non solo per loro, ma per il futuro di tutta la società italiana ed europea.

Purché però si tenga conto, ancora una volta, dei rischi di ogni approccio squisitamente economicistico, tanto più gravi quando in gioco vi sono le vite delle persone più vulnerabili. Occorre, dunque, sapere prendere le distanze da quegli argomenti, molto ricorrenti proprio tra gli attori politici e sociali più favorevoli all'immigrazione, che finiscono con l'avvalorare l'idea che l'accoglienza dei richiedenti asilo sia auspicabile in virtù del loro presunto vantaggio per l'economia italiana e il nostro sistema pensionistico. Sia perché un tale vantaggio non è affatto scontato – a fronte di un'esperienza internazionale che testimonia quanto lunga e difficile, o addirittura irrealizzabile, possa rivelarsi l'inclusione lavorativa dei profughi e rifugiati. Sia, e soprattutto, perché il rifugio politico e il diritto alla protezione internazionale sono temi troppo nobili e delicati per poter essere ridotti al registro della convenienza economica (secondo il modello di quei Paesi che selezionano gli arrivi in base alla capacità di lavoro e ai livelli di qualificazione). Al contrario, quanto più sono vulnerabili – e proprio per questo bisognosi di essere protetti –, tanto più i richiedenti asilo dovrebbero rappresentare un monito rispetto a quella deriva economicistica che, in svariati campi della vita sociale, vorrebbe condizionare il diritto alla protezione e alla

stessa *membership* a una logica selettiva. Dove il lavoro, da diritto di cittadinanza – che richiede di essere promosso, costruito e tutelato –, diventa *requisito di cittadinanza*, o addirittura *requisito di esistenza*, in ottemperanza a un’ideologia efficientista e predatoria, solo apparentemente meritocratica, ma che fatalmente condanna i più fragili al destino di “scarto” umano.

Bibliografia

- Aa. Vv. (2017). *Lavoro, Innovazione sociale, Solidarietà. Un Libro Bianco di analisi e proposte in occasione della 48ª Settimana sociale dei cattolici in Italia*. Milano: Vita & Pensiero.
- Baggio, Fabio (*infra*). Verso il diritto a non emigrare: la valorizzazione della migrazione per lo sviluppo dei paesi d'origine.
- Bertelsmann Stiftung (2016). *From Refugees to Workers. Mapping Labour Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States*. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_NW_From_Refugees_to_Workers_Vol1.pdf e [_vol2.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_NW_From_Refugees_to_Workers_Vol2.pdf).
- Chaloff, Jonathan (2016). *Evidenced-based Regulation of Labour Migration in OECD Countries: Setting Quotas, Selection Criteria, and Shortage Lists*. Paris: OECD Publishing.
- Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (a cura di) (2018). *Ottavo rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*. Roma: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
- Eposito, Tatiana (*infra*). La crisi dei rifugiati e la sfida dell'inclusione lavorativa.
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights (2015). *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligation and victims' rights*. Luxembourg: Publications Office of European Union.
- Jamal, Manal A. (2015). The “Tiering” of Citizenship and Residency and the “Hierarchization” of Migrant Communities: The United Arab Emirates in Historical Context. *International Migration Review*, 49, 3: 601-632.
- INPS (2018). *XVII Rapporto annuale*. Roma: INPS.
- ISTAT (2017). *Rapporto annuale 2017. La situazione del Paese*. Roma: Istituto nazionale di statistica.
- MIUR – Ufficio Statistica e studi (2018). *Gli alunni con cittadinanza non italiana A.S. 2016-2017*.
- Monaci, Massimiliano (*infra*). La diversità come risorsa competitiva: valorizzare il capitale umano dei migranti nei contesti di lavoro.
- OECD (2018). *International Migration Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing.
- OECD and EU (2016). *Recruiting Immigrant Workers. EUROPE*. Paris: OECD Publishing.
- Papademetriou, Demetrios G.; Hamilton, Kimberly A. (1995). *Managing Uncertainty: Regulating Immigration Flows in Advanced Industrial Countries*. Washington DC: International Migration Policy Program – Carnegie Endowment for International Peace.
- Sayad, Abdelmalek (1996). La doppia pena del migrante. Riflessioni sul “pensiero di Stato”. *aut aut*, 275: 8-16.
- Sayad, Abdelmalek (1999). *La double absence*, Seuil, Paris (tr. it. *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Cortina, Milano, 2002).
- Valtolina, Giovanni Giulio (2019). Atteggiamenti e orientamenti degli italiani nei confronti degli immigrati. In Fondazione ISMU, *Ventiquattresimo Rapporto ISMU sulle migrazioni 2018* (185-196). Milano: FrancoAngeli.

- Valtolina, Giovanni Giulio; Boerchi, Diego (*infra*). Tra diritto al lavoro e diritto all'infanzia: le buone pratiche per l'inclusione socio-lavorativa dei minori stranieri non accompagnati.
- Zanfrini, Laura, a cura di (2015). *The Diversity Value. How to Reinvent the European Approach to Immigration*. Maidenhead, UK: McGraw-Hill Education.
- Zanfrini, Laura (2017a). Il Dilemma Europeo. L'Europa della paura e l'Europa della speranza. *Studi Emigrazione*, 205: 9-39.
- Zanfrini, Laura (2017b). È tempo di un nuovo paradigma: un modello di sostenibilità economico-sociale per il governo delle migrazioni. *REMHU. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 49: 59-77.
- Zanfrini, Laura (2018). Cittadini di un mondo globale. Perché le seconde generazioni hanno una marcia in più. *Studi Emigrazione*, 209: 53-90.
- Zanfrini, Laura (2019a). *The Challenge of Migration in a Janus-Faced Europe*. London: Palgrave-MacMillan.
- Zanfrini, Laura (2019b). Il lavoro. In Fondazione ISMU, *Ventiquattresimo Rapporto ISMU sulle migrazioni 2018* (129-150). Milano: FrancoAngeli.

La crisi dei rifugiati e la sfida dell'inclusione lavorativa

TATIANA ESPOSITO

tesposito@lavoro.gov.it

Direttore Generale dell'immigrazione

e delle politiche di integrazione

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Migration trends in Italy and in Europe are affected by unprecedented changes in characteristics and dynamics. Alongside the reduction of migrations for economic reasons, the so-called “forced” migration, mainly represented by asylum seekers, unaccompanied minors and victims of trafficking and violence, have increased and stabilized. This is a particularly complex phenomenon, characterized by different variables, in terms of population, social, economic, professional and educational features. Due to these differences, integration processes present some critical issues given by the lack of knowledge of the host country’s language and by the difficulty to obtain a legal status that allows to work. This situation can generate marginalization and critical issues that delay the inclusion pathways of these people. In this regard, labor policies are a key factor to reducing the period of transition from precariousness and marginalization towards autonomy and active participation.

In this context, in recent years the Italian Ministry of Labor and Social Policies has adopted numerous measures aimed at promoting socio-labor inclusion pathways in order to facilitate the integration of asylum seekers and beneficiaries of international protection.

Parole chiave: integrazione; vulnerabilità; politiche attive del lavoro; competenze; governance

Introduzione

Il fenomeno migratorio in Italia, così come nel resto d’Europa, è stato interessato da profondi mutamenti nelle caratteristiche e nelle dinamiche dei flussi. Accanto alla migrazione per motivi economici,

è andata crescendo – fino a stabilizzarsi negli ultimi anni – la cosiddetta migrazione “forzata”, causata dalla fuga di uomini, donne e bambini da aree di conflitto, da persecuzioni e abusi, o dall’insorgere di calamità naturali. Secondo i dati forniti dall’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), sono state circa 1 milione e 300mila le persone che sono approdate in Europa nel 2015. Tale flusso è sceso a 362mila nel 2016, e a 147mila a fine ottobre 2017. Al 30 novembre 2018, il numero di arrivi via mare in Europa è ulteriormente sceso a 110mila persone.

Più che a riguardo della consistenza del fenomeno migratorio, si sono registrati profondi cambiamenti in merito alla composizione dei flussi. Questi ultimi attualmente si caratterizzano infatti per una maggiore varietà della popolazione, sia in termini demografici, economici e sociali (donne, uomini e molti minori), sia in riferimento alle caratteristiche e ai livelli di istruzione (una buona quota di migranti forzati ha un titolo di studio di livello superiore; l’esperienza professionale realizzata nel Paese di origine è di tipo variegato), professionali ed educativi. Seppur motivata da ragioni “emergenziali”, la migrazione “forzata” non ha un carattere temporaneo. In Europa, è stato stimato che la condizione di “limbo” giuridico e socio-economico per i migranti forzati può perdurare per 5-10 anni. In particolare, queste persone presentano un maggiore “ritardo” nel processo di integrazione economica e sociale nel Paese di accoglienza. Sempre in Europa, i migranti forzati impiegano in media 15 anni a colmare il divario nei tassi di occupazione rispetto ai cosiddetti migranti economici. In misura predominante, il ritardo è causato dalla scarsa conoscenza della lingua e anche dalle difficoltà a ottenere rapidamente il riconoscimento di uno status legale che consenta di lavorare.

A partire da queste considerazioni le istituzioni europee hanno sollecitato gli Stati Membri a creare le condizioni per un legame più stretto tra assistenza umanitaria e sviluppo. In particolare, il richiamo è alla necessità di avviare fin da subito interventi in parallelo funzionali a garantire la protezione, l’assistenza ma anche l’inserimento in percorsi formativi e nel mercato del lavoro per favorire l’integrazione economica. A questo proposito, in più occasioni è stata ribadita la centralità delle politiche del lavoro come misure chiave per ridurre il periodo di transizione dalla condizione di precarietà e di assistenza a una condizione di autonomia a beneficio del migrante e del Paese di accoglienza.

In questo contesto, la Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (da qui in poi DG Immigrazione) ha assunto un ruolo

di maggiore protagonismo nell'ambito delle politiche migratorie a livello nazionale, e di maggiore responsabilità anche dal punto di vista della gestione delle risorse economiche. Si fa riferimento, in particolare, alla responsabilità della DG Immigrazione quale Autorità delegata del FAMI, e alla designazione come Organismo Intermedio del PON FSE Inclusione, insieme all'ordinaria gestione dei fondi nazionali a valere sul Fondo Politiche Migratorie. Di qui la scelta di accompagnare e sostenere le politiche migratorie attraverso una serie di interventi finalizzati a favorire l'integrazione socio-lavorativa dei migranti più vulnerabili, quali i richiedenti o i titolari di protezione internazionale e umanitaria, i minori stranieri non accompagnati e le vittime o potenziali vittime di violenza e grave sfruttamento.

Un quadro delle iniziative europee

Come ribadito in occasione della Giornata Internazionale per i diritti dei migranti il 18 dicembre 2017, «il nostro continente, l'Europa, è costruito sulla migrazione». L'inclusione delle persone provenienti da un contesto migratorio è parte integrante della nostra storia e del nostro futuro. Queste persone possono offrire un contributo importante al progresso sociale ed economico dell'Europa. Inoltre, nel caso dei rifugiati, vi sono forti motivazioni morali e obblighi giuridici per offrire loro asilo e un posto dove possano ricostruire le loro vite. Lo scopo di promuovere società coese e inclusive indipendentemente dall'etnia, dalla nazionalità, dallo status giuridico, dal genere, dall'orientamento sessuale, dalla religione e dalla disabilità, si rinvia nei valori e nei principi dell'Unione Europea. Si tratta di un compito principalmente a carico dei governi nazionali, ma l'Unione svolge un importante ruolo di supporto.

Come già evidenziato, l'accesso al lavoro, assieme all'istruzione, alla formazione professionale e unitamente alla promozione della partecipazione attiva e dell'inclusione sociale, sono comunemente considerati standard minimi di efficacia delle politiche di accoglienza e di integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti e, nello specifico, di categorie vulnerabili quali i richiedenti e i titolari di protezione internazionale. Tali principi trovano base giuridica nel Trattato dell'Unione Europea (art. 79, par. 4, TFUE) e, a partire dagli anni 2000, nei principali documenti di *policy* comunitari e provvedimenti normativi a cui l'Italia si uniforma nell'ambito dell'*acquis* comunitario. A tal riguardo, si richiamano la Direttiva Accoglienza 2013/33/UE (art. 14, 15, 16 e 17) recepita con il D. Lgs. 142/2015, e le

Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti legalmente nell'Unione Europea (Consiglio Giustizia e interni del 5-6 giugno 2014 che approva il Doc. 9905/1/14 Rev. 1, 26 maggio 2014).

Nel 2015 la Commissione europea ha presentato un'Agenda europea sulla migrazione in cui delinea le misure previste nell'immediato per rispondere alla situazione di crisi nel Mediterraneo e le iniziative da varare negli anni a venire per gestire meglio la migrazione in ogni suo aspetto. In sintesi sono state individuate le seguenti misure: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; gestire le frontiere, salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne; onorare il dovere morale di proteggere una politica comune europea di asilo forte; una nuova politica di migrazione legale. L'Agenda è stata oggetto, nel 2017, di valutazione intermedia circa i risultati raggiunti, oltre all'individuazione di nuove iniziative per la sua piena attuazione. In materia di protezione internazionale, la Commissione auspica l'adozione di un nuovo sistema di monitoraggio e valutazione e orientamenti per migliorare le norme sulle condizioni di accoglienza, tra cui l'accesso al mercato del lavoro, e sulle procedure di asilo.

Dall'adozione dell'Agenda europea sulla migrazione, l'Unione Europea ha quindi gettato le fondamenta per una vera e propria politica esterna in materia di migrazione che completa il più ampio impegno in materia di relazioni esterne e sviluppo, collaborando con gli Stati membri per coordinare sistematicamente le loro azioni, come previsto dal "Processo di La Valletta", nonché per consolidare i progressi compiuti verso una gestione congiunta dei flussi migratori con i Paesi di origine e di transito. A seguito di tale processo è stato adottato un Piano di azione recante i seguenti obiettivi: affrontare le cause profonde della migrazione contribuendo alla creazione di pace, stabilità e sviluppo economico; promuovere e organizzare canali di migrazione legale; rafforzare la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo, in particolare dei gruppi più vulnerabili; contrastare in maniera più efficace lo sfruttamento e il traffico di migranti; migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio e di riammissione.

Per contribuire all'attuazione di tali misure, è stato inoltre lanciato un "Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione Europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa", con una dotazione finanziaria a carico del bilancio dell'Unione Europea, cui si aggiungono i contributi degli Stati membri e di altri donatori.

Sulla base dell'Agenda europea per l'integrazione (v. più avanti), la Commissione europea, ribadendo più volte la necessità di misure a sostegno dell'integrazione dei migranti e, in particolare dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale, ha predisposto la Comunicazione del 2016 "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi". La Comunicazione auspica un quadro politico comune, teso ad aiutare gli Stati membri a sviluppare e a rafforzare ulteriormente le politiche di integrazione nazionali destinate ai migranti provenienti da Paesi terzi. Nello specifico, in materia di accesso al mercato del lavoro, sia a livello dell'Unione Europea che degli Stati, il Piano individua le seguenti misure: garantire l'accesso all'istruzione e alla formazione, con particolare riferimento alle competenze di base e all'apprendimento della lingua del Paese ospitante; facilitare la convalida delle competenze e il riconoscimento delle qualifiche per fornire ai cittadini di Paesi terzi le basi per un'integrazione efficace nel mercato del lavoro; assicurare l'accesso ai servizi di base (ad es.: abitazioni e servizi sociali); favorire il coinvolgimento degli stessi cittadini di Paesi terzi nell'attuazione delle politiche di integrazione, quale elemento essenziale per accrescerne la partecipazione.

Da ultimo, nell'ottica di migliorare la trasparenza e la valutazione delle competenze acquisite dai migranti nei Paesi di origine, la Commissione ha proposto nel 2016 la revisione del Quadro europeo delle qualifiche professionali (EQF), per assicurare un più efficace riconoscimento delle stesse, nonché un migliore utilizzo di tutte le *skill* nel mercato del lavoro europeo. Tale revisione è stata adottata con una Raccomandazione del Consiglio nel maggio 2017, secondo la quale la trasparenza e il riconoscimento di competenze e qualifiche sono una delle nuove priorità nell'ambito dell'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020). Per quanto riguarda i migranti, nella Raccomandazione si sottolinea altresì che gli strumenti di trasparenza esistenti potrebbero contribuire a una migliore comprensione all'interno dell'Unione delle qualifiche conseguite all'estero e viceversa. La cooperazione tra l'Unione e i Paesi terzi in materia di trasparenza delle qualifiche può promuovere l'integrazione dei migranti nei mercati del lavoro dell'Unione.

Sempre in questo ambito, nel giugno del 2017 è stato varato lo strumento di determinazione delle competenze per i cittadini di Paesi terzi (*EU Skills profile tool for third country nationals*), fra gli obiettivi previsti dalla Nuova Agenda per le competenze per l'Europa, predisposta dalla Commissione europea nel 2016. Tale strumen-

to è destinato alle organizzazioni che offrono assistenza ai cittadini di Paesi terzi. Esso aiuta a mappare le competenze, le qualifiche e le esperienze lavorative dei cittadini di Paesi terzi e a offrire a questi ultimi una consulenza personalizzata sulla strada da seguire, ad esempio, per ottenere il riconoscimento dei diplomi o la convalida delle competenze, proseguire la formazione o rivolgersi ai servizi di sostegno all'occupazione. Va sottolineato che lo strumento non è diretto al riconoscimento o autenticazione delle competenze stesse.

Nel 2015, inoltre, la Commissione europea aveva avviato il dialogo sulle competenze e la migrazione, per creare una piattaforma che promuovesse un confronto di lungo periodo tra gli attori pubblici e privati competenti in materia di accesso al mercato del lavoro dei cittadini di Paesi terzi. Nel maggio del 2017 a Bruxelles, in occasione del vertice europeo delle imprese, la Commissione ha lanciato l'iniziativa "I datori di lavoro insieme per l'integrazione", alla presenza di amministratori delegati e alti rappresentanti di società come IKEA, Deutsche Telekom, NCC, Accenture, B-post, Scandic hotels, ADECCO e Microsoft. L'iniziativa ha lo scopo di incentivare le attività dei datori di lavoro in tutta l'Unione Europea per sostenere l'integrazione dei rifugiati e di altri migranti nel mercato del lavoro e in altri settori. Attraverso l'iniziativa, la Commissione europea intende dunque dare visibilità all'impegno dei singoli datori di lavoro a favore dell'integrazione e incoraggiare altri datori di lavoro a fare altrettanto.

A tale iniziativa è seguita, nel dicembre 2017, la stipula di una *European Partnership for Integration. Offering opportunities for refugees to integrate into the European labour market* tra la Commissione europea, l'ETUC, BusinessEurope, UAPME, Eurochambres e CEEP. Il partenariato si basa su tre principi fondamentali: inclusione lavorativa quale strumento di integrazione socio-economica; benefici diretti non solo ai rifugiati ma, di conseguenza, anche all'economia del Paese ospitante; approccio multi-attore, con il coinvolgimento delle autorità pubbliche, dei servizi per il lavoro, delle parti sociali e delle organizzazioni di categoria. La Commissione europea si impegna poi a promuovere le opportune sinergie tra i fondi strutturali, assieme alla collaborazione con tutti gli enti di riferimento, a livello europeo, a sostegno dell'integrazione lavorativa dei rifugiati.

In merito agli strumenti finanziari, come è noto, programmi come il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) offrono sostegno economico agli Stati membri negli interventi per l'integrazione dei cittadini migranti. A tal proposito, nel 2018 la

Commissione ha pubblicato un manuale con lo scopo di supportare le autorità nazionali e regionali responsabili dei finanziamenti nell'attuazione di politiche di integrazione attraverso l'uso di fondi dell'Unione Europea nel periodo di programmazione 2014-2020.

Rifugiati: si può continuare a parlare di crisi o emergenza?

Prima di delineare gli interventi predisposti in Italia per l'integrazione socio-lavorativa, sembra utile fare qui un breve riferimento ai dati sui flussi migratori non programmati. Tra giugno 2014 e giugno 2017 sono arrivate via mare in Italia 550mila persone, la gran parte proveniente dall'Africa subsahariana – Nigeria ed Eritrea i Paesi di origine più rappresentati. Da luglio 2017, la frequenza degli arrivi è calata sensibilmente, come effetto degli accordi che Italia e Unione Europea hanno stretto con la Libia e con altri Paesi di transito dei migranti, come il Niger.

Secondo i dati disponibili, tra il 1° gennaio e il 30 novembre 2018 i flussi non programmati di migranti hanno visto l'arrivo in Italia di 22.550 persone, principalmente via mare, 95mila in meno rispetto allo stesso periodo del 2017. A novembre 2018 sono arrivate 980 persone, erano 5.600 a novembre 2017 e 13.500 a novembre 2016. Tra i Paesi di provenienza (dato aggiornato al 31 ottobre 2018), il più rappresentato è la Tunisia (4.800 persone, 23% del totale), seguito da Eritrea (3.000 persone, 14%), Sudan (8%), Iraq e Pakistan (6%). Seguono Nigeria, Algeria e Costa d'Avorio. Rispetto al 2017, il dato più significativo è proprio la crescita proporzionale degli arrivi dalla Tunisia, che è in realtà dovuta alla diminuzione drastica di arrivi da altri Paesi, su tutti la Nigeria. Il 72% delle persone arrivate sulle coste italiane è di sesso maschile, le donne sono il 9%, i minori il 19% – in buona parte non accompagnati.

A livello europeo, se consideriamo gli sbarchi su tutte le coste, tra il 1° gennaio e il 30 novembre 2018 sono arrivati via mare in Europa circa 110mila migranti (29mila sono sbarcati in Grecia e 59mila in Spagna). Un dato che conferma la drastica riduzione degli arrivi, se confrontato con i numeri del 2015 (circa 1 milione e 300mila migranti arrivati via mare e via terra). La Spagna è ormai di gran lunga il nuovo Paese europeo con il maggior numero di arrivi via mare. Il numero delle persone in arrivo (in parte anche via terra, nelle città di Ceuta e Melilla confinanti con il Marocco) era già aumentato nel 2017, arrivando a 22mila persone, dato già ampiamente

superato nel 2018. In Grecia, il mese di novembre ha segnato un ritorno al flusso abituale di circa duemila arrivi mensili, che era aumentato fino ai quattromila di ottobre; arrivano soprattutto siriani, afghani e iracheni che sfuggono alle maglie del controllo turco.

Secondo gli ultimi dati forniti dall'Agenzia europea EASO (European Asylum Support Office), nei mesi gennaio-giugno del 2018 sono state presentate circa 301.390 richieste di asilo nell'Unione Europea. Un decimo di tali richieste riguarda soggetti che avevano precedentemente presentato domanda nel medesimo Paese. Nel solo mese di giugno 2018, le domande di protezione internazionale sono state 51.300, per lo più da migranti provenienti dalla Siria (6.375), seguiti dai migranti provenienti da Afghanistan (3.760), Iraq (3.179) e Nigeria (2.331).

Secondo i dati EUROSTAT, nel corso del primo trimestre del 2018, le domande di protezione internazionale presentate per la prima volta nell'Unione sono state circa 131mila, con una diminuzione del 25% rispetto al primo trimestre del 2017. Si tratta di un dato confrontabile con i livelli raggiunti nel 2014, prima del picco raggiunto nel 2015. Il numero più alto di domande di protezione di prima istanza nel primo trimestre del 2018 è stato registrato in Germania (26% delle domande presentate in tutta l'Unione Europea). A seguire Francia (19%), Italia (14%), Grecia (10%) e Spagna (7%). Nel complesso, quindi, questi cinque Paesi hanno ricevuto più del 75% delle domande complessive dell'Unione Europea. Quanto agli esiti delle richieste, nel primo trimestre 2018 il 37% delle decisioni emesse su richieste di prima istanza hanno riconosciuto una forma di protezione internazionale.

In Italia, secondo i dati elaborati dal Ministero dell'Interno, a giugno 2018 sono state presentate poco più di 28mila domande di protezione internazionale, a fronte delle oltre 130mila presentate nel 2017 e delle 123.600 inoltrate nel 2016. Pertanto, le domande di protezione internazionale a giugno 2018 si sono ridotte di oltre il 78% rispetto al 2017. Per quanto riguarda gli esiti delle richieste, tra gennaio e maggio 2018, il 38% delle decisioni emesse dalle Commissioni Territoriali su richieste di prima istanza ha riconosciuto una forma di protezione (nel dettaglio 10% di protezioni internazionali e 28% per motivi umanitari), a fronte di un 41% di decisioni positive nel 2017 (16% di protezioni internazionali e 25% per motivi umanitari) e di un 40% nel 2016 (19% di protezioni internazionali e 21% per motivi umanitari). A questi dati corrisponde una maggioranza di decisioni negative che, nel triennio 2016-2018, supera il 60% delle istanze di protezione internazionale presentate.

Anche il dato delle presenze dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) è in calo nel 2018 rispetto al biennio 2016-2017. Secondo i dati forniti dal Sistema Informativo Nazionale dei Minori Non Accompagnati (SIM), a novembre 2018 i MSNA in accoglienza sono poco più di 11mila, mentre nel 2017 erano oltre 18mila e nel 2016 superavano le 17mila presenze. Si tratta di una diminuzione di oltre il 38% nel 2018 rispetto al 2017.

Gli interventi di livello nazionale

In uno scenario di forte attenzione alle problematiche legate al fenomeno migratorio – dal momento che i cittadini migranti rappresentano una quota sempre maggiore all’interno delle fasce vulnerabili e a rischio di esclusione sociale della popolazione – si è reso necessario elaborare politiche e misure di inclusione che superassero le logiche di sostegno e assistenza, in favore della promozione di percorsi che riconoscano dignità al patrimonio sociale, linguistico, culturale e professionale di tali soggetti. In questo contesto, assumono un ruolo sempre più importante le politiche rivolte all’integrazione socio-lavorativa, considerate misure chiave per passare da una condizione di precarietà e assistenza a una condizione di autonomia, a beneficio sia del cittadino migrante che del Paese di accoglienza. Si illustrano qui le principali caratteristiche dei progetti INSIDE, Percorsi e PUOI.

INSIDE – INSerimento Integrazione nordsuD InclusionE

Sulla base della considerazione che lavoro e integrazione rappresentino un binomio inscindibile, e che la qualificazione delle competenze sia cruciale per il rafforzamento dell’autonomia del cittadino, nel corso del 2015 la DG Immigrazione ha attivato il Progetto INSIDE – INSerimento Integrazione nordsuD InclusionE – con l’obiettivo di promuovere, su tutto il territorio nazionale, circa 750 percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo rivolti ai titolari di protezione internazionale ospitati nello SPRAR (Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati). L’Avviso è basato sul dispositivo “dote”, che prevede 5.500 euro per ciascun tirocinio: un’indennità di frequenza per il tirocinante (pari a 3.000 euro); un contributo per l’ente proponente (pari a 2.000 euro per lo svolgimento di attività di politica attiva del lavoro quali la presa in carico, l’orientamento, il *coaching*, il *matching*); un contributo per l’ente ospitante (pari a 500 euro per il tutoraggio aziendale). L’intervento, finanziato con risorse nazionali

(Fondo Nazionale Politiche Migratorie), ha consolidato la *governance* multilivello delle politiche di inserimento lavorativo attraverso il coinvolgimento delle reti dei soggetti che si occupano di accoglienza e di politiche del lavoro, grazie a una virtuosa integrazione di servizi complementari. Un elemento risultato di grande importanza è il ruolo dell'ente proponente nel coinvolgimento delle aziende ospitanti, in termini sia di superamento di eventuali resistenze di ordine culturale, sia di motivazione e incoraggiamento all'uso di strumenti specifici (es. POR FSE, Garanzia Giovani). Con il progetto INSIDE sono stati coinvolti oltre 1.000 titolari di protezione internazionale, 84 enti proponenti (servizi per l'accesso al lavoro) e 508 aziende. Per ciò che concerne l'andamento occupazionale, a un anno dalla fine delle attività progettuali il 33% dei tirocinanti ha un contratto di lavoro. Altro esito positivo è ravvisabile nei processi di conseguimento dell'autonomia alloggiativa, anche nella fuoriuscita dal sistema di accoglienza: la gran parte dei destinatari, infatti, ha potuto accedere al mercato della locazione – una conferma dell'efficacia del dispositivo “dote” rispetto all'obiettivo di mettere la persona (con i suoi bisogni) al centro dell'intervento. Per quanto riguarda il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze dei tirocinanti, nell'ambito del progetto è stato testato, su invito della Commissione Europea, lo *Skills Profile Tool for Third Country Nationals*¹, uno strumento interattivo e multilingue sviluppato per sostenere la profilazione precoce delle competenze di rifugiati, migranti e cittadini di Paesi non europei. INSIDE, inoltre, rappresenta (insieme a Percorsi, v. più avanti) uno dei due soli progetti italiani inseriti nella Banca dati della Commissione Europea (DG *Employment, Social Affairs & Inclusion*) dedicata alle *promising practice* nel campo dell'integrazione socio-lavorativa. Le attività e i risultati raggiunti hanno rappresentato la base per la riprogrammazione dell'intervento e per la messa a sistema del modello attraverso le risorse del FSE – PON Inclusion e del FAMI, che si è tradotta nel programma PUOI (v. più avanti).

¹ L'evento di lancio dello *Skills Profile Tool*, che si è tenuto a Bruxelles nel giugno 2017, è stato non a caso aperto da Juvet Mbah, titolare di protezione internazionale e beneficiario del progetto INSIDE, invitato dalla Commissione a offrire la sua testimonianza. Questo strumento è parte integrante della *New Skills Agenda for Europe* (ovvero la nuova agenda globale per le competenze adottata dalla Commissione europea nel 2016 - v. sopra) e supporta la mappatura di competenze, qualifiche ed esperienze lavorative dei cittadini di Paesi terzi con lo scopo di favorirne l'inserimento socio-lavorativo.

Percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti

Al novero delle misure realizzate dalla DG Immigrazione al fine di promuovere l'integrazione socio-lavorativa, è altresì ascrivibile il progetto "Percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti"². L'obiettivo è quello di promuovere e favorire l'inserimento socio-lavorativo dei minori stranieri non accompagnati e dei giovani migranti che abbiano fatto ingresso in Italia come minori non accompagnati; invero, esso mira a prevenire il disagio adolescenziale e giovanile e il rischio di coinvolgimento in attività di sfruttamento nonché, precipuamente, ad accompagnare e sostenere i giovani migranti nel percorso di raggiungimento della propria autonomia, a seguito del compimento della maggiore età e dell'uscita dal sistema di accoglienza previsto dalle norme in materia, nell'ottica della loro permanenza regolare sul territorio nazionale. La necessità di un simile intervento appare ancor più comprensibile in considerazione della dimensione del fenomeno dell'arrivo di minori stranieri non accompagnati in Italia: a partire dal 2014, infatti, la presenza di questi ultimi ha conosciuto un significativo incremento e ha fatto registrare il valore più alto, pari a 18.303 minori, nel mese di dicembre 2017.

Preme evidenziare, inoltre, la coerenza della misura *de quo* con le indicazioni impartite sul piano europeo: essa si inserisce, infatti, nel solco tracciato dal Piano di azione sui minori non accompagnati (2010-2014) adottato dalla Commissione europea (COM(2010)213), nel quale si sottolinea la necessità di ricercare soluzioni durature per i minori stranieri non accompagnati e di sostenerli nel percorso di integrazione sociale. In base a una valutazione *ex post*, il progetto Percorsi appare, peraltro, pienamente in linea anche con il contenuto della più recente comunicazione della Commissione europea sulla Protezione dei minori migranti, la quale pone l'accento sull'integrazione tempestiva dei minori e sulla necessità di supportare questi ultimi nella transizione verso l'età adulta e nell'uscita dal contesto assistenziale. L'intervento ha avuto quali destinatari finali i MSNA in transizione verso l'età adulta e i giovani migranti fino a 23 anni che avessero fatto ingresso in Italia come minori non accompagnati, compresi i titolari o richiedenti protezione internazionale, in condizione di inoccupazione o disoccupazione. Il progetto ha previsto

² Su alcuni contenuti specifici di questo progetto si ritorna anche nel saggio successivo: cfr. Valtolina e Boerchi, *infra*.

la realizzazione di 1.800 piani di intervento personalizzati, che implicassero lo svolgimento di un tirocinio e l'offerta di una serie di servizi di formazione e orientamento al lavoro. Lo strumento posto alla base di ciascun percorso integrato di inserimento socio-lavorativo coincide con la dote individuale (v. sopra). Il progetto, avviato nel 2016, si è concluso nel 2018; a fronte di un totale di 1.797 percorsi attivati, 1.604 tirocini sono stati portati a termine, mentre 193 sono stati interrotti prima della scadenza predeterminata. Al di là del dato numerico, tuttavia, l'importanza dell'intervento e il suo impatto sul percorso di integrazione dei partecipanti emerge in modo ben più evidente dall'analisi delle valutazioni effettuate dalle diverse categorie di soggetti coinvolti (enti proponenti, aziende, tirocinanti), la quale consente di cogliere i punti di forza e le criticità dell'intervento, anche in vista della sua rimodulazione per il futuro. Segnatamente, dal punto di vista dei tirocinanti, il percorso è stato valutato positivamente poiché ha consentito un miglioramento delle condizioni di vita, non solo sul piano economico bensì anche in termini di capitale relazionale; ha permesso di rafforzare le competenze linguistiche e quelle tecnico-professionali, talvolta anche valorizzando esperienze formative pregresse (formali e non); ha rappresentato un'opportunità di guadagno immediato e orientato la percezione della propria occupabilità. Lo svolgimento di un tirocinio, infatti, si è rivelato di grande impatto anche in termini di aumento della consapevolezza delle proprie potenzialità e delle proprie lacune, è stato di ausilio nella ridefinizione dei propri obiettivi professionali e formativi e ha favorito l'autonomia nella ricerca di opportunità successive alla sua conclusione. L'analisi condotta al termine del progetto ha determinato altresì l'emersione di alcune criticità. Segnatamente, tanto i tirocinanti quanto i datori di lavoro hanno a più riprese evidenziato l'eccessiva brevità del tirocinio, che funge d'ostacolo al completo ed effettivo inserimento del tirocinante all'interno dell'azienda. Anche le scarse competenze linguistiche dei tirocinanti e l'assenza di un adeguato orientamento preventivo degli stessi, atto a individuarne tempestivamente competenze e aspirazioni, sono apparsi ostativi all'ottimizzazione dell'esperienza formativa. I dati elaborati, inoltre, mostrano che il 65% dei percorsi è stato realizzato nelle regioni del Mezzogiorno e che circa il 40% è stato attivato nella sola regione Sicilia, in coerenza con il dato sulla distribuzione territoriale dei MSNA in Italia: *ça va sans dire*, il minor tasso di occupabilità che caratterizza l'Italia meridionale inevitabilmente inficia, nel lungo periodo, l'efficacia del percorso avviato e la

possibilità di darvi seguito. Percorsi, infine, rappresenta un'azione pilota da replicare su scala più ampia nell'ambito della programmazione 2014-2020, con risorse a valere sul FSE e sul FAMI.

PUOI – Protezione Unita a Obiettivo Integrazione

Il programma PUOI – Protezione Unita a Obiettivo Integrazione – si inserisce nella Programmazione Integrata degli interventi in materia di politiche migratorie adottati dalla DG Immigrazione per il periodo 2014-2020. In questa logica di sistema viene applicato per la progettazione il principio della complementarità dei fondi: il FAMI copre le misure di presa in carico, orientamento specialistico e orientamento per l'individuazione delle opportunità occupazionali, il PON FSE Inclusione copre invece i costi relativi alle indennità dei partecipanti. La sinergia tra i due fondi consente di rendere omogenea la progettazione, l'esecuzione e la rendicontazione del progetto, evitando la sovrapposizione degli interventi e valorizzando, invece, la possibilità di attivare percorsi di formazione che riducano i tempi di transizione da una condizione economica di assistenza e protezione a una condizione di piena autonomia sociale ed economica; consente inoltre di garantire una maggiore sostenibilità del progetto, e un più efficace uso delle risorse disponibili. L'obiettivo dell'integrazione socio-lavorativa e della piena autonomia dei destinatari viene perseguito attraverso la messa a sistema di un modello integrato a livello nazionale, anche sulla base delle precedenti esperienze realizzate con i progetti INSIDE e Percorsi, mirati a promuovere l'occupabilità dei destinatari e il loro inserimento nel mercato del lavoro. In quest'ottica si rende necessario sia un consolidamento della *governance* multilivello tra gli attori pubblici e privati coinvolti, sia un rafforzamento e una maggiore qualificazione delle reti territoriali. I tirocini vengono realizzati attraverso lo strumento della dote individuale articolata, da un lato, in una filiera di servizi, dall'altro, in una dotazione economica. Il tirocinio viene quindi a rappresentare un importante strumento di politica attiva del lavoro, capace di accelerare e facilitare i processi di integrazione attraverso l'inserimento in un percorso formativo *on the job* in cui il soggetto può concretamente confrontarsi con il contesto sociale, culturale e professionale, acquisendo maggiore padronanza della lingua (anche specialistica) e maggiori capacità tecnico-operative per il profilo di riferimento. Il percorso di politica attiva si articola in diverse fasi di accoglienza e presa in carico, orientamento specialistico, orientamento per l'indi-

viduazione delle opportunità occupazionali e formazione (*tutoring*). Inizialmente l'ente proponente individua, attraverso uno *scouting* a livello nazionale, i destinatari, che vengono informati sulle opportunità di lavoro presenti a livello territoriale e stipulano con questo un Patto di Servizio. Segue una fase di orientamento specialistico finalizzata a far emergere le capacità dei destinatari, anche attraverso una valutazione della storia personale e delle competenze, con la predisposizione di un Piano di azione individuale coerente con il profilo del soggetto e in sintonia con il contesto socio-lavorativo di riferimento. L'ente si occupa anche di informare il destinatario sulle principali opportunità occupazionali, mettendolo in contatto con il sistema della domanda; affianca inoltre il soggetto e l'azienda in un processo di reciproca conoscenza per facilitare l'inserimento tramite tirocinio. Nel percorso formativo in azienda il soggetto è affiancato da un tutor didattico-organizzativo dell'ente per la supervisione delle attività previste nel progetto, e da un tutor dell'azienda per il trasferimento delle competenze richieste.

La governance multi-livello per l'integrazione nei territori

Come accennato, il quadro migratorio nazionale è stato caratterizzato da molteplici dinamiche evolutive dovute, da una parte, al crescente consolidamento dei percorsi migratori degli stranieri già stabili in Italia, certamente espressione dell'incremento dei ricongiungimenti familiari e delle seconde generazioni, e, dall'altra, all'impossibilità di giungere a previsioni certe circa i flussi migratori non programmati. Per questo motivo, il nostro Paese ha registrato un forte aumento della popolazione attiva straniera, differenziata per caratteristiche demografiche e pluralità delle comunità di appartenenza, nonché per distribuzione territoriale e competenze professionali, che al contempo ha condiviso con la popolazione nativa le dirette conseguenze della crisi economica in termini di contrazione della domanda di lavoro e di crescente disoccupazione.

Alla luce di questi elementi, e in coerenza con il dettato costituzionale, che conferisce alle regioni e alle province autonome le competenze in materia di integrazione socio-lavorativa, la DG Immigrazione ha emanato tre Avvisi pubblici finalizzati alla realizzazione di Piani regionali d'intervento, in cui le amministrazioni beneficiarie hanno coinvolto direttamente gli enti locali, le rappresentanze regionali dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani e le scuole. Tali Avvisi sono finanziati attraverso le risorse del FAMI 2014-2020,

il cui Programma Nazionale intende promuovere azioni di sistema nazionali per qualificare e standardizzare i servizi erogati ai migranti, rafforzare la *governance* multilivello degli interventi, e realizzare una programmazione integrata, coordinando e integrando gli strumenti finanziari disponibili, rafforzando la complementarità tra FAMI e fondi FSE. Nell'ambito del Programma Nazionale FAMI, la DG Immigrazione è stata delegata dal Ministero dell'Interno, autorità responsabile del fondo, allo svolgimento delle funzioni di gestione e attuazione di alcuni degli interventi relativi all'Obiettivo Specifico n. 2 "Integrazione dei cittadini di Paesi terzi e migrazione legale"³, che si propone di sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico e occupazionale, e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di Paesi terzi nelle società ospitanti. In tale ottica, gli Avvisi pubblici rivolti alle regioni e alle province autonome consentono di qualificare e rafforzare la *governance* delle politiche di integrazione dei cittadini migranti regolarmente presenti in Italia, proprio attraverso il raccordo tra il livello nazionale, in cui vengono definiti macro-obiettivi e linee di attività, e quello regionale, in cui tali obiettivi e attività si declinano e concretizzano in maniera coerente rispetto alle caratteristiche e ai bisogni specifici dei territori. L'approccio di sistema integra politiche e servizi facenti capo a diverse aree di azione, ma complementari (approccio multisetoriale); coinvolge tutti gli attori istituzionali competenti in materia (multilivello) ed è *multistakeholder*, permette cioè la partecipazione attiva di tutti i soggetti interessati. Nel mese di marzo 2016 è stato pubblicato un primo Avviso multi-azione, in cui le regioni e le province autonome sono state invitate a presentare piani di intervento articolati sulle seguenti linee di azione: a) qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica, per promuovere l'inclusione sociale di minori e giovani stranieri, anche di seconda generazione; b) promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione (sanitari, alloggiativi, formativi, sociali e finanziari); c) servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione, per la promozione della conoscenza dei diritti, doveri e opportunità rivolte ai cittadini stranieri, in considerazione delle caratteristiche di ciascuna comunità di appartenenza; d) promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale

³ Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, Capo III.

e culturale, anche attraverso la valorizzazione delle associazioni. Le azioni ammissibili sono state sviluppate in stretta collaborazione con attori cruciali per le politiche di integrazione, quali le scuole e gli enti locali, attivando specifici percorsi di co-progettazione. I progetti finanziati si sono conclusi il 31 dicembre 2018 e sono stati realizzati in collaborazione con 161 istituzioni scolastiche e 114 enti locali partner. Al fine di consolidare e assicurare continuità alle azioni attivate, nel mese di marzo 2018 è stato pubblicato un nuovo Avviso multi-azione, rivolto alle stesse amministrazioni, per la presentazione di progetti articolati sulle quattro linee d'intervento sopra indicate, che prevedono il coinvolgimento diretto di 61 istituti scolastici, 62 enti locali e 6 ANCI regionali. Le attività sono in fase di primo avvio, in virtù della necessità di intervenire in maniera continuativa e coerente rispetto alle azioni già intraprese.

Rispetto al mercato del lavoro, l'analisi delle dinamiche di accesso dei lavoratori stranieri fa emergere una tendenza allo svolgimento di mansioni a bassa qualificazione e alla sottoutilizzazione delle competenze acquisite nei percorsi scolastici nei Paesi di origine. Contemporaneamente si registra una scarsa partecipazione alle politiche attive del lavoro rivolte ai disoccupati e una bassa frequenza di contatti con i servizi pubblici per l'impiego (DGIMM 2017, 2018). Considerati la centralità e il potenziale delle politiche attive del lavoro, con l'Avviso n.2/2018 finanziato dal FAMI 2014-20 e rivolto alle regioni e alle province autonome, la DG Immigrazione ha scelto di promuovere la realizzazione di Piani di Rafforzamento dell'integrazione lavorativa dei migranti; a fondamento di tali piani, sussiste l'intento di intercettare e coinvolgere i cittadini stranieri in una varietà di politiche del lavoro specifiche, che non solo prendano in considerazione le aspirazioni e le esigenze professionali dei soggetti destinatari, ma vengano proiettate e sviluppate attraverso un piano coerente che tenga conto delle peculiarità del fabbisogno espresso dai sistemi produttivi locali. Il progetto PRIMA (Progetto per l'Integrazione lavorativa dei Migranti) si pone perciò come obiettivo l'incremento del numero di cittadini migranti (soprattutto di quelli più vulnerabili come ad esempio donne, giovani, titolari di protezione internazionale) coinvolti nelle politiche attive del lavoro. Si intende dunque favorire l'attivazione di percorsi integrati e individualizzati di supporto all'autonomia e all'inserimento socio-economico, sulla base del raccordo tra le politiche del lavoro, dell'integrazione e dell'accoglienza. Le azioni proposte si articolano attraverso linee di attività legate, tra l'altro, alla facilitazione dell'accesso ai servizi,

alla validazione delle competenze, al potenziamento di strumenti *ad hoc*, ai percorsi di sensibilizzazione, alla messa a sistema di modelli e metodologie, alla validazione dei titoli conseguiti nei Paesi di origine. All'Avviso hanno risposto quattordici regioni. Tra le attività programmate all'interno dei progetti (attualmente in fase di primo avvio) si segnalano, ad esempio, con riguardo alla facilitazione e l'accesso ai servizi, le iniziative di informazione, il potenziamento delle capacità degli operatori, il supporto del *matching* domanda/offerta e la realizzazione di attività e percorsi formativi e di orientamento volti all'emersione delle competenze formali e informali.

Come accennato, i cittadini migranti, inclusi coloro che sono caratterizzati da vulnerabilità, presentano un rischio significativo di esposizione e coinvolgimento in fenomeni di reclutamento irregolare e sfruttamento. Proprio nel quadro della programmazione integrata delle politiche in materia di contrasto allo sfruttamento lavorativo, la DG Immigrazione sta promuovendo alcuni specifici interventi in questo ambito. Sono in corso di definizione le procedure per l'affidamento alle cinque regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) di 13 milioni di euro (PON Inclusion) per la realizzazione di azioni di prevenzione del lavoro sommerso e contrasto al fenomeno del caporalato, con riferimento a misure e servizi dedicati a lavoratori migranti legalmente presenti nel territorio dello Stato e sottoposti a grave sfruttamento lavorativo, in particolare in agricoltura. Gli interventi sono focalizzati sull'integrazione sociale ed economica dei migranti, nonché sulla partecipazione attiva alla vita sociale delle comunità. Verranno realizzati in stretta sinergia con l'intervento di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, per un importo pari a 30 milioni di euro, che le cinque regioni meno sviluppate stanno elaborando a valere sul FAMI, nell'ambito delle risorse aggiuntive assegnate all'Italia. La DG Immigrazione, infine, ha pubblicato l'Avviso n. 1/2019 per la promozione del lavoro regolare in agricoltura e la lotta allo sfruttamento e al caporalato. L'Avviso finanzia (con 23 milioni di euro a valere su FAMI e su FSE-PON Inclusion) progetti che, su tutto il territorio nazionale, prevedano l'inserimento (o reinserimento) socio-lavorativo delle vittime, anche potenziali, di sfruttamento lavorativo. L'Avviso tiene conto dei risultati della consultazione aperta dal Ministero nel dicembre 2018 attraverso il Portale integrazione migranti, alla quale hanno partecipato enti del terzo settore, organizzazioni, associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. Queste ultime, all'interno dei progetti finanziati dall'Avviso, avranno il ruolo di partner obbligatori.

L'informazione come strumento di integrazione

Nel contesto delineato, è evidente la necessità di restituire a tutti gli interlocutori interessati (istituzioni, operatori, cittadini) un quadro esauriente e chiaro della *governance* del fenomeno migratorio e dei processi di integrazione, che offra in maniera trasparente, e attraverso un unico punto di accesso nazionale, le informazioni sulle politiche e sugli interventi posti in essere sui territori. Inoltre, nel quadro dell'integrazione come insieme di processi bidirezionali, che attiva il potenziale delle migrazioni attraverso la creazione di condizioni favorevoli alla partecipazione, nell'Agenda Europea per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi – COM (2011) 455 – si fa riferimento ad alcuni concetti chiave: la divulgazione e lo scambio di informazioni tra diverse categorie di interessati, l'interattività, la trasparenza. Nello stesso documento si pone l'accento sul potenziale comunicativo delle tecnologie, legato alle campagne di sensibilizzazione rivolte sia alle società di arrivo, sia ai cittadini migranti.

È a partire da questi presupposti che nel 2012 è stato creato il Portale Integrazione Migranti (www.integrazionemigranti.gov.it), curato dalla DG Immigrazione con il supporto di ANPAL Servizi SPA. Alla base della progettazione e dello sviluppo del Portale c'è la mappa rappresentata dai diversi ambiti dei percorsi di integrazione: Lingua italiana e Istruzione, Lavoro, Alloggio, Salute, Minori e seconde generazioni, rispetto ai quali la Mediazione interculturale rappresenta un asse trasversale. Il Portale nasce con l'obiettivo di comunicare con due grandi gruppi di utenti: da una parte, le istituzioni competenti in materia di migrazioni e integrazione e gli operatori del settore; dall'altra, i cittadini migranti, le loro comunità e le loro rappresentanze. Si tratta, ovviamente, di pubblici molto diversi, rispetto ai quali le modalità della diffusione, dello scambio e della condivisione di informazioni vanno pianificate e gestite all'interno di una visione integrata della comunicazione che si avvale di più canali e strumenti, sia *on line* sia *off line*. L'obiettivo ultimo è quello di offrire strumenti e contenuti informativi che favoriscano un reale *empowerment* dei cittadini migranti. Si tratta, da un lato, di costruire una conoscenza che sia, allo stesso tempo, il più possibile diffusa e il meno possibile mediata (una conoscenza gestibile cioè in modo autonomo dall'utente in termini di accesso, lettura, comprensione e uso). Dall'altro, l'intento è quello di connettere sempre più strettamente i concetti di informazione e servizio, facendo della conoscenza diffusa una base per l'azione autonoma del cittadino.

Nucleo fondante del portale è la banca dati che include attualmente oltre 16.000 servizi geo-referenziati, articolati nei citati ambiti dell'integrazione. In un'ottica di cooperazione interistituzionale, la banca dati è stata alimentata con i servizi offerti sui territori dagli enti locali, dalle realtà associative iscritte al registro delle associazioni ed enti che svolgono attività a favore degli immigrati, dai patronati. I contenuti del portale spaziano dall'attualità agli aggiornamenti normativi e giurisprudenziali, ai bandi e alle opportunità, agli approfondimenti tematici (come quelli dedicati alla cittadinanza e agli istituti di partecipazione dei cittadini migranti, agli strumenti di apprendimento *on line* della lingua italiana, alla mediazione interculturale); ricordiamo qui in particolare il focus sul riconoscimento delle competenze formali e informali, quello dedicato alle borse di studio per beneficiari di protezione internazionale e quello sullo sfruttamento lavorativo e il caporalato.

Nel portale sono presenti quattro aree tematiche, ciascuna incentrata su temi e target specifici. L'area "Protezione Internazionale" è realizzata in raccordo con l'UNHCR nell'ambito di una sempre più stretta collaborazione sui temi e le politiche che riguardano l'asilo in Italia, con particolare riferimento all'inserimento socio-lavorativo. L'area "Cultura" è stata progettata in collaborazione con il Ministero dei Beni delle Attività Culturali e del Turismo e rappresenta un unicum in Italia: si tratta di un'area nata per documentare l'evolversi della produzione artistica e culturale dei cittadini migranti e offrire una testimonianza del suo impatto sulla società in termini di scambio, arricchimento e integrazione. L'area "Nuove generazioni" è stata inaugurata con la call *Filo diretto con le seconde generazioni*, lanciata attraverso il Portale nel 2014, dalla quale è nata nel 2017 una rete di associazioni di giovani provenienti da un contesto migratorio, attive in tutta Italia, il CoNNGI – Coordinamento Nazionale Nuove Generazioni Italiane. L'area "Paesi di origine, comunità e associazioni migranti", nata per valorizzare la campagna del 2014 IN.CO.NT.RO (INcontri COMunità migranti iNTEgrazione lavoRO), si è successivamente arricchita di nuovi contenuti con l'obiettivo di costruire un canale stabile di comunicazione e scambio sia tra le associazioni, sia tra queste, le amministrazioni pubbliche e le rappresentanze diplomatico-consolari. L'area pone in evidenza un tratto centrale dello scenario migratorio italiano, ovvero la presenza di numerose comunità diverse per lingua e cultura, offrendo dati aggiornati e serie storiche su tali collettività e sui loro percorsi di integrazione (es. accesso al sistema di istruzione, partecipazione

al mercato del lavoro). Nella stessa area è presente una banca dati delle associazioni dei cittadini migranti attive in Italia, che rende disponibili informazioni quali la presenza sul territorio, l'ambito di attività, la comunità di riferimento, i dati di contatto. Aggiornata nel novembre 2018, la banca dati conta ad oggi 1.413 associazioni.

Altra area rilevante del portale, come si accennava, è quella dedicata ai piani di integrazione sviluppati dalle regioni. A partire dal 2017, nell'ambito della Linea d'azione 3 (Servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione) del FAMI (v. sopra), in un'ottica di raccordo informativo, si è attivato un processo di collaborazione con i referenti regionali che ha consentito di aggiornare le singole aree regionali con le informazioni e i contenuti provenienti dai territori. Ciò ha permesso di mettere a sistema i documenti e le informazioni sulla Programmazione pluriennale in tema di politiche del lavoro e dell'integrazione 2014-2020, in un'ottica che tiene conto non solo del valore della conoscenza condivisa, ma anche della replicabilità; specifiche attività di aggiornamento hanno riguardato, inoltre, la normativa di livello regionale in materia di migrazioni e integrazione.

Infine, nell'area "Azioni e progetti" si possono approfondire i programmi della DG Immigrazione (inclusi quelli non citati qui, come l'Accordo di programma tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il CONI per la promozione delle politiche di integrazione attraverso lo sport); nell'area "Rapporti di ricerca sull'immigrazione" si trovano raccolti i principali report nazionali, inclusi quelli curati annualmente dalla stessa DG Immigrazione, che fotografano il fenomeno migratorio da quattro prospettive: il mercato del lavoro, le comunità migranti, le aree metropolitane, i minori stranieri non accompagnati. Il valore di questo lavoro di reportistica e comunicazione pubblica sui dati è ravvisabile, nell'opinione di chi scrive, sia nell'idea che politiche efficaci non possano che nascere da una conoscenza puntuale e aggiornata dei fenomeni, sia nel fatto che i dati reali rappresentino ancora uno strumento centrale di contrasto del pregiudizio e della percezione distorta del fenomeno migratorio.

Bibliografia

- Commissione Europea (2010). *Piano di azione sui minori non accompagnati* (2010-2014) COM (2010) 213 def, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:IT:PDF>.
- Commissione Europea (2015). *Agenda europea sulla migrazione* (COM (2015) 240 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=GA>.
- Commissione Europea (2016). *Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi* (COM (2016) 377 final), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-377-IT-F1-1.PDF>.
- Commissione Europea (2016b). *Una nuova agenda per le competenze per l'Europa* (COM (2016) 381 def), <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=en>.
- Commissione Europea (2017). *La protezione dei minori migranti* (COM (2017) 211 final), <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-211-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.
- DGIMM 2017= Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (2017). *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia. Settimo Rapporto Annuale*, http://www.integrazionemigranti.gov.it/rappor-tiricercaimmigrazione/Rapporti%20Nazionali/Settimo_RapportoAnnuale_Gli%20stranierinelmercatodellavoroinItalia_DEF.pdf.
- DGIMM 2018= Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (2018). *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia. Ottavo Rapporto Annuale*, http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Documents/FINAL_VIII_Rapporto%20Annuale_Gli%20stranieri%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia.pdf.
- EUROSTAT (2018). *Migrant integration statistics – labour market indicators* (dati estratti a maggio 2018), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_%E2%80%93_labour_market_indicators.
- OECD (2015). *Indicators of immigrant integration 2015: Settling In*, <http://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2015-settling-in-9789264234024-en.htm>.
- UNCHR (2018). *Global Trends. Forced displacement in 2017*, https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends2017.html#_ga=2.2049781.598222310.1546608423-663758098.1546608423.

L'inserimento socio-lavorativo dei minori stranieri non accompagnati in Italia

GIOVANNI GIULIO VALTOLINA

g.valtolina@ismu.org

Fondazione ISMU

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

DIEGO BOERCHI

diego.boerchi@unicatt.it

Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

The recent increase of unaccompanied minors in the EU member States, particularly in Italy and Greece, can be traced back to the important socio-political changes occurred in different areas of the Middle East and Africa. These minors became an important segment of the migrant population. Their employment inclusion therefore takes on particular relevance, mainly due to the fact that most of them are very close to become of age. Their rapid inclusion in the labour market is imperative in order to regularize their legal status once they turn to 18. So, acquiring a proper qualification and specific competences is a crucial goal. This article draws attention to the most important new features of the Italian Law 47/2017, and highlights the biographical characters of the unaccompanied minors hosted in the reception centers and their particular needs. Furthermore, some initiatives, aimed at training unaccompanied minors in Italy and supported by both public institutions and third sector organizations, are discussed.

Parole chiave: minori; minori non accompagnati; migrazione; lavoro; integrazione

Nei Paesi europei, il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) ha assunto, negli ultimi anni, una consistenza quantitativa sempre maggiore. In Italia, la questione dell'accoglienza – e della tutela – di questi minori si è posta sin dalla fine degli anni Novanta,

anche per il forte impatto che questa particolare tipologia di migranti ha sul sistema locale di welfare, soprattutto a causa della rapidità con cui il fenomeno si è evoluto. Di fatto, ciò ha marcatamente condizionato la trasformazione di alcuni servizi socio-educativi rivolti a minori stranieri, influenzandone sia gli aspetti organizzativi, sia gli aspetti più propriamente gestionali.

Il recente incremento del numero di MSNA giunti nei paesi dell'Unione Europea, in particolare in Italia e in Grecia, può essere fatto risalire agli importanti cambiamenti socio-politici intervenuti in diverse aree del Medio Oriente, del Nord Africa e dell'Africa subsahariana, e ha fatto sì che questi minori divenissero un segmento importante della popolazione migrante alla ricerca di protezione e asilo.

Al 31 dicembre 2018, i MSNA presenti e censiti nel nostro Paese erano 10.787, a fronte dei 18.303 del 2017 e dei 17.373 del 2016, facendo rilevare una diminuzione di presenze, dovuta soprattutto al minor numero di sbarchi avvenuti nel corso dell'anno. La maggior parte dei MSNA presenti sono maschi (92,7%), di età compresa tra i 15 e i 17 anni (93,1%). Si può quindi facilmente comprendere come il discorso relativo all'inserimento lavorativo risulti rilevante ai fini di un percorso d'integrazione, che li metta nelle condizioni di continuare la loro permanenza in Italia, anche una volta raggiunta la maggiore età, con un regolare permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

La principale caratteristica che contraddistingue questi minori – e che li connota come portatori di specifici bisogni – è il fatto di affrontare il viaggio migratorio senza alcun genitore o familiare. Proprio perché giunti sul territorio europeo privi di una rete parentale di protezione, i MSNA risultano quindi più vulnerabili e maggiormente esposti al rischio di sfruttamento e di marginalità sociale (Valtolina, 2016). Per questa ragione, a tale tipologia di minori è stata dedicata una particolare attenzione nella disciplina dell'Unione Europea e in quella italiana.

Nel presente contributo, presenteremo dunque la recente normativa riguardante i MSNA in Italia, che costituisce la cornice formale del percorso di inclusione del minore straniero, per poi esaminare quali siano le principali valenze psicologiche che si associano all'espletamento di un'attività lavorativa e presentare, sinteticamente, due specifiche iniziative – una istituzionale e una del terzo settore – dedicate a finanziare progetti finalizzati all'inserimento socio-lavorativo dei MSNA.

La normativa riguardante i minori non accompagnati

In data 21 aprile 2017 è stata pubblicata sulla GU la legge 7 aprile 2017, n. 47¹, che ha introdotto una serie di modifiche alla normativa vigente, con la finalità di definire una disciplina organica sui minori stranieri non accompagnati, che al contempo rafforzi gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento. La legge è entrata in vigore il 6 maggio 2017.

Fino a quel momento non esisteva, nemmeno a livello normativo, un sistema nazionale di protezione e di accoglienza dei MSNA e la maggior parte delle norme utilizzate per garantire la tutela di questo gruppo di minori non erano state né pensate né formulate tenendo conto del fatto che si tratta di minori con esigenze specifiche. Si faceva ricorso, per analogia, al sistema di norme vigenti per la tutela dei minori che venivano a trovarsi, per una qualsiasi ragione, privi dell'assistenza di un adulto che fosse per loro legalmente responsabile. Queste disposizioni, valide per tutti i minori indipendentemente dalla loro età, venivano applicate anche ai MSNA. Tuttavia, tale applicazione per analogia mal si adattava a giovani, prevalentemente tra i 15 e i 17 anni, giunti in Italia da soli per cercare al più presto un'attività remunerata, da cui ricavare la possibilità di inviare denaro alle proprie famiglie rimaste nel Paese d'origine.

Le novità principali della legge 47/2017 riguardano le misure per l'accoglienza dei minori e, più in generale, il rafforzamento dei diritti e delle tutele nei loro confronti. Le disposizioni previste si applicano a tutti i minori non aventi cittadinanza italiana o dell'Unione Europea, che si trovano per qualsiasi ragione sul territorio nazionale, privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili in base alla normativa vigente nell'ordinamento italiano. Viene affermato il principio in base al quale tutti i minori stranieri non accompagnati fruiscono dello stesso percorso di accoglienza e degli stessi diritti al compimento della maggiore età anche qualora non facciano richiesta di protezione internazionale. Tutte le disposizioni previste dal testo di legge sono quindi applicate, senza eccezioni, ai minori stranieri non accompagnati, in ragione della loro condizione di particolare vulnerabilità.

Il nuovo testo, da un lato, introduce esplicitamente un divieto assoluto di respingimento alla frontiera dei MSNA, mentre, dall'altro, modifica la disciplina relativa al divieto di espulsione dei minori

¹ “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”. Disponibile su: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G0 0062/sg>.

stranieri, stabilendo che, in ogni caso, il provvedimento di espulsione possa essere adottato a condizione che non comporti «un rischio di danni gravi per il minore».

In tema di accoglienza, il testo introduce nel decreto legislativo n. 142 del 2015 un nuovo articolo, finalizzato a disciplinare in maniera uniforme sul territorio nazionale la procedura di identificazione del minore, che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure a favore della protezione e dell'inclusione dei MSNA.

La nuova normativa istituisce, inoltre, il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (Sim) presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e la cartella sociale dei minori non accompagnati, compilata dal personale qualificato che svolge il colloquio con il minore nella fase di prima accoglienza. La cartella sociale accompagnerà il minore per tutta la sua permanenza in Italia e costituisce la base per definire un progetto individuale per l'inserimento socio-lavorativo.

La legge 47/2017 rende inoltre più celere l'attivazione delle indagini familiari e introduce un criterio di preferenza dell'affidamento ai familiari rispetto al collocamento in comunità. Per favorire e promuovere progetti che prevedano l'affidamento familiare dei MSNA in alternativa al ricovero in una comunità, la nuova legge assegna agli enti locali il compito di sensibilizzare e formare affidatari in grado di accogliere questi minori e prevede l'istituzione, presso ogni Tribunale per i minorenni, di elenchi di tutori volontari, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato.

Il ruolo della formazione e del lavoro nel processo di integrazione e l'importanza del supporto orientativo

Nel processo di scelta che conduce una persona a decidere di emigrare in un'altra nazione per trovare condizioni di vita più soddisfacenti, il lavoro è uno degli elementi che maggiormente viene preso in considerazione. Laddove la scelta è obbligata dalla presenza di un conflitto non più tollerabile nel proprio Paese, il migrante spera di poter lavorare nel Paese ospitante per diventare autonomo e per fornire il proprio contributo alla società autoctona con la propria professionalità. Se invece la scelta è dettata maggiormente dal bisogno di migliorare le condizioni economiche proprie e della propria famiglia, anche se questa rimane nel Paese d'origine, oltre a un valore simbolico essa acquista maggiormente una valenza pratica.

Quest'ultimo caso è quello che contraddistingue maggiormente i MSNA che giungono in Italia prevalentemente da Paesi del continente africano con l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita dei membri della propria famiglia. Per la famiglia d'origine, quindi, si tratta di un vero e proprio investimento economico, che in non pochi casi si basa su un indebitamento di alcune migliaia di dollari, necessari per pagare il viaggio verso l'Europa. La famiglia sceglie il membro più adatto ad affrontare questa sfida, che nella maggior parte dei casi è maschio, giovane e con maggiori possibilità di affrontare il viaggio e di essere appetibile dal mercato del lavoro di una nazione europea. Questo spiega perché vengano scelti anche dei minori e perché i MSNA, come precedentemente ricordato, abbiano in prevalenza un'età compresa tra i 15 e i 17 anni.

I MSNA che riescono a raggiungere l'Europa, solitamente la Grecia e l'Italia come primo approdo, possono avere due obiettivi immediati. Alcuni quello di raggiungere familiari o amici in qualche altra nazione europea e che sono buona parte dei cosiddetti "ir-reperibili" che al 31 dicembre 2018 risultavano essere 5.229². Questo obiettivo potrebbe essere più facilmente raggiunto se gli Stati Membri dell'Unione investissero maggiormente nella procedura di ricongiungimento familiare prevista dal Regolamento di Dublino. In genere, però, il loro trasferimento è ostacolato e la conseguenza è che questi minori cercano di rendersi invisibili nella nazione di approdo e tentino ripetutamente di superare le frontiere in modo illegale, per poter raggiungere altri Paesi europei.

La maggior parte dei MSNA, invece, accetta la presa in carico da parte del sistema dell'accoglienza, ma manifesta l'urgenza di lavorare per poter inviare alla propria famiglia somme di denaro, che la liberino dal debito per il viaggio e ne migliorino le condizioni di benessere economico. Questa aspettativa, però, si scontra con l'impossibilità di poter lavorare immediatamente sia perché non è possibile stante la normativa vigente nei Paesi dell'Unione Europea, sia perché mancano loro le competenze minime per poterlo fare: non conoscono l'italiano, non hanno una qualifica e mancano anche di esperienze di lavoro che dimostrino il possesso di competenze acquisite in contesti informali. Di fronte a questo stato di cose, non rimane loro che accettare la situazione e prepararsi per poter essere pronti al futuro inserimento nel mercato del lavoro.

² Il numero rappresenta lo stock degli allontanamenti registrati negli anni e relativi a soggetti ancora minorenni.

Questa preparazione richiede innanzitutto di fare scelte di carriera, in particolare scelte formative che, se lo sono anche per gli adolescenti italiani, a maggior ragione sono difficili per chi è straniero (Boerchi, 2014). È quindi importante proporre attività di orientamento finalizzate ad aiutare il minore a progettare un percorso di qualificazione e inserimento lavorativo che sia soddisfacente per lui e per la nazione ospitante. Ma questo obiettivo si scontra con alcune difficoltà. La prima è che l'urgenza di poter lavorare spinge questi ragazzi a rendersi disponibili verso qualsiasi opportunità venga loro offerta. Di primo acchito questo potrebbe sembrare un elemento facilitante, soprattutto se lo si confronta con la situazione dei migranti adulti e qualificati che, invece, insistono nel cercare di proporsi nella professione che svolgevano nel Paese d'origine, anche se questo è tecnicamente impossibile. Di fatto, spesso non è la risposta migliore perché delega agli operatori una scelta che può risultare efficace e responsabilizzante solo nella misura in cui coinvolge in modo diretto il MSNA. Secondo il modello della *Social Cognitive Career Theory* (Lent, Brown e Hackett, 1984), è bene che le persone sviluppino interessi professionali – e facciano conseguenti scelte di carriera – coerenti con le proprie attitudini e capacità da un lato, e con ciò che si aspettano di ottenere dall'altro. Quest'ultimo elemento è definito “aspettative di risultato” e, in questa situazione, ha il sopravvento sulle attitudini, spingendo così il MSNA verso professioni che lui ipotizza lo favoriranno nel collocarsi velocemente ed efficacemente nel mercato del lavoro. Questo è un problema per due motivi. Il primo è che la conoscenza del sistema economico italiano è estremamente limitata e stereotipata, per cui il MSNA rischia di investire in una professione per la quale non c'è mercato. Il secondo è che potrebbe scegliere una professione che richiede attitudini che non gli sono proprie e che quindi lo condurranno a compiere studi che affronterà con maggiori difficoltà e a svolgere un lavoro in modo poco efficiente, rendendolo così meno appetibile sul mercato del lavoro. Per contro, non valorizzerà le attitudini che gli sono proprie e che, all'opposto, gli garantirebbero una maggior probabilità di lavorare con competenza e soddisfazione. Questi due problemi devono inoltre fare i conti con le opportunità concrete tra le quali il MSNA può scegliere, che non sono illimitate. I centri di accoglienza, per vicinanza o per la presenza di progetti specifici, tendono ad offrire loro opportunità formative per professioni manuali e principalmente nei settori della ristorazione (cuochi, pizzaioli, camerieri), dell'industria (meccanici, elettricisti, operai) o dell'artigianato (giardinieri, falegnami). Il fatto che le opportunità siano limitate non

è un problema in sé: lo è nella misura in cui queste non sono coerenti con le attitudini dei minori e li conducono a diventare competenti in settori per i quali non vi è mercato.

Un altro motivo per cui le aspettative di risultato hanno la precedenza sulle attitudini del minore è che quest'ultimo non ne ha una percezione sufficientemente chiara e completa. Le "aspettative di auto-efficacia", cioè quanto l'individuo ritiene di essere portato e capace nello studiare specifici argomenti o nello svolgere determinate attività, dipendono dalle esperienze che la persona ha fatto e che gli hanno permesso di conoscersi. I MSNA giungono da contesti che per loro sono stati poco stimolanti da questo punto di vista e, non conoscendo adeguatamente le proprie predisposizioni e capacità, hanno marcate difficoltà a identificare i campi a loro più consoni. Ciò rende anche molto difficile il compito di un professionista dell'orientamento professionale, che dovrebbe supportarli in questo processo. Questo spiega la disponibilità dei MSNA a fare più o meno qualsiasi cosa, ma anche la tendenza dei centri di accoglienza a non preoccuparsi più di tanto di verificare quanto le loro proposte siano compatibili con le attitudini del singolo minore.

Ecco perché è fondamentale che gli interventi finalizzati all'inserimento lavorativo vengano preceduti e accompagnati da attività di orientamento e che queste siano condotte da consulenti esperti anche del sistema produttivo locale. Alla base, infatti, vi sono non solo un'immaturità ad affrontare il mercato del lavoro e ad affrontare scelte legate alla propria carriera, ma spesso anche una competenza non adeguata degli operatori del sistema dell'accoglienza. Ne conseguono interventi finalizzati ad accelerare il processo di qualificazione, qualunque essa sia, e di inserimento nel mercato del lavoro, qualsiasi sia il modo con cui ciò possa essere ottenuto. Per molti, ad esempio, una prassi comune è quella di procedere indiscriminatamente all'iscrizione presso un CPIA (Centro Provinciale per l'Istruzione degli Adulti), che li porta a frequentare attività formative con adulti e li allontana dai loro coetanei e dalla formazione scolastica, che per loro potrebbe essere più adeguata, anche se richiederebbe tempi più lunghi.

La prima urgenza, invece, dovrebbe essere quella di renderli efficienti nella formazione e più autonomi nella comunicazione, attraverso l'apprendimento della lingua italiana, e di permettere loro di fare esperienze nel Paese che li ha accolti, in modo da poterli aiutare a fare scelte di carriera per loro più funzionali. È importante all'inizio proporre loro corsi di prima alfabetizzazione all'italiano, che per alcuni sono anche i primi corsi di alfabetizzazione a una lingua, e successiva-

mente inserirli nel contesto scolastico, anche se questo avviene quasi sempre in un ciclo scolastico inferiore rispetto alla loro età o al loro livello cognitivo, solitamente proprio per il limite posto dalla insufficiente conoscenza della lingua italiana. L'inserimento nel contesto scolastico aumenterebbe anche la probabilità di fare importanti esperienze extra-scolastiche con i propri coetanei, quali quelle sportive, ricreative, culturali e di volontariato, che faciliterebbe l'integrazione ma anche la conoscenza di sé e del nuovo contesto in cui si trovano a vivere.

Una seconda urgenza riguarda la necessità di proporre ai MSNA esperienze di stage con obiettivi orientativi, più che formativi. Esperienze pratiche di questo tipo, infatti, li aiuterebbero a raggiungere diversi obiettivi. Il primo è quello di familiarizzare con un contesto a loro ignoto, che è quello lavorativo italiano, per comprenderne le dinamiche e farne propri alcuni valori quali il rispetto degli orari, il rispetto della gerarchia e dei colleghi, l'attenzione alla produttività e alla qualità. Permetterebbe loro di conoscere alcuni elementi legati all'esperienza lavorativa che sicuramente si differenziano da quelli del Paese d'origine. Si pensi, ad esempio, alla normativa sulla sicurezza sul posto di lavoro e a quella per la conservazione dei cibi per chi lavora nella ristorazione, ma anche alla conoscenza dei contratti e delle retribuzioni, dei diritti e doveri dei lavoratori, dei sindacati e dei servizi per i lavoratori. Il secondo motivo è quello di aiutarli a dare al lavoro valori aggiuntivi rispetto al solo valore strumentale di ottenere uno stipendio. Permetterebbe loro di comprendere che è uno strumento di realizzazione e soddisfazione personale, un'occasione per fornire un proprio contributo al Paese che li sta ospitando e per rivendicare il valore della propria presenza. Il lavoro è anche uno strumento per l'integrazione sociale nella misura in cui permette al migrante di entrare in contatto, in modo positivo, con gli autoctoni e con stranieri che sono in Italia da più anni, condividendo con loro interessi, valori e anche attività quotidiane che sembrano di scarsa rilevanza ma che invece possono contribuire in modo sostanziale ad una accettazione reciproca.

La terza urgenza è, infine, quella più prettamente orientativa: fare esperienze diverse permetterebbe loro di comprendere quali sono le attività che apprendono e svolgono più facilmente e con più soddisfazione. Li aiuterebbe, cioè, a migliorare il proprio senso di autoefficacia e – di conseguenza – a sviluppare interessi per quei lavori nei quali si sentono maggiormente a proprio agio, che riconoscono maggiormente come potenzialmente propri. Questo li motiverebbe ad affrontare percorsi formativi che per loro avrebbero un senso, che affronterebbero con più facilità e che sentirebbero come

scelti in prima persona; secondariamente, li renderebbe più efficienti nello svolgere il lavoro scelto e più convincenti nel momento in cui dovranno proporsi sul mercato del lavoro.

Tutto questo, da un lato, può trovare il supporto di progetti *ad hoc*, sia pubblici che privati, quali quelli che verranno descritti successivamente. Dall'altro, però, deve fare i conti con due elementi che intervengono in modo determinante nella loro progettualità di vita e, di conseguenza, in quella di carriera. Il primo è il loro progetto migratorio, non sempre ben definito e che non può risolversi nel vivere e lavorare per poco tempo nel Paese che per primo li ha accolti. A meno di accontentarsi della marginalità del lavoro nero, l'inserimento nel mercato del lavoro richiede sforzi e tempi che impongono progetti a lungo termine per poter essere fruttuosi. Un MSNA di 15 anni che, nella migliore delle ipotesi, avrà la possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro in modo stabile dopo cinque anni, non ha senso che abbia un progetto migratorio di una decina di anni: questo non lo motiverebbe a qualificarsi e, quando ciò dovesse avvenire, permetterebbe sia a lui che al Paese ospitante di recuperare solo parte dell'investimento fatto in formazione. Il secondo aspetto da considerare è il cambiamento radicale della sua condizione nel momento in cui diviene maggiorenne. La sua condizione di particolare tutela prevista dalla legislazione italiana scompare e il minore deve essere pronto a confrontarsi innanzitutto con passaggi amministrativi complessi e sempre meno automatici. Successivamente, anche nel caso in cui il permesso di soggiorno per minore età dovesse essere convertito in una qualche forma di permesso di soggiorno per adulti, deve essere altrettanto pronto a dimostrare la capacità di poter vivere in Italia in modo autonomo. Questo passaggio, proprio per la sua delicatezza, non facilita una progettualità personale e di carriera sufficientemente libera, ma introduce la necessità di pensare a un piano alternativo, da attivare nel caso in cui non dovesse essergli riconosciuta la possibilità di permanere legalmente nel territorio europeo.

I progetti a supporto dell'inserimento socio-lavorativo dei minori non accompagnati

Tra le diverse iniziative volte a sostenere e finanziare progetti di inserimento socio-lavorativo per i minori stranieri non accompagnati in Italia, pare opportuno presentarne due, una di natura istituzionale, un'altra invece proveniente dal mondo del terzo settore: *Percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e gio-*

vani migranti (Percorsi), supportata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e *Never Alone. Per un domani possibile*, finanziata da una rete di fondazioni bancarie.

Percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti

In linea con la strategia disegnata a livello europeo – la ricerca di soluzioni durature per l’inclusione dei MSNA nei Paesi di accoglienza – la Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a partire dai risultati ottenuti nelle iniziative realizzate in precedenza, ha promosso negli ultimi anni interventi rivolti alla valorizzazione dei percorsi di presa in carico integrata, che accompagnino l’autonomia dei MSNA, soprattutto nella delicata fase di transizione alla maggiore età, attraverso lo strumento della “dote individuale”, con la quale, insieme ad una dotazione monetaria, viene garantita al minore l’erogazione di servizi di supporto alla qualificazione delle competenze, all’inserimento socio-lavorativo e alla costruzione di progettualità realistiche e sostenibili. Il modello proposto dal Ministero si basa, quindi, sul rafforzamento del capitale sociale sia dell’individuo sia del contesto in cui vive, risultando un investimento strategico con l’obiettivo di costruire un legame sociale e relazionale in grado di contribuire a definire un processo di inclusione realmente efficace.

La valenza di una misura rivolta all’intero territorio nazionale risiede, innanzitutto, nella qualificazione della *governance* fra gli attori istituzionali e i principali soggetti coinvolti a vario titolo nell’inserimento socio-lavorativo dei minori stranieri non accompagnati; in secondo luogo, permette di rendere più omogeneo, pur nel riconoscimento della diversità dei singoli contesti e del sistema di reti territoriali, l’utilizzo di strumenti, metodologie e risorse. Nel solco di tale riflessione, la prima edizione di *Percorsi*³ ha finanziato, attraverso un Avviso pubblico (emanato da Anpal Servizi, nel mese di settembre 2016) valevole sull’intero territorio nazionale, 960 percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l’età adulta (a partire dai 16 anni) e giovani migranti (fino a 22 anni), accolti in Italia come minori non accompagnati. L’Avviso si rivolgeva a soggetti autorizzati allo svolgimento di

³ Disponibile a <http://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Percorsi-di-integrazione-socio-lavorativa.aspx>.

attività di intermediazione a livello nazionale ai sensi del D.Lgs. n. 276/2003 e a soggetti pubblici e privati accreditati dalle regioni all'erogazione dei servizi per il lavoro, purché qualificati dalle normative regionali quali enti promotori di tirocinio. Prevedeva il finanziamento di un'unica tipologia di percorso: ogni "dote" individuale consentiva l'erogazione di una serie di servizi afferenti a tre specifiche aree (accoglienza e presa in carico; formazione; lavoro) e il riconoscimento di un contributo al soggetto proponente (pari a € 2.000, per lo svolgimento di attività per favorire l'inserimento socio-lavorativo del destinatario della durata massima di 64 ore), di una indennità di frequenza al destinatario (pari a € 500 mensili, per la partecipazione a un percorso di tirocinio della durata di 5 mesi), di un contributo al soggetto ospitante il tirocinio (pari a € 500, per lo svolgimento di attività di tutoraggio e affiancamento della durata massima di 16 ore).

All'Avviso hanno risposto 316 enti, di cui 277 (l'87,7%) risultati idonei ad attivare gli interventi proposti. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale delle iniziative, nella macro-area del Mezzogiorno si concentra il 56,7% degli enti, con punte del 22% circa in Sicilia; la seconda posizione è occupata dalla Campania, con il 12,3% degli enti idonei; la Calabria, infine, ospita il 9% degli enti. Nella macro-area del Nord, invece, si concentra il 27,4% degli enti idonei, con le percentuali più elevate in Piemonte (9,7%) e Lombardia (7,2%). Nella macro-area Centro, infine, sono presenti il 15,9% degli enti idonei.

I beneficiari dell'Avviso sono stati prevalentemente agenzie per il lavoro (91), enti formativi (78) e cooperative sociali (42); complessivamente, queste tre categorie hanno rappresentato il 76,3% dei soggetti che hanno potuto attivare dei percorsi di integrazione socio-lavorativa. Numericamente poco rilevante, invece, la partecipazione degli enti pubblici (complessivamente 6, tra scuole/università ed enti locali), per i quali – occorre rilevare – non era prevista l'erogazione del contributo come soggetto proponente, ma esclusivamente il pagamento dell'indennità di frequenza spettante al tirocinante e il contributo per il tutoraggio aziendale. 99 gli enti che hanno poi effettivamente presentato domanda di nulla osta per l'avvio di tirocini.

Complessivamente, sono state oltre 1.700 le domande di nulla osta all'avvio di tirocinio pervenute, 1.138 quelle analizzate fino ad esaurimento delle doti disponibili. Non tutti i tirocini finanziati hanno però preso effettivamente avvio e alcuni sono stati interrotti anticipatamente; questo ha consentito di analizzare e autorizzare un numero di richieste eccedente le 960 doti disponibili. Se i nulla osta concessi sono stati 1.015, i tirocini attivati, alla data del 30 giugno 2017, ammontavano a 975, il 65% dei quali nel Mezzogiorno.

Per quanto riguarda i beneficiari, in linea con i dati relativi all'arrivo e alla permanenza dei MSNA in Italia, la quasi totalità dei minori coinvolti nelle diverse iniziative (97,8%) era di sesso maschile, provenienti da 29 diversi Paesi. Il 49% dei tirocinanti aveva 18 anni al momento dell'avvio del tirocinio⁴.

Il 19 giugno 2017 sono stati riaperti i termini dell'Avviso pubblico, al fine di far fronte alle numerose richieste pervenute, per la realizzazione di ulteriori 850 nuovi percorsi integrati rivolti a minori non accompagnati e giovani migranti.

In considerazione dell'elevato numero di richieste di nulla osta ricevute e dei necessari tempi di valutazione della documentazione, la data ultima di attivazione dei percorsi di tirocinio è stata prorogata al 22 dicembre 2017, pur rimanendo invariata la conclusione dei percorsi di inserimento, già fissata al 31 maggio 2018.

Never Alone. Per un domani possibile

Un gruppo di fondazioni prevalentemente bancarie – Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione *Con Il Sud*, Enel Cuore, Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, Fondazione Cassa di Risparmio di Padova e Rovigo, Fondazione Monte dei Paschi di Siena – ha deciso di attivare l'iniziativa *Never Alone, per un domani possibile*, con l'obiettivo di promuovere in Italia una serie di azioni volte a favorire l'autonomia e l'inclusione dei minori immigrati che giungono in Italia soli.

Never Alone si inserisce nel programma europeo EPIM (European Programme on Integration and Migration), un'iniziativa congiunta di diverse fondazioni europee, nata per promuovere progetti con lo stesso obiettivo in Italia, Grecia, Germania e Belgio, che ha mobilitato risorse per oltre 6 milioni di euro. I risultati vengono rilevati, validati e diffusi attraverso un sistema di monitoraggio attivo a livello nazionale ed europeo, che consente l'individuazione delle migliori pratiche implementate e promuove la loro messa in rete a beneficio di tutti i Paesi e i territori impegnati nell'accoglienza e nell'integrazione dei minori stranieri.

Dopo un primo bando pubblicato nel 2016 – *Accoglienza e accompagnamento dei minori e giovani stranieri non accompagnati che arrivano in Italia soli* –, nel 2018 è stato proposto un secondo

⁴ Nel dicembre 2017 è stato ulteriormente ampliato il numero dei percorsi, in virtù di un risparmio delle risorse, di altri 68 tirocini.

bando – *Verso l'autonomia di vita dei minori e giovani stranieri che arrivano in Italia soli.*

Per il primo bando sono stati selezionati otto progetti sul territorio italiano per potenziare modalità di accoglienza dei giovani migranti orientate all'integrazione e all'autonomia, garantendo il pieno rispetto dei diritti dei minori: i contributi complessivamente stanziati sono stati 3,5 milioni di euro. I progetti, operativi da aprile 2017, hanno coinvolto 75 enti tra associazioni del terzo settore ed enti pubblici e hanno proposto interventi per l'accompagnamento all'autonomia nel passaggio alla maggiore età, il rafforzamento e la diffusione della pratica dell'affido e del sistema dei tutori volontari, l'accoglienza delle minori non accompagnate. Sono dodici le regioni italiane toccate dagli interventi: quattro regioni del Nord, quattro del Centro e quattro del Sud, con una concentrazione più alta di progetti in Sicilia, dove maggiore è la presenza di minori non accompagnati⁵.

Il bando 2018 rappresenta la seconda iniziativa realizzata nell'ambito di *Never Alone* e si propone di promuovere interventi multidimensionali di accompagnamento all'autonomia lavorativa e di vita di minori e giovani di età compresa tra i 15 e i 21 anni, giunti in Italia come minori stranieri non accompagnati.

Per favorire il loro inserimento nel mondo del lavoro, motore di integrazione nella comunità di riferimento, il bando *Never Alone* 2018 intende sostenere, in tutta Italia, un numero limitato di progetti che accompagnino i giovani nella delicata fase di transizione tra la minore e la maggiore età, con l'avvio di percorsi finalizzati al raggiungimento e al mantenimento di un'autonomia lavorativa e di vita.

Mettendo al centro i bisogni e le aspirazioni dei MSNA, i progetti si incentrano quindi sui percorsi di accompagnamento al lavoro e di inclusione sociale, unitamente ad azioni integrative caratterizzate da interventi volti a favorire l'autonomia abitativa e l'inclusione linguistica e culturale.

Tutti i progetti selezionati si pongono in rapporto di complementarietà e sinergia con le misure di intervento pubblico.

Il bando è rivolto a partenariati pubblico-privati composti da almeno tre soggetti, che agiscono senza scopo di lucro, aventi una comprovata esperienza in materia di accoglienza e inclusione di minori e giovani migranti.

⁵ Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al 31 dicembre 2018 in Sicilia è presente il 38% dei MSNA censiti in Italia.

Il budget a disposizione per il bando 2018 ammonta a 2,9 milioni di euro e i progetti finanziati dovranno avere avvio nel corso del 2019. Anche per questo secondo bando, l'ambizioso obiettivo è la creazione di un sistema diffuso, in grado di promuovere la definizione di interventi efficaci e di favorire lo scambio di buone pratiche e di competenze, per garantire un futuro ai minori che arrivano in Italia soli e per costruire, al contempo, una nuova cultura dell'accoglienza.

Osservazioni conclusive

L'accesso alla formazione e al lavoro è un diritto fondamentale e la sua importanza è stata ampiamente riconosciuta dalle istituzioni e dalle organizzazioni internazionali. In questa prospettiva, la nuova normativa italiana sui MSNA, oltre a perfezionare e ampliare le tutele per questi minori, prevede che, a decorrere dal momento dell'inserimento del minore nelle strutture di accoglienza, le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e le istituzioni formative accreditate dalle regioni debbano attivare le misure per favorire l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo da parte dei MSNA, anche attraverso la predisposizione di progetti specifici che prevedano l'utilizzo di mediatori culturali, nonché di apposite convenzioni volte a promuovere specifici programmi di apprendistato. Purtroppo, un limite ravvisabile in questo pur lodevole disposto risiede nel fatto che non vi è alcuna risorsa finanziaria specificamente destinata all'obiettivo, in quanto le amministrazioni interessate devono provvedere all'attuazione della normativa nei limiti delle risorse finanziarie, strumentali e umane loro disponibili, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Anche per questo, l'accesso all'istruzione e alla formazione rimane una sfida per molti minori migranti non accompagnati, oggi presenti in Italia. E soprattutto per questo, risultano di vitale importanza iniziative come quelle presentate più sopra che, attraverso un'efficace sinergia tra professionalità e risorse pubbliche e private, cercano di realizzare quanto la recente normativa prevede. Iniziative che, se nei loro principi ideativi vanno nella direzione di quanto sembra auspicabile fare, necessitano comunque di una valutazione e di un *follow-up* accurato e approfondito, per comprendere se i diversi percorsi attivati localmente risultino di reale utilità per i minori coinvolti.

Bibliografia

- Boerchi, Diego (2014). La scelta scolastica degli studenti immigrati di seconda generazione. *Studi emigrazione*, 195: 427-444
- Lent, Robert W.; Brown, Steven D.; Hackett, Gail (1984). Toward a unifying social cognitive theory of career and academic interest, choice, and performance. *Journal of Vocational Behavior*, 45: 79-122.
- Valtolina, Giovanni Giulio (2016). Tra rischio e tutela. I minori stranieri non accompagnati. *Studi Emigrazione*, 201: 81-95.

La diversità come risorsa competitiva: valorizzare il capitale umano dei migranti nei contesti di lavoro

MASSIMILIANO MONACI
massimiliano.monaci@unicatt.it
*Centro di ricerca WWELL
Università Cattolica del Sacro Cuore*

This article aims to stress the need and opportunities for valorizing immigrant employees' human capital in work organizations, according to the central tenets of diversity management. First, it points to how – until very recently – scant attention has been paid to migrants as a target group of diversity initiatives in the workplace, and interprets the post-2014 refugee crisis as an important passage point for an emerging new awareness in this regard. Then, the article dwells on the key findings of a European research on diversity management practices addressed to immigrant workers. Besides suggesting several advantages of such practices, as well as some criticalities impacting on them, this study also provides some of the insights underlying the “agenda for action” that is subsequently outlined. The article concludes by arguing that in this field the search for competitive value should be integrated with constant attention to the moral dimension, particularly in the terms proposed by the social doctrine of the Church.

Parole chiave: risorse umane immigrate; diversity management; diversità culturale; organizzazioni di lavoro; DSC

Introduzione

Introducendo questo articolo, occorre innanzitutto esplicitare due suoi generali punti di partenza. La prima fondamentale premessa consiste nel riconoscimento di come l’approccio italiano – e, più complessivamente, europeo – all’immigrazione si sia fino ad oggi sviluppato nei termini di un *modello* “schizofrenico” (Zanfrini, 2019; cfr.

anche Zanfrini, *supra*), basato sulla giustapposizione di due cornici di significato tra loro contraddittorie: da un lato, la logica economicistica, con l'assunto della complementarità tra i lavoratori autoctoni e quelli immigrati (tipicamente espresso dal discorso di senso comune secondo cui i migranti “fanno i lavori che noi non vogliamo più fare”); dall'altro lato, la logica etico-solidaristica, con la spinta a estendere (almeno sulla carta) agli immigrati e alle loro famiglie un ampio ventaglio di diritti ispirati a principi anti-discriminatori e di pari opportunità storicamente radicati nelle culture democratiche europee.

Sul versante lavorativo, come ancora osserva Zanfrini (2019), tutto ciò si è di fatto tradotto in un modello di integrazione limitato e sbilanciato che, fra gli altri suoi impatti, tende strutturalmente a *ostacolare l'investimento nel capitale umano degli immigrati* e l'attenzione alle opportunità di sviluppare il loro potenziale a vantaggio delle organizzazioni che li impiegano e, più in generale, della competitività delle realtà socio-economiche in cui i migranti vivono e lavorano. Da questa prospettiva, fenomeni documentati dalla ricerca quali la concentrazione dei lavoratori migranti in mansioni a bassa qualificazione, la loro ridotta mobilità professionale e il loro alto tasso di sovra-qualificazione rispetto ai nativi appaiono anche da ricondurre a una percezione non solo ampiamente diffusa negli ambienti (e tra i datori) di lavoro, ma ormai routinizzata a livello sociale, in base a cui dagli immigrati ci si attende principalmente l'“abilità” di essere iper-adattabili e – per così dire – sostituibili¹ a seconda di contingenze e convenienze nella gestione della forza lavoro.

Il secondo punto di partenza si riferisce alla proposta, se non alla necessità, di inquadrare e cercare di affrontare la criticità data dal sotto-utilizzo del capitale umano rappresentato dai migranti ponendosi nella prospettiva del *Diversity Management* (DM). Con ciò, si intende un approccio alla gestione delle risorse umane orientato alla creazione di *ambienti di lavoro inclusivi*; ovvero, contesti in grado di *favorire l'espressione delle differenti predisposizioni, abilità, esperienze, identità ed esigenze delle persone e di integrare e valorizzare tali specificità anche a beneficio degli obiettivi e delle prestazioni organizzativi*. Il DM costituisce una sensibilità ormai ampiamente diffusa nel mondo d'impresa, nonché tra gli studiosi di organizzazione e management (p.es.:

¹ È interessante notare come ciò configuri una logica esattamente agli antipodi di quella applicata nei confronti dei “talenti” (solitamente autoctoni, oltre che giovani), verso i quali – secondo una retorica manageriale oggi dominante – l'impresa deve porsi in costante ascolto per coglierne, affinarne e tutelarne il distintivo “alto potenziale”.

Bombelli, 2010; Karataş-Özkan et al., 2014; Klarsfeld, 2012; Monaci, 2012), sebbene non manchino in letteratura indicazioni che invitano a una certa consapevolezza del perdurante divario tra quanto raccomandato dagli esperti del campo – o enfatizzato dalla comunicazione aziendale – e quanto effettivamente “agito” nelle politiche delle organizzazioni (p.es.: Kalev et al., 2006; Pezzillo Iacono et al., 2009; Zanfrini e Monaci, 2014). Aldilà di quest’ultima opportuna osservazione, che coglie un tratto forse inevitabile di un percorso tuttora in costruzione nello scenario organizzativo contemporaneo, ragionare nei termini del DM comporta in primo luogo prendere atto del fatto che *la diversità nelle organizzazioni di lavoro rappresenta ormai una realtà quotidiana*; una condizione alimentata dall’intreccio di molteplici fattori quali la globalizzazione dei mercati, l’attenuarsi dei tradizionali confini organizzativi interni ed esterni, il cambiamento demografico (alla base, per esempio, dell’attuale frequente compresenza nelle organizzazioni di persone di età molto diversa), lo sviluppo di nuovi bisogni individuali portati nel lavoro (di autorealizzazione, di equilibrio tra i vari ambiti della propria vita, ecc.) e le crescenti attese collettive verso gli aspetti di responsabilità sociale e sostenibilità dell’agire d’impresa.

Nell’ottica del DM, prendere sul serio la sfida della diversità significa creare meccanismi e opportunità per riconoscere e includere le differenze e per utilizzare il potenziale da esse implicato; in tal senso, “inclusivo” è un ambiente di lavoro in cui ciascuno, con le proprie prerogative professionali, individuali e sociali, ha la possibilità di partecipare allo sviluppo dell’organizzazione e ai suoi risultati. Ciò, con due punti fermi. Il primo è che le azioni di DM dovrebbero avere *un carattere prettamente volontario*, andando oltre quanto richiesto dalla normativa in materia di pari opportunità, o – per meglio dire – integrandosi con questa più tradizionale forma di attenzione alle diversità nei contesti lavorativi. In secondo luogo, come già accennato, gli obiettivi della proposta del DM si ispirano apertamente a una logica *win-win*, attraverso la quale *tutte le parti coinvolte sono in grado di ottenere benefici*.

Ciò riguarda le persone, perché, evidentemente, essere posti nella condizione di esprimersi e lavorare “per ciò che si è” (con i propri peculiari bisogni, predisposizioni e identità) incrementa la soddisfazione e la qualità della vita, la fiducia e l’autostima, favorendo quindi anche l’efficacia individuale nello svolgimento dei compiti e le possibilità di crescita professionale e di carriera. A loro volta, come variamente suggerito da non pochi studi ed esperienze, dall’impegno a integrare la diversità le organizzazioni possono ricavare molteplici vantaggi

competitivi e riferiti alla performance, quali ad esempio: la riduzione di una serie di costi organizzativi (p.es., legati all'assenteismo e al *turn-over* dei lavoratori); benefici nelle politiche di reclutamento attraverso l'estensione dei bacini da cui si trae personale e l'opportunità di accedere a nuove competenze; vantaggi commerciali laddove la presenza di collaboratori di differente estrazione (di genere, nazionale, ecc.) permette di meglio intercettare e soddisfare i bisogni di una clientela specifica o diversificata; un miglioramento delle competenze per l'internazionalizzazione; un incremento delle risorse per l'innovazione, mediante la combinazione di prospettive ed esperienze differenti specialmente nei gruppi di lavoro; un aumento delle risorse organizzative "intangibili", attraverso soprattutto un maggiore coinvolgimento delle proprie persone e benefici reputazionali nel proprio ambiente di riferimento, sia di mercato che sociale. Infine, non vanno ignorati i benefici che le pratiche di DM sono in grado di generare per gli stessi territori nei quali le organizzazioni operano, tramite la capacità di contribuire ai processi locali di integrazione, di sviluppo di capitale umano ed economie più sostenibili, di promozione – anzitutto sul piano culturale – di modelli inclusivi di convivenza sociale. In definitiva, *l'integrazione della diversità nei contesti di lavoro permette di creare valore*; e più precisamente, per usare un'espressione oggi sempre più diffusa, consente di creare *valore condiviso*.

Sulla scorta delle considerazioni precedenti, nel resto dell'articolo dapprima si insisterà sull'esigenza di estendere le attenzioni e le categorie del DM ai lavoratori immigrati; un *target* che è stato in larga prevalenza trascurato sia nella ricerca che nella pratica e che, d'altro canto, proprio la crisi della migrazione di carattere umanitario post-2014 può stimolare a porre finalmente in primo piano (come, per alcuni versi, sta già iniziando a verificarsi). Successivamente, si discuteranno le principali evidenze fornite da un recente progetto su scala europea che ha indagato le pratiche emergenti di DM verso i lavoratori migranti in un ampio ed eterogeneo campione di organizzazioni; tali indicazioni dal campo, oltre a rafforzare l'idea della praticabilità di politiche organizzative per lo sviluppo del capitale umano degli immigrati, offrono lo spunto per articolare un'agenda in grado di orientare il futuro impegno delle organizzazioni in quest'area nel quadro di un approccio che inevitabilmente coinvolge anche il ruolo di altri attori sociali. L'articolo si conclude con una riflessione che, rispetto alla questione dell'inclusione lavorativa dei migranti, invita a integrare le ragioni della ricerca di valore competitivo con una costante attenzione alla dimensione morale, facendo riferimento, in particolare, all'insegnamento della dottrina sociale della Chiesa.

Il capitale umano dei migranti, un'attenzione il cui tempo è venuto: il “caso” dei rifugiati come opportunità

Fino agli anni più recenti – a livello italiano ed europeo, tanto nella ricerca e pratica organizzative quanto nell'ambito di iniziative pubblico-istituzionali – decisamente limitata è stata l'attenzione rivolta a come la presenza e il contributo dei lavoratori migranti siano o possano essere gestiti in un'ottica di valorizzazione competitiva. A conferma di ciò, nella grande maggioranza delle mappature nazionali elaborate nel corso del progetto europeo “DIVERSE” (a cui si tornerà più puntualmente di seguito), la categoria di lavoratori principalmente coinvolta in pratiche organizzative di DM è rappresentata dalle donne, seguita dalle persone con disabilità e dai lavoratori senior, mentre i migranti costituiscono di fatto uno dei gruppi meno considerati. Sul fronte della ricerca, d'altro canto, gli studi riguardanti la gestione della forza lavoro immigrata si sono in larga parte focalizzati su questioni e processi riguardanti il tema delle disuguaglianze e della discriminazione dei migranti (p.es., nel reclutamento, nell'attribuzione di mansioni, nelle politiche di avanzamento e retributive), piuttosto che sulle opportunità e gli strumenti di un possibile sviluppo del loro potenziale come risorsa organizzativa.

In estrema sintesi, nonostante l'affermarsi di un interesse generale nei riguardi del DM innestatosi sul più tradizionale filone delle pari opportunità, *il numero di studi e iniziative dedicati ai processi di gestione e valorizzazione dei lavoratori migranti appare estremamente ridotto fino a un periodo molto recente* (Monaci, 2015; Zanfrini e Monaci, 2017). Ponendosi in una prospettiva “aziendalistica”, si potrebbe anche dire che, nel caso delle diversità di carattere etnico-nazionale nei luoghi di lavoro, l'attenzione di commentatori e operatori si è rivolta in larga prevalenza a temi di *cross-cultural management*, relativi a risorse umane date da figure manageriali e professionali “pregiate” e tipicamente con riferimento ai bisogni e alle strategie delle imprese multinazionali (p.es.: Gehrke e Claes, 2014; Primecz et al., 2011). Di contro, a parte isolati studi esplorativi su alcune esperienze locali (p.es.: Monaci, 2012; Visconti, 2007), la questione della valorizzazione nelle aziende (indipendentemente dal loro grado di internazionalizzazione) di lavoratori stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria è rimasta sostanzialmente marginale con riferimento al sistema d'impresa italiano e più complessivamente europeo.

In tale quadro, la “crisi migratoria” post-2014 ha cominciato ad alimentare, in Europa, un percettibile cambiamento di prospettiva

in merito all'utilizzo delle potenzialità rappresentate dagli immigrati. In particolare, ma con una valenza più ampia riferita – appunto – al ruolo dell'immigrazione a fronte delle attuali esigenze nel mercato del lavoro e sfide demografiche, al centro della discussione figura il tema dell'integrazione lavorativa delle persone rifugiate, concepite come “risorse da non sprecare”²; ciò, sulla base della consapevolezza ormai diffusa che un numero considerevole di rifugiati condurranno la propria vita (spesso coi propri nuclei familiari) in Paesi dell'Unione Europea. Da questo punto di vista, occorre innanzitutto riconoscere che al ri-orientamento – oggi a uno stadio iniziale – del dibattito ha indubbiamente fornito un notevole impulso l'azione di indirizzo e sensibilizzazione delle istituzioni dell'Unione. Tra le indicazioni e raccomandazioni avanzate in sede comunitaria rispetto alla questione dell'integrazione dei rifugiati e dei “nuovi” migranti, meritano di essere concisamente ripresi e sottolineati i punti di attenzione proposti nei seguenti documenti.

- Comunicazione della Commissione “Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi” (COM (2016) 377 final). Il Piano sottolinea come garantire la partecipazione e il contributo di tutti coloro legittimamente presenti nell'Unione sia fondamentale per il benessere e la coesione futuri delle società europee. In vista di politiche più efficaci per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, si considera l'occupazione una componente cruciale di questo processo, evidenziando anche come l'integrazione nel mercato del lavoro sia opportuna tanto per corrispondere alle crescenti esigenze di competenze specifiche nell'Unione Europea, quanto per migliorare la sostenibilità dei sistemi di welfare nel contesto dei processi di invecchiamento della popolazione e della forza lavoro. Con riferimento ai recenti flussi in ingresso di migranti che necessitano di protezione internazionale, si invita ad attuare politiche attive per ridurre gli ostacoli al loro accesso alla formazione e al mercato del lavoro e supportare il loro inserimento accelerato in quest'ultimo (p.es., mediante una formazione combinata sia di tipo linguistico che *on-the-job*, come anche pratiche di orientamento e *mentoring*). Per quanto riguarda gli strumenti funzionali all'inserimento lavorativo di nuovi migranti e rifugiati, un ruolo di rilievo è assegnato al coordinamento delle politiche, da perseguire non solo attraverso varie aree di *policy*

² Commissione Europea, Comunicato stampa “Integrazione dei rifugiati: la Commissione e le parti economiche e sociali uniscono le forze”, Bruxelles, 20 dicembre 2017.

(educazione, lavoro, ecc.) e differenti livelli (comunitario, nazionale, regionale e locale), ma anche rafforzando la cooperazione degli attori pubblici con soggetti non governativi e privati.

- Comunicazione della Commissione “Una nuova agenda per le competenze per l’Europa. Lavorare insieme per promuovere il capitale umano, l’occupabilità e la competitività” (COM (2016) 381 final). Nel contesto complessivo dell’agenda, il documento insiste esplicitamente sulla necessità di fare un miglior uso delle abilità dei migranti. Si evidenzia come sia i migranti già residenti che coloro giunti più di recente, inclusi i rifugiati e i richiedenti asilo, abbiano una ridotta conoscenza della lingua del paese ospitante; e come, d’altro canto, circa due terzi dei più qualificati siano inattivi, disoccupati o sovra-qualificati rispetto alle mansioni svolte. Si sottolinea, quindi, la priorità di identificare e sviluppare tempestivamente le competenze dei migranti al fine della loro integrazione nel mercato del lavoro. Si estende, inoltre, agli stessi immigrati la preoccupazione riguardante i molti giovani che abbandonano i percorsi di istruzione e formazione senza un’adeguata preparazione per l’ingresso nel mondo del lavoro, attribuendo alla formazione professionale (con una forte dimensione *work-based*) un ruolo-chiave per il miglioramento di competenze sia *job-specific* che trasversali, anche in corrispondenza dei bisogni di settore e locali.

- Comunicazione della Commissione “Sull’attuazione dell’Agenda europea sulla migrazione” (COM (2017) 558 final). In una cornice che delinea ulteriormente le basi di una nuova politica europea in tema di migrazione (p.es., rispetto al consolidamento di un sistema europeo comune di asilo), questa valutazione intermedia dell’attuazione dell’agenda sulla migrazione si sofferma anche su due punti qui più direttamente rilevanti: da una parte, si evidenziano i buoni risultati raggiunti con il lancio dello strumento di determinazione delle competenze per i cittadini di Paesi terzi, volto a supportare i Paesi membri nella prima fase di profilazione delle competenze e qualifiche dei migranti; dall’altro lato, la Commissione si impegna a promuovere un partenariato con gli *stakeholder* sociali ed economici al fine di incrementare la collaborazione diretta a un’inclusione più rapida ed efficace dei rifugiati nel mercato del lavoro.

- “Un partenariato europeo per l’integrazione: offrire ai rifugiati opportunità di integrazione nel mercato del lavoro europeo”, firmato il 20 dicembre 2017 dalla Commissione europea e dalle parti economiche e sociali dell’UE (CES-Confederazione Europea dei Sindacati, BusinessEurope, UEAPME-European Association of Craft SMEs,

CEEP-European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services, Eurochambres). Dando seguito all'impegno appena sopra citato, il partenariato si fonda su tre principi che condensano quanto precedentemente indicato dalle istituzioni europee: 1) la necessità di un'inclusione tempestiva dei rifugiati nel mercato del lavoro come strumento essenziale per la loro partecipazione alla vita economica e sociale dei paesi ospitanti; 2) il ruolo fondamentale di questo meccanismo di integrazione nel generare benefici per i rifugiati, gli altri lavoratori, le imprese e – più in generale – l'economia e la società europee, nell'ottica di non sprecare alcuna competenza; 3) la necessità di un approccio multilaterale, con il coinvolgimento di molteplici attori quali le autorità pubbliche, i servizi per l'impiego, le imprese e le organizzazioni di imprese, i sindacati, i datori di lavoro nel settore pubblico, le camere di commercio, gli istituti di istruzione e formazione, i soggetti della società civile. A partire da questa piattaforma comune, i partner economici e sociali si impegnano ad agire in determinate macro-aree considerate cruciali, quali la sensibilizzazione in merito alle condizioni necessarie per l'inclusione lavorativa dei rifugiati e ai suoi vantaggi economici e sociali, la raccolta e la condivisione di buone prassi a livello nazionale e locale, la collaborazione con le autorità pubbliche e gli altri portatori di interessi per sostenere l'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro con riferimento ai settori più rilevanti nei diversi paesi.

Le sollecitazioni proposte in ambito comunitario hanno sicuramente rappresentato un fattore di stimolo per iniziative di livello nazionale, tra le quali, nel caso italiano, spiccano l'Accordo quadro (2016) e il Protocollo di attuazione (2017) sottoscritti dal Ministero dell'Interno e Confindustria con l'obiettivo di favorire percorsi aziendali di formazione e tirocinio per beneficiari di protezione internazionale.

Tuttavia, l'aspetto qui più cruciale è che proprio il "caso dei rifugiati" e le preoccupazioni e riflessioni da esso generate paiono potersi, o già starsi, configurando come un importante punto di passaggio verso un *"cambio di paradigma"* attraverso cui pensare la presenza dei rifugiati – e, più in generale, dei migranti – in termini di risorsa e non più (o non solo) in termini di problema; come un valore aggiunto che varie parti, compresi gli attori economici, contribuiscono a sviluppare e di cui la società e le stesse imprese possono beneficiare. A tale proposito, appare significativo che attualmente alcune iniziative di sensibilizzazione europee (p.es.: Charta der Vielfalt, 2016) enfatizzino, in un'esplicita ottica di DM, le potenziali aree di vantaggio connesse alla formazione e all'impiego di rifugiati e richiedenti asilo, riferendosi soprattutto alla possibilità di:

- reclutare personale eventualmente già qualificato o comunque valorizzabile sotto il profilo delle competenze, a fronte di specifici fabbisogni di forza lavoro legati in particolare all'esigenza di sostituire personale senior in uscita dal lavoro;
- inserire in azienda giovani altamente motivati, la cui propensione all'impegno e a "mettersi in gioco" spesso è dimostrata da (ed è stata verosimilmente sviluppata attraverso) i rischiosi percorsi migratori intrapresi per costruire il proprio futuro;
- disporre di risorse umane con specifiche abilità linguistiche e culturali, essenziali, in un contesto socio-economico globalizzato, per posizionarsi come imprese (e Paesi) attrattivi in partnership e strategie di business internazionali;
- incrementare, attraverso maggiori tassi di occupazione, la coesione sociale e la stabilità economica nelle comunità locali.

Chiaramente, in questo invito a trasformare in opportunità la sfida posta dalla migrazione di carattere umanitario non manca la consapevolezza di ostacoli e problemi. Ciò riguarda innanzitutto una serie di criticità sul piano dell'accesso dei nuovi migranti al lavoro, a cui gli interventi delle istituzioni europee raccomandano di riservare prioritaria attenzione e che derivano da svariati fattori quali le condizioni di vulnerabilità causate da traumi, le difficoltà nel riconoscimento dei titoli formativi o *tout court* la mancanza di documenti relativi alle proprie qualifiche, i vincoli legali connessi allo status di rifugiato o richiedente asilo e l'inattività nel periodo delle procedure d'asilo, barriere linguistiche e culturali, limiti nelle politiche attive del lavoro e per l'orientamento nel mercato del lavoro dei Paesi ospitanti. Occorre poi considerare, a livello prettamente organizzativo, la necessità di creare ambienti e climi di lavoro aperti, liberi dal pregiudizio e comunque con capacità di risposta a fenomeni di discriminazione o rischi di stigmatizzazione nei confronti delle peculiari diversità portate nelle organizzazioni dai migranti rifugiati.

In qualche modo, tuttavia – ed è questo che più preme ribadire –, anche grazie al "movimento" creatosi attraverso l'emergenza dei rifugiati, un'attenzione per l'esigenza e la ragionevolezza di pratiche in grado di valorizzare il potenziale delle risorse umane immigrate sembra, più o meno faticosamente, iniziare a farsi strada; si tratta ora di *lavorare con maggiore decisione e convinzione in quest'area di impegno, che resta fundamentalmente da coltivare nel sistema d'impresa italiano ed europeo.*

Alcune indicazioni dal campo: il progetto europeo “DIVERSE”

Proprio con l'intento principale di *rafforzare l'idea della convenienza – e, prima ancora, della fattibilità – di azioni orientate allo sviluppo del capitale umano dei migranti come risorsa organizzativa*, il presente paragrafo si sofferma su alcune indicazioni offerte dal già citato progetto “DIVERSE” (*Diversity Improvement as a Viable Enrichment Resource for Society and Economy*), co-finanziato dalla Commissione Europea attraverso il “Fondo Europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi”³ e realizzato nel biennio 2014-15 in dieci paesi dell'Unione Europea con il coordinamento del Centro di Ricerca WWELL dell'Università Cattolica⁴. In particolare, spunti interessanti e, in prevalenza, riferibili alla stessa situazione italiana sono forniti dalla parte del progetto dedicata a uno studio empirico transnazionale sulle pratiche organizzative di DM a favore dei migranti, attuate in un campione di più di cento organizzazioni eterogenee per dimensioni e settori di attività (per una discussione dettagliata, si rimanda a Monaci [2015]).

Un dato d'ingresso ma di per sé significativo è che, di fatto, nello scenario organizzativo di riferimento dell'indagine risulta possibile individuare *un repertorio emergente di azioni orientate ai lavoratori immigrati*, determinate e alimentate da fattori organizzativi differenti e talora combinati, quali la conformità alla regolamentazione sulle pari opportunità, la proiezione internazionale dell'organizzazione, l'influenza degli impegni aziendali nella “Responsabilità Sociale d'Impresa” nonché di visioni etiche connesse a specifici modelli di leadership e culture organizzative. Peraltro, tali pratiche si sono per lo più sviluppate non sotto forma di sistemi formalmente pianificati e strutturati, ma piuttosto in termini spontanei e spesso informali, connessi a specifiche esperienze, esigenze e occasioni di apprendimento vissute nel corso dell'evoluzione organizzativa. Il carattere frequentemente “evolutivo”, piuttosto che “strategico”, di tali interventi sembra confermare quanto si è sostenuto in precedenza a proposito del ruolo prevalentemente marginale ricoperto dalla categoria dei migranti come *target* di politiche organizzative esplicitamente orientate alla produzione di vantaggio competitivo

³ Grant Agreement No. HOME/2012/EIFX/CA/CFP/4248 *30-CE-0586564/00-20.

⁴ I Paesi coinvolti sono i seguenti: Estonia, Finlandia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia, Ungheria. I risultati e le priorità di *policy* prodotti dal progetto sono puntualmente presentati e commentati nel volume curato da Zanfrini (2015).

tramite la gestione della diversità⁵. Al contempo, proprio i numerosi casi di sviluppo non sistematico o anche contingente di concrete attenzioni nella gestione del personale immigrato segnalano come la presenza di quest'ultimo possa, o anzi debba, spingere a confrontarsi con nuove questioni; ciò, mediante delle risposte che – semmai – necessitano di essere maggiormente “portate allo scoperto” e organizzate in modo più consapevole, mirato e coerente.

Un altro punto significativo evidenziato dalla ricerca concerne *la natura degli interventi di riconoscimento, integrazione e valorizzazione delle risorse umane immigrate* nei luoghi di lavoro. Su tale piano, a emergere è la varietà – per certi versi, inaspettata – dei processi messi in campo, che possiamo sinteticamente ricondurre ad almeno quattro ampie aree.

- La prima comprende *molteplici forme di sostegno concreto in grado di supportare i migranti nella gestione di basilari problemi a cavallo tra vita personale e familiare e sfera lavorativa*. Attenzioni ricorrenti in quest'ambito sono le seguenti: l'assistenza nel disbrigo di pratiche burocratiche legate allo status di migrante (p.es., nei processi di ricongiungimento familiare); l'orientamento rispetto ad aspetti pratici della vita quotidiana nel Paese ospitante; il supporto a lavoratori con problemi finanziari o di salute; la concessione di periodi di ferie prolungati per favorire il rientro in patria, come anche di tempi e/o spazi per la preghiera personale (particolarmente rilevanti per i lavoratori musulmani); l'organizzazione di orari di lavoro flessibili per consentire a chi sia privo di altri sostegni di occuparsi di membri della famiglia. Quantunque di livello elementare e spesso non formalmente regolati, o perfino implementati di volta in volta in base alla logica del “buon senso”, questi interventi appaiono fondamentali per consentire ai lavoratori immigrati di sentirsi integrati nell'organizzazione e raggiungere una condizione di serenità e di coinvolgimento nello svolgimento di attività.
- In secondo luogo, troviamo *pratiche che coinvolgono più direttamente i processi centrali del “ciclo” di gestione delle risorse umane di un'organizzazione*. È il caso del reclutamento, per

⁵ È eloquente, al proposito, il modo in cui i referenti di non poche organizzazioni del campione abbiano ricostruito e interpretato le esperienze condotte nelle proprie realtà senza collegarle apertamente a obiettivi e strumenti del DM (sovente chiamati invece in causa, da questi stessi intervistati, con riferimento ad altri gruppi presenti nel proprio contesto organizzativo).

esempio attraverso accordi e azioni di network con partner nazionali e internazionali (come, in un'interessante esperienza italiana nel campo sanitario, la partnership con un centro di formazione infermieristica all'estero per sopperire alla carenza di candidati autoctoni); dell'inserimento dei neo-assunti tramite supporti quali "welcome kits" e giornate di orientamento alla vita organizzativa, e, in alcuni casi, l'utilizzo di mentori interni; delle iniziative di formazione (linguistica, professionale, mista), non di rado rivolte anche a dipendenti immigrati impiegati in compiti di qualificazione medio-bassa e con effetti non soltanto di "incentivazione compensativa" rispetto a mansioni con limitate prospettive di avanzamento ma talora in grado di tradursi, per i migranti coinvolti, in opportunità di raggiungere posizioni di responsabilità intermedia (come il coordinamento di gruppi di lavoro).

- La terza area di impegno riguarda, in modo più generale ma anche – per così dire – pervasivo, *la creazione di climi di lavoro e culture organizzative inclusivi*. In talune situazioni, e non casualmente in corrispondenza di setting organizzativi più strutturati (p.es.: imprese multinazionali, grandi organizzazioni non-profit), questa dinamica si sviluppa anche attraverso canali formali; ne sono un esempio sia l'adozione di codici di condotta o documenti sulla "mission organizzativa" che esplicitamente sottolineano temi e obiettivi legati all'inclusione della diversità, sia il ricorso a mediatori culturali interni, costituiti principalmente da collaboratori con un background migratorio chiamati, fra gli altri compiti, a operare come "modelli di ruolo" per i *co-workers* immigrati. D'altro canto, un ruolo fondamentale per la costruzione di ambienti di lavoro inclusivi pare spesso giocato da processi sociali di carattere più informale. Ciò procede innanzitutto dalla presenza di climi relazionali positivi, basati su forme di comunicazione diretta tra le persone (e tra "capi" e collaboratori) e stili di leadership partecipativi, e si estende ad altri meccanismi, non necessariamente pianificati ma piuttosto emergenti come un modo consueto o naturale di "fare le cose", capaci di rendere l'esperienza della diversità normalmente accettata nella quotidianità lavorativa; è il caso dell'uso di team multinazionali o multi-etnici nello svolgimento delle attività, che rappresentano occasioni di convivenza collettiva in cui la conoscenza reciproca permette di ridurre l'influenza degli stereotipi cul-

turali, come anche della tendenza a promuovere eventi sociali (incontri e party multiculturali, ecc.) che a loro volta facilitano gli scambi e il rafforzamento di legami di amicizia tra persone di differente origine etnico-nazionale e religiosa.

- Infine, sebbene – va precisato – più raramente, è possibile riscontrare *la ricerca esplicita di vantaggio competitivo attraverso il pluralismo nazionale e culturale delle risorse umane*. Laddove presente, questa attenzione più deliberata verso i benefici organizzativi della diversità portata dalle risorse immigrate si concretizza assegnando loro ruoli critici per il perseguimento di determinati obiettivi e strategie. Ciò si verifica primariamente in due ambiti: quello della relazione con segmenti di clientela o utenza dal background socio-culturale analogo o prossimo a quello dei propri dipendenti stranieri (una sorta di *best practice*, da tale punto di vista, è rappresentata dalla scelta di una multinazionale italiana della ristorazione di valorizzare le competenze linguistiche e culturali del proprio personale straniero sia per incrementare la qualità del servizio a clienti stranieri in territorio italiano, sia per entrare in nuovi mercati esteri coincidenti con i Paesi di origine di questi dipendenti); e quello della gestione di specifici progetti, ad esempio – come per un paio di enti non-profit – laddove è richiesta una profonda conoscenza dall'interno dei contesti sociali e politico-istituzionali in cui si conducono iniziative internazionali di cooperazione solidale. A parte questi “casi-limite”, vale la pena notare come lo studio abbia messo in luce altri tentativi, pur in fase iniziale, di confrontarsi con le peculiarità del proprio staff immigrato in una prospettiva di “sviluppo organizzativo”; ne è espressione un’iniziativa di ricerca-azione attuata, nell’organizzazione sanitaria menzionata in precedenza, con l’intento di mappare le caratteristiche professionali dei dipendenti immigrati e far emergere le distintive visioni dei comportamenti di cura sottese alle loro pratiche operative con i pazienti.

Ancora, dalla ricerca condotta nell’ambito di “DIVERSE” sono scaturite varie indicazioni che, in generale, sembrano confermare il punto forse centrale dell’intero approccio DM e sicuramente di questo articolo; ovvero, che anche con riferimento alla forza lavoro immigrata ci si possa plausibilmente attendere la capacità di generare valore condiviso dalla gestione inclusiva della diversità. In primo luogo, come già accennato, i benefici prodotti riguardano i migranti; oltre

al sostegno per il soddisfacimento di bisogni basilari nell'interazione vita-lavoro e a opportunità di crescita professionale, essi possono ottenere ricompense "simboliche" collegate allo sviluppo di un senso di identità e di appartenenza sociale che deriva dall'esperienza di sentirsi coinvolti e considerati per le proprie peculiarità all'interno del contesto di lavoro. Non sono da trascurare, peraltro, i benefici per la popolazione organizzativa nel suo complesso, in termini di arricchimento sia professionale che più squisitamente personale; con le parole di un dipendente non immigrato, "un ambiente multiculturale vuol dire imparare continuamente". Inoltre, si può ragionevolmente ritenere che le pratiche di DM individuate siano in grado di produrre impatti nei territori coinvolti, contribuendo ai locali processi di integrazione e sviluppo socio-economici sotto diversi profili: attraverso la valorizzazione di capitale umano sotto-utilizzato; fornendo risposte, grazie all'attivazione della propria diversità interna, ai nuovi bisogni (stili di vita, di consumo, di interazione...) di contesti socio-culturali in cambiamento e a loro volta sempre più eterogenei; e promuovendo sensibilizzazione intorno ai temi della diversità tra gli stakeholder di riferimento (partner, fornitori, clienti e utenti, ecc.), specie allorché le iniziative di DM risultano capaci di trasmettere un esplicito messaggio al contesto in quanto inserite in politiche aziendali di responsabilità sociale o, in modo più radicale, quando si legano a una funzione di disseminazione culturale direttamente implicata dalla missione organizzativa (come nel caso di una società di comunicazione impegnata nella valorizzazione dei "nuovi italiani" rappresentati dai giovani immigrati di seconda generazione).

D'altro canto, le esperienze analizzate portano a identificare una serie di riconoscibili vantaggi per la stessa prestazione organizzativa. In particolare, gli effetti più interessanti e, nella prospettiva di un ulteriore sviluppo, promettenti riguardano quattro principali aree.

- *Disponibilità di nuove risorse per il problem-solving e l'innovazione.* Tale condizione caratterizza, evidentemente, l'esperienza di quelle organizzazioni che proprio attraverso l'immissione di personale straniero hanno potuto acquisire delle competenze ricercate e comunque pregiate nel rispettivo settore di attività; è il caso, in primo luogo, di quelle imprese del campione le cui strategie di business si orientano al reclutamento di professionisti stranieri ad alta qualificazione più difficilmente reperibili nel contesto di riferimento locale o perfino nazionale (p.es., in settori tecnologici ma anche artistico-culturali o dell'alta formazione). Più in

generale, tuttavia, nuove opportunità di apprendimento o per la vantaggiosa sperimentazione di “modi alternativi di fare le cose” appaiono non di rado collegarsi alla disponibilità, attraverso la collaborazione di risorse immigrate, di una certa varietà di stili di pensiero e approcci al lavoro; si può qui citare l’esperienza di un’azienda farmaceutica olandese, in cui la presenza di un gruppo di ricercatori iraniani formati nel proprio Paese di origine ha favorito la progressiva condivisione di un approccio più “olistico” alla fase di ricerca e sviluppo dei prodotti, incentrato su modalità particolarmente meticolose e aperte di valutazione dei dati prima di decretare l’abbandono di una determinata linea di ricerca.

- *Creazione di nuove opportunità di marketing tramite la composizione multiculturale del personale.* Come fatto notare poco sopra, nel percorso di alcune delle organizzazioni studiate si coglie chiaramente lo sforzo di valorizzare le competenze del personale immigrato nella ricerca di nuovi sbocchi di mercato o per un incremento della qualità del rapporto con il pubblico di riferimento. In molteplici casi, anche quando non strategicamente pianificata, la presenza di risorse umane “naturalmente” qualificate per interpretare e soddisfare i bisogni di una clientela o utenza multiculturale – o di una sua specifica nicchia – risulta di fatto essenziale per un’interazione efficace con i destinatari di prodotti e servizi, come testimoniato con una certa frequenza, nel campione, da organizzazioni pubbliche e private operanti nell’area sanitaria e crescentemente chiamate a confrontarsi proprio con un’utenza immigrata.
- *Incremento della motivazione e della fidelizzazione dei dipendenti.* Come, anche qui, già suggerito, la capacità di attivare meccanismi di riconoscimento e valorizzazione della diversità tende ad alimentare la motivazione dei dipendenti coinvolti, il loro impegno nei confronti dei compiti e degli obiettivi organizzativi – con ripercussioni positive sulla produttività – e il loro desiderio di rimanere nell’organizzazione (come comprovato da tassi di turnover mediamente contenuti).
- *Miglioramento della reputazione organizzativa.* In un certo numero di casi indagati relativi specialmente a imprese di mercato, l’implementazione e la comunicazione delle azioni di DM (fra cui quelle indirizzate ai migranti) contribuiscono a veicolare un’immagine positiva dell’organizzazione presso

stakeholder significativi quali clienti, partner d'attività, attori pubblici e gli stessi dipendenti. Inoltre, soprattutto quando tali iniziative si inquadrano nel contesto di una visibile politica di responsabilità sociale, le aziende che le promuovono tendono a essere percepite come attori non solo “legittimati a operare” ma, più profondamente, capaci di esprimere la loro “cittadinanza” mediante un ruolo attivo nella vita economica e sociale della comunità di appartenenza.

Da ultimo, occorre rimarcare come nello scenario delineato dalla ricerca *affiorino una serie di criticità, sia di contesto che interne alle organizzazioni, tali da rendere gli impegni e gli investimenti nella valorizzazione lavorativa dei migranti un percorso non agevole e quanto meno sfidante*. Sul fronte del contesto si distinguono, ad esempio, fattori di natura legale e istituzionale, dati – in primo luogo – dai vincoli burocratico-regolamentari che nei vari Paesi coinvolti possono ostacolare la valorizzazione delle competenze dei migranti non formalmente riconosciute. A ciò si aggiunge l'influenza delle pressioni al contenimento dei costi, tanto più in ambienti ancora sotto gli effetti della crisi, che accentua la difficoltà di effettuare e sostenere investimenti di risorse economiche, umane e progettuali (portando, ad esempio, alla sospensione di iniziative di DM già avviate). A livello organizzativo, la criticità di fondo riguarda la già indicata carenza di un quadro sistematico e coerente per la progettazione e l'implementazione degli interventi. Ciò appare principalmente collegato, da un lato, alla complessità delle organizzazioni (con ostacoli alla circolazione delle pratiche in sistemi costituiti da componenti di fatto semi-autonome) o, viceversa, alle loro ridotte dimensioni (con maggiori problemi nell'investimento di risorse “dedicate”); e, dall'altro, alle difficoltà di cambiamento delle culture organizzative in senso inclusivo, un processo che per realizzarsi – e produrre risultati anche sul piano della *performance* organizzativa – richiede periodi medio-lunghi e che quindi può facilmente contrastare con la logica di breve termine oggi imperante in molti contesti competitivi.

La valorizzazione dei migranti nei contesti di lavoro: un'agenda per le organizzazioni (e non solo)

Uno studio empirico come quello svolto nell'ambito di “DIVERSE” suggerisce non solo la praticabilità di interventi per la valorizzazione dei migranti nei luoghi di lavoro, ma anche implicazioni da cui, in parte, si può trarre spunto per *proporre una serie di linee di azio-*

ne orientate a un migliore o ulteriore sviluppo in tale campo. Come detto, una caratteristica delle pratiche osservate consiste nel ricorso complessivamente limitato a strumenti mirati per la gestione della diversità. Il fatto che tali azioni siano sovente attuate in maniera informale, o talora addirittura tacita, non è di per sé da considerarsi negativo, sia perché esse consentono forme molto dirette di ascolto e coinvolgimento delle persone, sia perché possono riflettere un'apertura alle differenze già radicata e quasi "data per scontata" in virtù di una distintiva storia e cultura organizzativa (solitamente a partire dalla sensibilità personale di imprenditori o capi "illuminati"). D'altro canto, una scarsa formalizzazione delle iniziative tende a ostacolare aspetti di consapevolezza e sistematicità che appaiono basilari per far emergere e sfruttare le opportunità disponibili in un contesto di lavoro o per consolidare impegni nel riconoscimento del valore della diversità implicitamente già presenti. L'esigenza di un maggiore grado di strutturazione degli interventi sembra porsi in modo particolare nel caso del sistema d'impresa del nostro Paese, fondato in larga prevalenza – come noto – sull'attività di piccole e medie aziende; sebbene, proprio per tale motivo, resti sensato ritenere che una "via italiana" al DM (Monaci, 2012) non possa prescindere dal ruolo di dimensioni informali legate a specifiche esperienze e culture nei luoghi di lavoro, la sfida che ora si impone in questo contesto pare effettivamente quella di *integrare e rafforzare tali meccanismi inclusivi spontanei con la graduale introduzione di azioni più "deliberate" e sistematiche.*

In questa prospettiva, le organizzazioni, in base alla rispettiva situazione (p.es.: andamenti e problemi del settore di attività, mutamenti nelle priorità degli *stakeholder*, clima dell'ambiente di lavoro), sono anzitutto chiamate a *uno sforzo di comprensione del modo in cui la diversità e quindi una sua più attenta gestione possano contribuire a generare valore* e al miglioramento della prestazione organizzativa; ad esempio, nel senso di favorire l'ingresso in determinati segmenti di mercato oppure la costruzione di *partnership* con interlocutori rilevanti per i propri obiettivi. Ciò rappresenta un primo necessario passo verso la progressiva integrazione dell'investimento nella diversità all'interno della globale strategia e attività organizzativa. Processo, quest'ultimo, che comporta un secondo decisivo meccanismo: *l'impegno nella comunicazione interna*, volto a sensibilizzare l'intero personale rispetto al significato e ai vantaggi collettivi degli interventi attuati per l'inclusione della diver-

sità⁶. Una terza generale area a cui si dovrebbe riservare esplicita attenzione, a valle e nel corso delle iniziative implementate, riguarda *la valutazione degli impatti delle politiche organizzative di DM attraverso vari strumenti di monitoraggio* (da indagini di clima nel luogo di lavoro, fino a forme di valutazione della prestazione dei dirigenti basate anche sui loro risultati nella gestione della diversità). È, questo, indubbiamente un impegno alquanto sfidante, specie tenendo conto, con riferimento al contesto italiano, della tradizionale resistenza a muoversi secondo i principi di una seria “cultura della valutazione” dei progetti. Nondimeno, un rafforzamento delle azioni di valutazione dei risultati appare indispensabile, almeno in prospettiva, non soltanto ai fini di una gestione efficace e migliorativa degli interventi, ma anche per incrementare il consenso e il coinvolgimento di vari interlocutori interni ed esterni; ciò, secondo il semplice ma sempre valido dettame che “toccare con mano” (anche con la forza dei numeri) effetti positivi o, viceversa, criticità costituisca un naturale stimolo per la motivazione e l’azione. Infine, nel caso delle imprese di piccole dimensioni più soggette al vincolo della disponibilità di risorse, è da guardare con favore e promuovere *la costituzione di network di collaborazione tra organizzazioni* per la condivisione sia dei costi di programmazione e realizzazione che dei benefici prodotti dagli investimenti.

Nel quadro di queste indicazioni generali, a livello più operativo è auspicabile che le organizzazioni, ai fini dell’integrazione e valorizzazione dei lavoratori immigrati, tengano in considerazione un repertorio di strumenti la cui funzionalità è già stata messa in luce da studi e buone prassi relativi alla gestione di altre dimensioni della diversità (quali il genere e l’età). Tali strumenti, l’uso dei quali – non sorprendentemente – si è ravvisato in alcune delle pratiche emergenti mappate dal progetto “DIVERSE”, coinvolgono in particolare i seguenti ambiti di intervento:

- *il reclutamento del personale e di candidati a tirocini*, attraverso pratiche di selezione non discriminatorie, ma al contempo “mirate”; ovvero, aperte alla ricerca di candidati in bacini di offerta di lavoro non tradizionali, a una valuta-

⁶ Tale passaggio risulta cruciale per ridurre il rischio, non infrequente nella fase di avvio di iniziative di DM, di suscitare nel contesto di lavoro la percezione di “discriminazioni a rovescio”; vale a dire, la convinzione che le persone al centro delle pratiche inclusive (nel nostro caso, i migranti) siano fatte oggetto di particolari attenzioni per il loro status di minoranza, piuttosto che per motivi legati allo svolgimento delle attività e al possesso di competenze.

zione a largo spettro e di prospettiva delle loro competenze e potenzialità, alla considerazione di dettagli pratici (come, aspetto rilevante nell'esperienza di molti migranti, la possibilità di coprire la distanza tra residenza e luogo di lavoro);

- *le iniziative di mentoring e tutoring*, ossia di orientamento, supporto e accompagnamento – professionali e personali – da parte di membri esperti dell'organizzazione, specialmente durante la fase di inserimento;
- *la formazione delle risorse umane*, rivolta sia al *target* dei dipendenti immigrati (p.es.: formazione linguistica e professionale, anche *on-the-job*, programmi per soggetti “ad alto potenziale”), sia al complesso del personale mediante interventi per l'aumento di consapevolezza (p.es., in merito alla sottile ma pervasiva influenza degli stereotipi) o, più ambiziosamente, per lo sviluppo di competenze specifiche nella relazione con la diversità (comunicazione interculturale, gestione dei conflitti, ecc.);
- *le iniziative di conciliazione vita-lavoro e di “welfare aziendale”*, volte a favorire il benessere delle persone nell'interazione tra sfera lavorativa e altri ambiti della vita individuale (p.es.: flessibilità degli orari, servizi ai dipendenti e alle loro famiglie);
- *la formalizzazione dell'impegno a favore della diversità*, attraverso, in particolare, il suo esplicito inserimento in codici di condotta e altri documenti interni (dichiarazioni della *mission*, ecc.) e l'adesione a iniziative proposte nel contesto (da parte, per esempio, di attori istituzionali o associazioni di settore);
- *la comunicazione esterna delle azioni avviate e realizzate per l'inclusione dei migranti*, intesa non solo come strumento di coinvolgimento di partner, ma eventualmente, in una logica di responsabilità sociale, anche come veicolo di “testimonianza” e disseminazione di pratiche virtuose.

Un'implicazione di quanto discusso è che, *per essere efficace, l'integrazione della diversità dovrebbe prendere forma come “impresa partecipata”*. Ciò vale, in primo luogo, *a livello organizzativo*, rispetto al quale per le possibilità di sviluppo, se non di successo, delle iniziative si rivelano cruciali almeno tre elementi: *a)* l'impegno e la *sponsorship* dei vertici dell'organizzazione, attraverso la loro guida e, forse ancor più, il loro esempio personale nel comunicare la rilevanza di una nuova visione inclusiva e motivare le persone al cambiamento; *b)* il coinvolgimento convinto (e non meramente ritualistico) dei capi intermedi, ossia coloro che spesso influenzano maggiormente, nel bene o nel

male, le condizioni dell'attività quotidiana, la qualità delle relazioni professionali e pertanto il benessere e le opportunità che le persone possono ricavare dall'esperienza lavorativa; c) più in generale, processi di socializzazione e condivisione di una cultura inclusiva nell'intera comunità organizzativa, che si basano inevitabilmente anche su "atti" di interpretazione, apprendimento e adesione da parte di buona parte dei membri dell'organizzazione.

Rimarcata la centralità del ruolo delle organizzazioni nella costruzione di ambienti di lavoro orientati alla diversità, occorre altresì sottolineare come la diffusione di questi processi dipende e, in un campo finora trascurato o "latente" come la valorizzazione dei migranti, dipenderà inoltre da fattori al di fuori della sfera di impegno e controllo diretti delle organizzazioni. È anche in questa seconda e più ampia accezione che possiamo parlare della promozione della diversità in termini di "impresa sistemica": la definizione e la realizzazione di politiche di DM nei luoghi di lavoro richiedono *la partecipazione e la capacità di iniziativa da parte di altri soggetti – a loro volta differenti – rappresentati da stakeholder di contesto*, quali le istituzioni pubbliche, le associazioni imprenditoriali e di categoria, i sindacati, i soggetti della società civile e del terzo settore, gli stessi cittadini nel proprio ruolo di clienti o utenti.

Su quest'ultimo piano, emerge l'esigenza di sviluppare o consolidare ulteriormente una serie di meccanismi di sostegno e facilitazione degli interventi organizzativi per la diversità. Ricadono in quest'area le *forme di incentivazione diretta delle azioni di DM*; tale versante coinvolge primariamente il ruolo dei soggetti pubblico-istituzionali, per esempio nella direzione indicata dalle normative più recenti in materia di agevolazioni fiscali collegate all'attuazione di programmi di welfare aziendale e, in modo più vincolante, sull'obbligo di rendicontazione non finanziaria (cioè, di comunicazione degli impegni di responsabilità sociale) a carico di alcuni tipi di grande azienda. In secondo luogo, occorre rafforzare *la collaborazione degli stakeholder nella programmazione e gestione di interventi mirati di DM, nonché nella loro legittimazione sociale*. Ciò può essere perseguito mediante partnership di progetto con attori pubblici ed enti di terzo settore (con la loro specifica conoscenza di caratteristiche e bisogni di singoli territori), iniziative istituzionali e di settore volte alla promozione di forme esplicite di comunicazione e valutazione delle politiche per la diversità (eventualmente nel quadro di "linee-guida" messe a punto a livello nazionale e internazionale), meccanismi premianti in grado di aumentare la visibilità e la reputazione di

organizzazioni promotrici di buone prassi di DM (p.es., estendendo le iniziative, già presenti nel nostro Paese, di istituzione di “premi speciali” in tale ambito). Ancora, va ulteriormente coltivato *il coinvolgimento attivo dei sindacati a livello nazionale, territoriale e aziendale*; come dimostrato negli ultimi anni dalla contrattazione di secondo livello per la formulazione di piani di welfare aziendale (che, come visto, di frequente comprendono forme di attenzione alla diversità⁷), dalla partecipazione di questo attore storicamente rilevante nel contesto italiano possono scaturire importanti contributi in termini di idee, consenso e operativi. Infine, occorre sottolineare l'importanza dei *processi di riconoscimento provenienti dagli stessi cittadini in quanto consumatori o utenti*, i quali, attraverso la loro “risposta” (a partire dalle proprie scelte di acquisto), possono sostenere gli impegni delle organizzazioni; ciò, a sua volta, sembra comportare un rafforzamento delle azioni di sensibilizzazione e informazione rivolte al pubblico per comunicare il senso e le finalità di modelli inclusivi di gestione del lavoro, tanto più rispetto a una questione oggi “socialmente sensibile” e facilmente strumentalizzabile come quella dell'integrazione dei migranti.

Una riflessione conclusiva: l'imprescindibilità della dimensione morale e la “bussola” della dottrina sociale della Chiesa

Si vuole concludere questo articolo, che enfatizza l'esigenza e le concrete opportunità di valorizzare il potenziale del capitale umano dei migranti, con alcune considerazioni che invitano a confrontarsi con questo tema esercitando, nondimeno, una forma più ampia di riflessività e discernimento. In particolare, la riflessione fondamentale proposta in chiusura del nostro discorso è che *la ricerca di valore competitivo, nella gestione del personale immigrato come di qualsiasi altra “categoria” di lavoratori, può rafforzare ma non deve subordinare – o, addirittura, sostituire e far eclissare – la pratica di valori eticamente ispirati.*

Innanzitutto, ciò significa che, anche laddove appaia più complicato trasformare il potenziale delle persone in valore aggiunto per la prestazione organizzativa, resta o dovrebbe rimanere centrale il principio di “lavoro umano decente”; vale a dire, un riferimento morale che, per ricollegarsi alle osservazioni iniziali sul nostro modello

⁷ Ad esempio, tramite accordi per garantire i diritti religiosi delle minoranze nel luogo di lavoro.

dominante di integrazione lavorativa degli immigrati – e come approfondito in un altro dei saggi che compongono questa raccolta: cfr. Zanfrini, *supra* –, dovrebbe spingere a scoraggiare e contrastare i processi involutivi che impediscono una vita dignitosa o anche solo “normale” (nell’economia sommersa, in mansioni dalle connotazioni prettamente servili, mediante l’utilizzo improprio di determinati strumenti contrattuali...).

In secondo luogo, occorre sviluppare una chiara consapevolezza della problematicità di alcuni concetti e pratiche a cui pure, nel corso di questo lavoro, ci si è costantemente riferiti. È il caso del discorso sulle risorse umane, che reca con sé un’intrinseca ambivalenza. Infatti, se, da un lato, esso allude al “fattore umano” evocando temi relativi alla sua cura e alla sua crescita, dall’altro, definendolo una “risorsa”, si riferisce apertamente a un suo utilizzo strumentale; significativamente, il pensiero sociale della Chiesa sottolinea che l’uso stesso dell’etichetta “risorse umane” solleva, in ultima analisi, una questione etica in quanto «i collaboratori non sono mere “risorse umane”» (PCGP, 2013: 15). Un altro importante punto riguarda la diffusione della retorica e delle prassi della responsabilità sociale d’impresa. Come già suggerito, siamo qui di fronte a un fenomeno che può agevolare e in vario modo sta già alimentando, tra gli operatori dell’economia e nelle loro comunità professionali, l’idea che la promozione della diversità debba contribuire alla creazione di valore sociale, oltre che organizzativo. Tuttavia, quello offerto dalle prospettive della responsabilità sociale e della “cittadinanza” d’impresa pare costituire un riferimento eticamente opportuno ma non sufficiente, perché, anche in questo caso, non si può fare a meno di rilevare una criticità di fondo; un’ambiguità latente che non riguarda tanto il noto rischio che le iniziative in questo campo si riducano a mere operazioni di facciata, ma che più in generale può spingere a chiedersi – seguendo alcuni commentatori – se, in tale logica, la creazione di valore per le persone e le comunità costituisca una finalità etica rilevante non di per sé ma nella misura in cui metta a disposizione «uno strumento elegante ed economicamente razionale per il successo aziendale» (Beschoner, 2013: 109).

Chi scrive ha la convinzione che, nel campo dell’integrazione lavorativa degli immigrati (come per altri aspetti della vita organizzativa), una significativa “bussola” per l’orientamento di scelte e azioni in senso morale sia costituita dalle indicazioni della dottrina sociale della Chiesa, le cui proposte – diversamente da quanto spesso si ritiene – non mancano di evidenziare cosa comporta la traduzione di

certi principi etici generali in concrete circostanze della vita economica e sociale. Due sono i punti fondamentali di questa prospettiva, rispetto al tema qui affrontato: la concezione dei luoghi di lavoro – e l’invito a realizzarli costantemente – come “comunità di persone” (Giovanni XXIII, *Mater et Magistra*, n. 91 e n. 142, 1961; Giovanni Paolo II, *Centesimus Annus*, n. 35, 1991), in cui i partecipanti hanno la capacità, e dovrebbero avere la possibilità, di relazionarsi reciprocamente costruendo legami sociali che vanno ben oltre le loro motivazioni auto-interessate; e il valore della “dimensione soggettiva del lavoro” (Giovanni Paolo II, *Laborem Exercens*, n. 6, 1981), relativa al modo in cui le attività e relazioni di quanti operano in quella comunità hanno un impatto sulla loro capacità di svilupparsi e riconoscersi pienamente come persone umane. Attorno e sottesi a questi cardini, troviamo vari principi⁸ che offrono *criteri particolarmente salienti di riflessione-giudizio-azione per la “gestione” delle persone, tra cui i migranti, nei contesti di lavoro*:

- *l’intrinseca dignità umana e lo sviluppo umano integrale*, che si riferiscono alla realizzazione di tutte le condizioni necessarie per il pieno sviluppo dell’esistenza umana, da quelle materiali (a partire da una giusta remunerazione e condizioni di lavoro decenti) a quelle alla base della crescita intellettuale, morale e spirituale delle persone;
- *il bene comune*, riguardante – nell’applicazione agli ambienti di lavoro – sia il benessere di persone e gruppi partecipanti alla comunità organizzativa, sia gli impatti che la sua azione genera sui soggetti con cui essa interagisce più o meno direttamente (p.es., rispetto alla coesione sociale nel territorio di riferimento);
- *la giustizia*, che, ad esempio, si realizza quando si garantiscono remunerazioni tali da consentire ai lavoratori e alle loro famiglie di condurre una vita decente ma che insieme siano commisurate alla qualità della partecipazione e dei contributi dei dipendenti nell’organizzazione;
- *la partecipazione e la sussidiarietà*, attraverso cui si consente alle persone di svolgere un ruolo attivo nello sviluppo delle attività comuni e di esercitare autonomia “a livello lo-

⁸ A parte quelle appena menzionate, si rimanda ad altre Encicliche quali *Populorum Progressio* (Paolo VI, 1967), *Caritas in Veritate* (Benedetto XVI, 2009) e *Laudato Si’* (Francesco, 2015); nonché a documenti di riferimento come il *Catechismo della Chiesa Cattolica* (1992) e il *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa* (2004).

cale”, anche come strumenti di sviluppo ed espressione delle proprie potenzialità;

- *la solidarietà e la gratuità*, che, coerentemente con una «dinamica di carità ricevuta e donata» (Benedetto XVI, *Caritas in Veritate*, n. 5, 2009), invitano ad assumere una responsabilità diretta sia per proteggere la dignità umana degli altri, sia per favorirne lo sviluppo come persone.

Tanto più nella prospettiva dell’operatore cristiano, la dimensione morale nella gestione delle persone e della loro diversità comporta una tensione a creare condizioni concrete per la realizzazione di tali principi nella vita delle organizzazioni; una sfida che, se raccolta, può contribuire a costruire nella pratica modelli di “management umanistico” (Melé, 2003a) e “culture del lavoro umanizzanti” (Melé, 2003b; Monaci, 2018).

Bibliografia

- Beschorner, Thomas (2013). Creating shared value: The one-trick pony approach. *Business Ethics Journal Review*, 1 (17): 106-112.
- Bombelli, Maria Cristina (2010). *Management plurale. Diversità individuali e strategie organizzative*. Milano: Etas.
- Charta der Vielfalt (2016). *Refugees entering the employment market. A practical guide for companies*. Berlin: Office Charta der Vielfalt e.V.
- Gehrke, Bettina; Claes, Marie-Thérèse (a cura di) (2014). *Global leadership practices. A cross-cultural management perspective*. London: Palgrave-MacMillan.
- Kalev, Alexandra; Dobbin, Frank; Kelly, Erin (2006). Best practices or best guesses? Assessing the efficacy of corporate affirmative action and diversity practices. *American Sociological Review*, 71 (4): 589-617.
- Karataş-Özkan, Mine; Nicolopoulou, Katerina; Özbilgin, Mustafa F. (a cura di) (2014). *Corporate social responsibility and human resource management. A diversity perspective*. Cheltenham: Elgar.
- Klarsfeld, Alain (a cura di) (2012). *International handbook on diversity management at work*. Cheltenham: Elgar.
- Melé, Domènec (2003a). The challenge of humanistic management. *Journal of Business Ethics*, 44 (1): 77-88.
- Melé, Domènec (2003b). Organizational humanizing cultures: Do they generate social capital? *Journal of Business Ethics*, 45 (1-2): 3-14.
- Monaci, Massimiliano (2012). *Cultura nella diversità, cultura della diversità. Una ricognizione nel mondo d'impresa*. Milano: Fondazione ISMU.
- Monaci, Massimiliano (2015). Diversity management and migrants in EU organisations: Views of a challenging and promising landscape. In Laura Zanfrini (a cura di), *The diversity value. How to reinvent the European approach to immigration* (99-140). Maidenhead: McGraw-Hill Education.
- Monaci, Massimiliano (2018). Embedding humanizing cultures in organizations through moral identity and institutional leadership: The “strategic” role of HRM. Paper presentato al Convegno Internazionale *Building Institutions for the Common Good: The Purpose and Practice of Business in an Inclusive Economy*, Minneapolis, University of St. Thomas, 21-23 giugno.
- PCGP (Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace) (2013). *La vocazione del leader d'impresa. Una riflessione*. Roma: Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace.
- Pezzillo Iacono, Mario; Esposito, Vincenza; Sicca, Luigi Maria (2009). Diversity management o retorica del linguaggio manageriale? In Maria Chiara Di Guardo; Roberta Pinna; Dante Zaru (a cura di), *Per lo sviluppo, la competitività e l'innovazione del sistema economico. Il contributo degli studi di organizzazione aziendale* (277-301). Milano: FrancoAngeli.
- Primecz, Henriett; Romani, Laurence; Sackmann, Sonja (a cura di) (2011). *Cross-cultural management in practice. Culture and negotiated meanings*. Cheltenham: Elgar.
- Visconti, Luca M. (2007). *Diversity management e lavoratori migranti. Linee guida per la gestione del caso Italia*. Milano: Egea.
- Zanfrini, Laura (a cura di) (2015). *The diversity value. How to reinvent the European approach to immigration*. Maidenhead: McGraw-Hill Education.

- Zanfrini, Laura (2019). *The challenge of migration in a Janus-faced Europe*. London: Palgrave-MacMillan.
- Zanfrini, Laura (supra). Il lavoro degli immigrati in Europa e in Italia: una sfida paradigmatica per la costruzione di un'economia inclusiva.
- Zanfrini, Laura; Monaci, Massimiliano (2014). Introduzione. Di quale "diversità" e di quale "valore" parliamo? *Sociologia del Lavoro*, 134: 7-39.
- Zanfrini, Laura; Monaci, Massimiliano (2017). Between ambitions and ambivalences: Cross-cultural diversity management and immigrant integration. *Business and Management Studies*, 3 (1): 10-23.

Verso il diritto a non emigrare: la valorizzazione della migrazione per lo sviluppo dei Paesi d'origine

FABIO BAGGIO
fabio.baggio@scalabrini.net
*Sottosegretario Dicastero SSUI
Sezione profughi e migranti, Santa Sede*

In this article the author presents a brief overview of the debate on the migration-development nexus, focusing on the reflections advanced in the past 15 years. Starting from the realization of different and partial approximations to the concept of development, an integral definition of the concept of development, which is rooted in the dictates of the social doctrine of the Church, is proposed. After clarifying few serious misunderstandings on the migration-development nexus, the author highlights a series of disconnections between the two terms of the nexus and proposes paths of solution.

Parole chiave: migrazioni; sviluppo; diaspora; DSC

La Banca Mondiale ha calcolato che le rimesse inviate dai migranti ai loro Paesi d'origine nel corso del 2017 hanno quasi raggiunto i 625 miliardi di dollari statunitensi. Si tratta indubbiamente di una somma consistente, che conferma una tendenza alla crescita progressiva riscontrata negli ultimi decenni (World Bank, 2018). Risulta difficile pensare che un gettito di denaro così ingente, di molto superiore alla somma dei contributi ascritti alla cooperazione internazionale, non possa non avere un impatto positivo sullo sviluppo dei Paesi d'emigrazione. Eppure la realtà dei fatti risulta molto più complessa.

In questo contributo mi propongo di presentare un breve *excursus* sul dibattito relativo al nesso tra migrazione e sviluppo, concentrandomi sulle diverse interpretazioni avanzate negli ultimi quindici anni. Cercherò, quindi, di delineare una definizione

integrale del concetto di sviluppo, partendo dalla prospettiva della dottrina sociale della Chiesa, passando poi a spiegare la disconnessione esistente, di fatto, tra migrazione e sviluppo. Dopo aver tracciato alcune prospettive di riconnessione del nesso, concluderò con alcune riflessioni e raccomandazioni.

Le considerazioni proposte in questo contributo si riferiscono essenzialmente all'ambito globale. I limiti di spazio non mi hanno consentito di sviluppare analisi dettagliate di realtà locali o regionali, le quali, a mio parere, sarebbero di fatto necessarie per una adeguata ed efficace formulazione di raccomandazioni relative a uno sviluppo sostenibile che non può non essere contestualizzato.

Per la trattazione dei diversi punti è stata consultata la letteratura più recente sull'argomento in diverse lingue. Sono stati ritenuti di particolare importanza i documenti ufficiali prodotti a livello internazionale. Per alcune considerazioni mi sono basato anche su dati e riflessioni personali frutto di una decennale attività di ricerca e progettazione in questo settore. Mi rendo conto che molti dei punti presentati avrebbero bisogno di un ulteriore approfondimento. Del resto, il nesso tra migrazione e sviluppo è oggetto di un dibattito ancora aperto al cui arricchimento spero di contribuire con questo articolo.

Il dibattito su migrazione e sviluppo

Negli ultimi sessant'anni, il dibattito sul nesso tra migrazione e sviluppo ha suscitato l'interesse di molti ricercatori, i quali, partendo da analisi scientifiche, si sono impegnati nella formulazione di teorie molto diverse, caratterizzate da una sorprendente alternanza di entusiasmo e pessimismo. Nel 2008 l'antropologo olandese Hein de Haas (2008:48) osservava:

I dibattiti accademici e politici su migrazione e sviluppo hanno mostrato una tendenza a oscillare avanti e indietro come un pendolo, dall'ottimismo sviluppatista negli anni 1950 e 1960, al pessimismo e scetticismo strutturalista e neo-marxista negli anni 1970 e 1980, fino a visioni più moderate, influenzate dalla nuova economia delle migrazioni per ragioni di lavoro, dagli approcci teorici che studiano i mezzi di sussistenza e dalla svolta transnazionalista negli studi migratori negli anni 1990. Dal 2000 si è verificata un'improvvisa rinascita

delle visioni ottimistiche, particolarmente nel dibattito politico, assieme a un boom del lavoro empirico su migrazione e sviluppo¹.

Senza entrare nel merito di ciascuna di queste teorie, dai diversi argomenti addotti emerge chiaramente la complessità del nesso tra migrazione e sviluppo. Di conseguenza, ogni approccio semplicistico al reale o potenziale impatto delle migrazioni contemporanee sullo sviluppo dei Paesi d'origine rischia di peccare d'ingenuità.

Con l'inizio del terzo millennio, il dibattito ha cominciato a interessare anche la comunità internazionale. Verso la fine del 2003, l'allora segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, sostenuto da un buon numero di Stati membri, lanciò un'iniziativa chiamata *Global Commission on International Migration* (GCIM). Con essa veniva costituita una commissione indipendente di studio incaricata di fornire un chiaro quadro di riferimento per la formulazione di una risposta coerente, comprensiva e globale alle sfide poste dalla migrazione internazionale (GCIM, 2004). Dopo una serie di consultazioni regionali, nell'ottobre 2005 la GCIM pubblicava un lungo rapporto nel quale, tra le altre cose, veniva menzionato anche il nesso tra migrazione e sviluppo, per il cui potenziamento veniva formulata la seguente proposta:

Il ruolo che i migranti giocano nella promozione dello sviluppo e nella riduzione della povertà nei Paesi d'origine congiuntamente al contributo da essi apportato alla prosperità dei Paesi di destinazione devono essere riconosciuti e potenziati. La migrazione internazionale deve diventare una parte integrale delle strategie nazionali, regionali e globali per la crescita economica tanto nel mondo in via di sviluppo quanto in quello sviluppato (GCIM, 2005:4)².

¹ La traduzione italiana è ad opera dell'autore. Il testo originale recita: «(...) the scholarly and policy debates on migration and development have tended to swing back and forth like a pendulum, from developmentalist optimism in the 1950s and 1960s, to structuralist and neo-Marxist pessimism and scepticism over the 1970s and 1980s, to more nuanced views influenced by the new economics of labour migration, "livelihood" approaches and the transnational turn in migration studies as of the 1990s. Since 2000, there has been a sudden renaissance of optimistic views, in particular in the policy debate, as well as a boom in empirical work on migration and development».

² La traduzione italiana è ad opera dell'autore. Il testo originale recita: «The role that migrants play in promoting development and poverty reduction in countries of origin, as well as the contribution they make towards the prosperity of destination countries, should be recognized and reinforced. International migration should become an integral part of national, regional and global strategies for economic growth, in both the developing and developed world».

Questa proposta fu messa a tema nel dialogo di alto livello dell'Assemblea generale dell'ONU nel settembre 2006. Per dare seguito alla riflessione, si decise di generare uno spazio di dialogo libero e volontario per gli Stati interessati ad approfondire l'argomento, prevedendo anche un coinvolgimento della società civile. Tale spazio fu chiamato *Global Forum on Migration and Development* (GFMD) e fu programmata una prima serie di edizioni annuali dal 2007 al 2012.

Il primo GFMD si realizzò a Bruxelles (Belgio) dal 9 all'11 luglio 2007 e promosse la migrazione regolare come opportunità di sviluppo tanto per i Paesi di origine come per quelli di destinazione (GFMD, 2007). La seconda edizione del GFMD si tenne a Manila (Filippine) dal 27 al 30 ottobre 2008; tra le conclusioni del foro si possono sottolineare le raccomandazioni relative alla protezione dei migranti e al loro *empowerment*, quali elementi necessari per far funzionare il nesso tra migrazione e sviluppo (GFMD, 2008). Il terzo GFMD si celebrò ad Atene (Grecia) dal 2 al 5 novembre 2009 e formulò raccomandazioni per l'integrazione delle politiche migratorie nelle strategie di sviluppo a beneficio di tutte le persone coinvolte (GFMD, 2009). Puerto Vallarta (Messico) fu la sede della quarta edizione del foro; i partecipanti si dedicarono a identificare opportunità di cooperazione tra i diversi attori all'insegna di una responsabilità condivisa e di un vantaggio comune (GFMD, 2010). Il quinto GFMD si svolse a Ginevra (Svizzera) dal 29 novembre al 2 dicembre 2011. Il dibattito si concentrò sulle buone pratiche già esistenti e sulla necessità di includere il binomio migrazione e sviluppo nei processi regionali e interregionali (GFMD, 2011). Il sesto foro, celebrato a Pailles (Isole Mauritius) dal 19 al 22 novembre 2012, concluse la prima serie di eventi e cercò di trarre conclusioni operative dai dialoghi intercorsi negli anni precedenti (GFMD, 2012).

I risultati dei primi sei GFMD furono presentati alle Nazioni Unite nel corso del Dialogo di Alto Livello celebratosi a New York nei giorni 3-4 ottobre 2013. In tale occasione gli Stati adottarono unanimemente una dichiarazione attraverso la quale, sulla base dei notevoli passi in avanti fatti dai GFMD, auspicavano che si desse seguito all'iniziativa. Inoltre, riconoscendo l'importante contributo dei migranti nel raggiungimento di alcune mete del millennio, gli Stati chiedevano di includere il nesso migrazione e sviluppo nella preparazione delle nuove mete post 2015 (United Nations, 2013).

Con la settima edizione del forum tenutasi a Stoccolma (Svezia) dal 14 al 16 maggio 2014 iniziò una seconda serie di GFMD. In terra svedese i partecipanti si impegnarono a identificare gli elementi di

quella coerenza politica necessaria ad assicurare uno sviluppo economico e sociale inclusivo (GFMD, 2014). L'ottavo GFMD si tenne ad Istanbul (Turchia) dal 14 al 16 ottobre 2015. Il dibattito mise in luce la necessità di un governo della migrazione sovranazionale, che tenga in dovuta considerazione i diritti, la dignità e il benessere dei migranti (GFMD, 2015). Dhaka (Bangladesh) ospitò la nona edizione del GFMD nei giorni 10-12 dicembre 2016. Il foro riprese il tema del governo globale della migrazione, identificando anche il contributo che il mondo delle imprese può dare a politiche più aperte, inclusive ed etiche nei confronti dei migranti (GFMD, 2016). La decima edizione del GFMD si celebrò a Berlino (Germania) dal 28 al 30 giugno 2017. Di fronte al nuovo fenomeno dei flussi migratori misti (volontari e forzati insieme), il dibattito si concentrò sul tema "sicurezza", sottolineando la necessità di conciliare gli interessi dei migranti con quelli dei Paesi di origine, transito e destinazione, al fine di garantire una migrazione sicura, regolare e ordinata (GFMD, 2017).

Nel frattempo le Nazioni Unite elaboravano una nuova agenda di sviluppo sostenibile, che fu adottata come risoluzione dell'Assemblea Generale il 25 settembre 2015. Tale agenda prevede il raggiungimento di diciassette obiettivi entro il 2030. La maggioranza di questi obiettivi sono correlati con il fenomeno migratorio, in quanto rifugiati, sfollati e migranti sono esplicitamente inclusi tra le persone in situazione di maggior bisogno, destinatari privilegiati dell'agenda (ONU, 2015:23-25). In particolare, la risoluzione riconosce l'importanza del nesso tra migrazione e sviluppo e sancisce l'impegno degli Stati a garantire flussi migratori sicuri, regolari e ordinati, impegno ripreso anche nell'obiettivo 10:

Riconosciamo il contributo positivo dei migranti a una crescita inclusiva e a uno sviluppo sostenibile. Inoltre, riconosciamo che la migrazione internazionale è una realtà multidimensionale di grandissima rilevanza per lo sviluppo dei Paesi d'origine, di transito e di destinazione, che richiede risposte coerenti e comprensive. Lavoreremo insieme a livello internazionale per garantire flussi migratori sicuri, regolari e ordinati, secondo il pieno rispetto dei diritti umani e il trattamento umano dei migranti, a prescindere dallo status di migrante, rifugiato o sfollato. Inoltre, tale cooperazione dovrebbe rafforzare le comunità che ospitano i rifugiati, in particolare nei Paesi in via di sviluppo. Sottolineiamo il diritto dei migranti a fare ritorno al Paese di cittadinanza e ricordiamo che gli Stati devono assicurarsi che i cittadini rimpatriati vengano regolarmente accolti (ONU, 2015:29).

Nell'Assemblea Plenaria delle Nazioni Unite del 19 settembre 2016, viene adottata la risoluzione intitolata *New York Declaration for Refu-*

gees and Migrants, sottoscritta dai 193 Stati membri. Sono frequenti nel documento le menzioni al nesso tra migrazione e sviluppo, tutte positive e fondate sulla convinzione che la mobilità umana costituisca un potenziale enorme per lo sviluppo dei Paesi interessati, di origine, transito e destinazione. Vengono, inoltre, sanciti una serie di impegni congiunti che si propongono di permettere a tale potenziale di esprimersi al meglio. Una delle condizioni fondamentali perché questo succeda è l'integrazione di tutti gli aspetti della migrazione internazionale nei piani di sviluppo nazionale, regionale e globale e nelle politiche e programmi umanitari e di ristabilimento della pace (UN, 2016:47).

Si è appena celebrata l'undicesima edizione del GFMD a Marrakech (Marocco), le cui sessioni si sono concentrate su l'eloquente tema "Onorare gli impegni internazionali per sbloccare il potenziale di tutti i migranti per lo sviluppo" (GFMD, 2018). Al foro è seguita, sempre a Marrakech, la Conferenza Intergovernamentale che ha presentato ufficialmente il Patto Globale per una migrazione sicura, regolamentata e regolare, il quale è stato adottato da 152 Paesi il 19 dicembre 2018 a New York (UN, 2018). Considerando la data di consegna di questo contributo, non mi è stato possibile approfondire le conclusioni dei due eventi ed analizzare il testo dei documenti relativi.

La scelta metodologica di limitare la mia analisi al dibattito ufficiale in sede internazionale non intende assolutamente sminuire l'importanza dell'abbondante riflessione prodotta a livello accademico sul nesso migrazione e sviluppo nello stesso periodo. Gli ultimi anni, infatti, hanno visto una vera e propria esplosione di studi scientifici e conferenze a livello locale, nazionale e globale, i cui risultati non sempre sono stati adeguatamente considerati dalla comunità internazionale. Ad alimentare la discussione ha contribuito anche la Banca Mondiale, la quale da qualche anno si è impegnata a elaborare prospetti e statistiche concernenti le migrazioni internazionali, mossa soprattutto dall'interesse verso il massiccio trasferimento di capitali rappresentato dalle rimesse dei migranti e il loro peso sul prodotto nazionale lordo dei Paesi d'origine.

Da quanto ho avuto modo di consultare, mi pare di poter dire che la maggior parte degli studiosi e degli esperti concordano sul potenziale contributo che la migrazione internazionale può dare allo sviluppo di tutti i Paesi coinvolti. Vengono, però, evidenziate spesso le condizioni che devono essere assicurate affinché questo succeda e non sempre tale garanzia pare semplice e raggiungibile in tempi brevi.

La definizione di sviluppo

Molto spesso il dibattito sul nesso migrazione e sviluppo dà l'impressione che ci sia una sostanziale coincidenza di interpretazioni sul concetto di sviluppo. Una lettura più attenta degli studi e dei documenti rivela che di fatto non è così. Infatti, mentre il concetto di "migrazione", pur differenziato nelle sue diverse accezioni spazio-temporali e socio-economiche, sembra aver raggiunto un consenso generale, quello di "sviluppo" si presenta ancora con una varietà di accezioni caratterizzate da una grande varietà di approcci epistemologici e ideologici (Soares e Quintella, 2008; Bellù, 2011).

A livello generale, si possono distinguere due correnti di pensiero estreme ed opposte. La prima propugna un assoluto relativismo culturale, che non permette alcuna determinazione di sviluppo valida universalmente, negando anche la possibilità di confronto tra realtà diverse (Latouche, 1998). La seconda attesta l'esistenza di una serie di valori economici, politici e culturali assoluti il cui livello di realizzazione segna il grado di sviluppo (Whitehouse, 1996). In mezzo si sono sviluppate tante teorie diverse che si possono ricondurre a quattro principali filoni di pensiero (Reyes, 2001).

Alcuni autori si ispirano alla "teoria della dipendenza", che si presenta come una combinazione di elementi neomarxisti e keynesiani. Lo sviluppo di una società è diretta conseguenza dell'aumento dei redditi e dei consumi; per tale aumento, l'industria risulta molto più efficace dell'agricoltura e va, quindi, favorita. Lo Stato deve intervenire quando necessario nell'assicurare la sostenibilità del mercato e aumentare gli standard della vita.

Altri autori, pur in modo diverso, si rifanno alla "teoria della modernizzazione", la quale cerca di incorporare nell'analisi dello sviluppo elementi non economici, quali pratiche sociali, credenze, valori e costumi. La rimozione di ogni barriera culturale e sociale è un fattore essenziale di sviluppo verso società moderne caratterizzate dalla differenziazione strutturale, dalla secolarizzazione, dalla mobilità sociale, dalla decentralizzazione e dalla partecipazione politica.

Altri autori ancora possono essere ascritti alla "teoria dei sistemi mondiali", la quale considera fondamentale l'influsso esercitato da poteri non statali e transnazionali sullo sviluppo del mondo e in particolare dei Paesi del Sud globale. Distinguendo tra investimenti produttivi e speculativi, questa teoria afferma che solo i primi possono mettere le basi per uno sviluppo sostenibile che possa interessare tutte le sfere della vita umana.

L'ultimo filone di pensiero è quello della "teoria della globalizzazione", la quale afferma che la comunicazione globale, garantita attraverso le moderne tecnologie, è la chiave di volta per lo sviluppo, in quanto facilita la conoscenza e la connessione tra gruppi che generalmente vengono esclusi. I fattori culturali, che sono alla base della comunicazione, influenzano profondamente quelli economici, sociali e politici.

Con il chiaro proposito di superare l'impasse ideologico, le Nazioni Unite hanno deciso di adottare una definizione "neutra", elaborata dal rinomato economista pakistano Mahbub ul Haq, che fu uno dei fondatori della "teoria dello sviluppo umano":

Lo scopo essenziale dello sviluppo è di ampliare le possibilità di scelta delle persone. A livello di principio, queste scelte possono essere infinite e possono cambiare con il tempo. Spesso la gente apprezza traguardi che non si manifestano affatto, o non immediatamente, in termini di reddito o crescita economica: accesso maggiore all'istruzione, migliore nutrizione e servizi sanitari, mezzi di sussistenza sicuri, sicurezza contro il crimine e la violenza fisica, possibilità di godere momenti di divertimento, libertà politiche e culturali e senso di partecipazione alle attività comunitarie. Lo scopo dello sviluppo è di creare un ambiente appropriato affinché la gente possa godere una vita lunga, sana e creativa³ (Haq, 1998:14).

Pur riconoscendo il valore di questa definizione, che prende le dovute distanze da una lettura puramente economicista dello sviluppo, essa resta, a mio parere, limitata in quanto non pare tenere in sufficiente considerazione la dimensione relazionale dell'essere umano. Per colmare questa lacuna, potrebbe risultare molto utile una rivisitazione etica della nozione di sviluppo. Alcuni autori contemporanei si sono già incamminati su questa strada (Gasper, 2004; Goulet, 2006).

Considero importante a questo punto presentare i risultati della riflessione cattolica sulla definizione di sviluppo, facendo riferimento alla dottrina sociale della Chiesa. Il Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa (CDESC), pubblicato dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, chiarisce che lo sviluppo è la promozione di ogni essere umano e di tutto l'essere umano, la quale richiede un'economia

³ La traduzione italiana è ad opera dell'autore. Il testo originale recita: «The basic purpose of development is to enlarge people's choices. In principle, these choices can be infinite and can change over time. People often value achievements that do not show up at all, or not immediately, in income or growth figures: greater access to knowledge, better nutrition and health services, more secure livelihoods, security against crime and physical violence, satisfying leisure hours, political and cultural freedoms and sense of participation in community activities. The objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives».

che «(...) garantisca, a livello internazionale, l'equa distribuzione delle risorse e risponda alla coscienza dell'interdipendenza – economica, politica e culturale – che unisce ormai definitivamente i popoli tra loro e li fa sentire legati ad un unico destino» (PCGP, 2004:373).

Si tratta di uno sviluppo “integrale”, in quanto riguarda tutte le dimensioni dell'essere umano, senza escludere alcun aspetto importante della vita umana in tutte le sue caratterizzazioni spazio-temporali. Nella sua Lettera Enciclica *Sollicitudo Rei Socialis*, Giovanni Paolo II (1987:39) affermava che «(...) il vero sviluppo non può limitarsi alla moltiplicazione dei beni e dei servizi, cioè a ciò che si possiede, ma deve contribuire alla pienezza dell'“essere” dell'uomo. In questo modo, s'intende delineare con chiarezza la natura morale del vero sviluppo».

Lo sviluppo, secondo la prospettiva cattolica, deve essere anche “sostenibile”, come ben afferma Papa Francesco (2016:13) nella Lettera Enciclica *Laudato Si'*. La sostenibilità si traduce nell'assicurare alle presenti generazioni la concreta possibilità di soddisfare le proprie esigenze senza pregiudicare le possibilità delle generazioni future di fare lo stesso. Pur riconoscendone tutto il valore, il CDSO chiarisce che la sostenibilità non può essere utilizzata «(...) come pretesto per scelte politiche ed economiche poco conformi alla dignità della persona umana» (PCGP, 2004:483).

In una lettera inviata alla Cancelliera Angela Merkel in occasione dell'apertura dei lavori del vertice del G20 del 2017, Francesco (2017) ha evidenziato che lo sviluppo economico oltre che sostenibile deve essere anche “inclusivo”. Dal canto suo, il CDSO puntualizza che le dinamiche di inclusione devono necessariamente tener conto delle asimmetrie esistenti nel mondo, in una logica di globalizzazione della solidarietà: «Gli scenari attuali di profonda trasformazione del lavoro umano rendono ancor più urgente uno sviluppo autenticamente globale e solidale, in grado di coinvolgere tutte le zone del mondo, comprese quelle meno favorite» (PCGP, 2004:321).

Per essere vero lo sviluppo deve essere anche “inculturato”, ossia incarnato nella cultura propria dei differenti contesti storico-geografici. In realtà, il magistero non attribuisce esplicitamente questo aggettivo allo sviluppo, ma basta addurre un semplice sillogismo per confermarne l'applicabilità. Nell'Epistola Enciclica *Slavorum Apostoli*, Giovanni Paolo II (1985:21) spiega che, nel contesto della evangelizzazione, l'inculturazione è «(...) l'incarnazione del Vangelo nelle culture autoctone – ed insieme l'introduzione di esse nella vita della Chiesa». Per analogia si può affermare che anche lo sviluppo voluto da Dio e rivelato nel Vangelo, per essere significativo in un

particolare contesto culturale deve essere tradotto, reinterpretato e riformulato nei contesti culturali particolari.

Per essere davvero efficace, poi, lo sviluppo deve essere “locale”, nel senso che la comunità locale deve essere protagonista in ogni sua fase, dalla progettazione alla valutazione. Nella sua Lettera Enciclica *Sollicitudo rei socialis*, Giovanni Paolo II (1987:22) denuncia una marcata tendenza al neo-colonialismo sviluppatista da parte dei Paesi del Nord globale, i quali attraverso i mezzi di comunicazione «(...) non tengono sempre nella dovuta considerazione le priorità ed i problemi propri di questi Paesi [in via di sviluppo] né rispettano la loro fisionomia culturale, ma non di rado impongono una visione distorta della vita e dell'uomo e così non rispondono alle esigenze del vero sviluppo».

Lo sviluppo deve essere “attento alla dimensione di genere”. La dottrina sociale della Chiesa riconosce la diversità e la complementarietà degli approcci di genere: «Il “maschile” e il “femminile” differenziano due individui di uguale dignità, che non riflettono però un'uguaglianza statica, perché lo specifico femminile è diverso dallo specifico maschile e questa diversità nell'uguaglianza è arricchente e indispensabile per un'armoniosa convivenza umana» (PCGP, 2004:146). Anche se non esplicitato nei documenti magisteriali, si può verosimilmente supporre che tale diversità e complementarietà siano valide anche nel caso dello sviluppo.

Lo sviluppo, infine, deve essere “responsabilizzante”, ossia deve coinvolgere e impegnare, nelle sue diverse fasi, tutti gli attori, ciascuno nella misura del suo ruolo e nel profondo rispetto del principio di sussidiarietà. A questo proposito, nella Lettera Enciclica *Sollicitudo rei socialis*, Giovanni Paolo II (1987:32) afferma: «La collaborazione allo sviluppo di tutto l'uomo e di ogni uomo, infatti, è un dovere di tutti verso tutti e deve, al tempo stesso, essere comune alle quattro parti del mondo: Est e Ovest, Nord e Sud».

Il nesso disconnesso

Una riflessione attenta sul nesso tra migrazione e sviluppo non può che partire dal riconoscimento che il primo collegamento si pone a livello eziologico. Nella maggior parte dei casi, infatti, è proprio la mancanza di sviluppo, reale o percepito, la ragione principale della decisione migratoria. E anche in questo caso lo sviluppo mancante non va interpretato in termini puramente economici. Vi è infatti una lunga serie di elementi, tutti ascrivibili al concetto di sviluppo, la cui assenza costituisce un fattore di espulsione (*push factor*): la si-

curezza, la giustizia, un accesso equo al bene comune, le opportunità di mobilità sociale, la possibilità di accedere all'istruzione, la stabilità politica, l'accesso a cure mediche e la possibilità di assicurare un futuro migliore alla propria famiglia.

Si tratta di un collegamento così stretto che potrebbe addirittura giustificare una nuova formulazione – in senso negativo – del concetto stesso di sviluppo: tutto ciò che il migrante non trova nel suo luogo d'origine e che lo porta a spostarsi altrove. E questo è un punto che è stato spesso oggetto di riflessione da parte della dottrina sociale della Chiesa, tanto da diventare il fondamento per la definizione del “diritto a non dover emigrare”, un diritto non compreso nella dichiarazione universale dei diritti umani, ma non per questo meno importante⁴.

Nella Lettera Enciclica *Rerum Novarum* del 1891 Leone XIII (1891:35) affermava che la garanzia di un salario giusto, congiuntamente a una equa ripartizione delle proprietà e delle ricchezze, comporterebbe «(...) l'attaccamento al luogo natio; infatti non si cambierebbe la patria con un Paese straniero, se quella desse di che vivere agiatamente ai suoi figli».

Oltre un secolo più tardi, nel 2002, la Conferenza Episcopale statunitense e quella messicana pubblicavano una lettera pastorale congiunta intitolata *Strangers no Longer*, nella quale, continuando la riflessione pontificia, concludevano che prima del diritto a migrare veniva il diritto di vivere bene in patria: «Tutte le persone hanno il diritto di trovare in patria le opportunità economiche, politiche e sociali per vivere con dignità e raggiungere una vita piena attraverso l'uso dei doni dati da Dio. In questo contesto, un lavoro che assicuri un giusto salario per la vita è un bisogno umano fondamentale»⁵ (USCCB - CEM, 2003:34).

Il 15 dicembre 2003, nel suo Messaggio per la 90^a Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato, Giovanni Paolo II (2003:3) riprendeva lo stesso concetto: «Costruire condizioni concrete di pace, per quanto concerne i migranti e i rifugiati, significa impegnarsi seriamente a salvaguardare anzitutto il diritto a non emigrare, a vivere cioè in pace e dignità nella propria Patria».

⁴ Ricordo che al diritto a non emigrare è stata dedicata una precedente edizione della Summer School i cui Atti sono stati pubblicati nel numero monografico di *Studi Emigrazione*, *Il diritto a non emigrare*, 201 (2016).

⁵ La traduzione italiana è ad opera dell'autore. Il testo originale recita: «All persons have the right to find in their own countries the economic, political, and social opportunities to live in dignity and achieve a full life through the use of their God-given gifts. In this context, work that provides a just, living wage is a basic human need».

Nel 2004 il Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e per gli Itineranti pubblicava l'Istruzione *Erga Migrantes Caritas Christi*, nella quale veniva sottolineato il valore fondamentale tanto del diritto a non emigrare quanto di quello a migrare: «(...) si ribadiscono così i diritti fondamentali della persona, in particolare il diritto a emigrare per una migliore realizzazione delle proprie capacità e aspirazioni e dei progetti di ciascuno (...), nonché il diritto a non emigrare, ad essere cioè nelle condizioni di realizzare i propri diritti ed esigenze legittime nel Paese di origine. Il Magistero ha sempre denunciato altresì gli squilibri socio-economici, che sono per lo più causa delle migrazioni» (PCPMI, 2004: 29).

Nel 2007, John K Bingham (2007), responsabile della Politica nella Commissione Cattolica Internazionale per le Migrazioni, proponeva uno sviluppo ulteriore della riflessione sul diritto a non emigrare. Secondo Bingham, tale diritto si fonda sulla convinzione che le politiche economiche devono difendere i più vulnerabili, i quali non devono essere costretti a lasciare la propria patria per avere una vita degna. La migrazione dovrebbe essere sempre frutto di una scelta personale, e non dettata da necessità. Perché questo si realizzi bisogna combattere le cause che forzano la gente a espatriare e aumentare le possibilità di scelta delle persone.

Tanto Benedetto XVI (2012) quanto Papa Francesco (2017) continuano nella linea del loro predecessore a sottolineare assieme al diritto di poter emigrare, anche il diritto di non dover emigrare.

Anche al di fuori dell'ambiente cattolico sono state prodotte riflessioni interessanti sul diritto a non emigrare, come quella elaborata dal *Labor Council for Latin American Advancement* nel 2008. Nella risoluzione del 17° Convegno Nazionale dei Membri si afferma che il diritto a non emigrare è frequentemente violato per cause sistemiche e indotte dall'imperialismo economico degli Stati Uniti, il quale si traduce in accaparramenti indebiti da parte delle multinazionali, in privatizzazioni selvagge e contro lo sviluppo dei popoli, in trattati internazionali a svantaggio dei Paesi latinoamericani e in programmi di immigrazione temporanea con violazione dei diritti umani e del lavoro (LCLAA, 2008).

Sebbene da molti sia considerato il documento delle Nazioni Unite più avanzato sulle questioni migratorie, la già citata Dichiarazione di New York si limita a ribadire il diritto di ogni persona di lasciare il proprio Paese e di farvi ritorno (United Nations, 2016:42), senza mai accennare al diritto a non emigrare. Nel testo, però, troviamo un impegno esplicito degli Stati a fare della migrazione una

vera scelta: «Collaboreremo per creare le condizioni che permettano alle comunità e agli individui di vivere in pace e prosperità nei loro Paesi. La migrazione dovrebbe essere una scelta e non una necessità»⁶ (United Nations, 2016:43). E tale impegno si traduce nel dedicarsi ai «(...) movimenti causati dalla povertà, dalla instabilità, dalla emarginazione e dall'esclusione, e dalla mancanza di opportunità di sviluppo ed economiche»⁷(United Nations, 2016:12).

Sia che si tratti di una violazione di un diritto fondamentale o di una situazione problematica da risolvere, l'assenza di alternative reali alla migrazione per molte persone rappresenta una sfida da considerarsi in seno al nesso tra migrazione e sviluppo. La trasformazione positiva del vincolo tra i due elementi dovrebbe avere come risultato l'aumento dello sviluppo nei Paesi di origine e la conseguente diminuzione della migrazione. Affinché ciò accada, bisogna che vengano assicurate le condizioni per la realizzazione di una vita dignitosa e pacifica in patria. Indubbiamente i programmi di cooperazione internazionale e la collaborazione tra Stati negli interventi, se ben congegnati e lontani da doppi fini, possono essere determinanti al fine di avviare uno sviluppo sostenibile nei Paesi di origine. Bisogna, però, che vengano affrontate e sanate nel contempo alcune "disconnessioni", che appaiono evidenti in diversi contesti geografici, anche senza un'analisi approfondita.

La prima disconnessione è quella generata dalla dicotomia tra discorso pubblico, propugnatore di indipendenze e autonomie locali, nazionali e regionali, e reiterate azioni di ingerenza da parte di alcuni Stati "forti", preoccupati di salvaguardare i propri interessi economici e politici in talune zone. La seconda disconnessione si fonda sull'ambiguità operativa di alcune imprese multinazionali che da una parte si vantano di favorire lo sviluppo locale nel Sud Globale, mentre dall'altra lo ostacolano sottraendo agli stessi Paesi le risorse più importanti. La terza disconnessione è prodotta dalla impossibile conciliazione tra il proclamato impegno internazionale per la soluzione dei conflitti armati e la palese sollecitudine di alcuni Stati per la vendita di armi e sistemi di sicurezza, anche nei Paesi a rischio di conflitto. La quarta disconnessione è quella dovuta alla divergenza

⁶ La traduzione italiana è ad opera dell'autore. Il testo originale recita: «We will cooperate to create conditions that allow communities and individuals to live in peace and prosperity in their homelands. Migration should be a choice, not a necessity».

⁷ La traduzione italiana è ad opera dell'autore. Il testo originale recita: «(...) movements caused by poverty, instability, marginalization and exclusion and the lack of development and economic opportunities».

tra impegno per l'*empowerment* locale, attuato soprattutto attraverso la professionalizzazione dei quadri, e l'espatrio delle migliori risorse umane, spesso sedotte dalle lusinghe di università e imprese del Nord Globale. Un'ultima disconnessione è costituita dalla frequente esclusione di migranti e comunità di origine dal disegno di programmi di sviluppo che li riguardano direttamente.

Una combinazione di azioni risolutive delle disconnessioni di cui sopra, con l'attiva e convinta partecipazione di tutti gli attori interessati, costituirebbe sicuramente un enorme passo in avanti verso lo sviluppo sostenibile di molti Paesi, anche se potrebbe non risultare sufficiente, vista la quantità di variabili e contingenze. Bisogna comunque prevedere tempi molto lunghi. La storia insegna che, anche in situazioni ideali, un livello accettabile di sostenibilità è stato raggiunto solo dopo 25-30 anni. Di certo, un intervento di tal fatta esige molto tempo e buona volontà; investire in un processo di lungo periodo richiede lungimiranza nonché la messa in conto che il flusso migratorio non si arresterà a breve.

La seconda considerazione del nesso tra migrazione e sviluppo è quella che ha guadagnato più spazio nel dibattito politico degli ultimi anni e si concentra sul contributo che la migrazione può offrire allo sviluppo sostenibile. A questo proposito, bisogna notare che l'esagerata insistenza sull'ingente potenziale finanziario delle rimesse dei migranti, amplificata da voci autorevoli, ha comportato una specie di "mitizzazione" delle rimesse, considerate come la panacea per i problemi di sviluppo dei Paesi d'origine. Di qui si sono sviluppate una serie di visioni semplicistiche del nesso tra migrazione e sviluppo che hanno portato diversi Paesi ad adottare l'esportazione di manodopera come una vera e propria strategia di sviluppo nazionale. Questa annotazione iniziale non intende assolutamente negare il fatto che la migrazione costituisce un potenziale per lo sviluppo. Ma affinché tale potenziale sia liberato occorre procedere ad alcuni chiarimenti e assicurare alcune condizioni essenziali.

In primo luogo è necessario smontare alcuni "miti" sul nesso migrazione e sviluppo che si sono venuti affermando negli ultimi anni. Ho già accennato a quello legato alle rimesse, le quali avrebbero, secondo alcuni, il potere di risolvere tutti i problemi economici dei Paesi d'origine. In realtà, la maggior parte delle rimesse servono esclusivamente per sostenere le famiglie dei migranti e assicurare l'accesso a un'educazione qualificata ai propri figli. Le ricadute positive sullo sviluppo delle comunità di origine spesso non sono evidenti. Le rimesse, invece, sovente appaiono aumentare le disparità tra

le diverse regioni di un Paese e fomentare la dipendenza economica dei membri della famiglia, anche in senso esteso (Baggio, 2009). Contrariamente a quanti alcuni propugnano, l'effetto positivo delle migrazioni sullo sviluppo dei Paesi d'origine non è automatico; nei casi documentati di impatto positivo sono intervenute variabili difficilmente programmabili a tavolino. E anche in questi casi, un'analisi più attenta rivela che gli effetti sullo sviluppo dei Paesi d'origine sono spesso ambivalenti, specialmente quando si considerano criteri di valutazione non economici (Asis e Baggio 2008; Castles, 2007; De Haas, 2008; Delgado Wise e Guarnizo, 2007; García Zamora, 2009). Per una analisi più approfondita dei miti, rimando agli studi di alcuni ricercatori (Appleyard, 1989; De Haas, 2005; Delgado Wise - Márquez Covarrubia - Gaspar Overa, 2015), che si sono dedicati a questo tema da prospettive epistemologiche diverse.

Negli ultimi decenni, l'utilizzo dell'esportazione di manodopera come strategia di sviluppo non ha portato i risultati sperati. In un mio recente articolo mi sono preoccupato di analizzare i limiti di tale strategia nel caso delle Filippine, il quale viene spesso proposto come modello efficace da imitare. Quaranta anni di invio massiccio di lavoratori all'estero non hanno comportato miglioramenti significativi negli indici di sviluppo umano, non hanno risolto il problema della disoccupazione e non hanno contribuito ad aumentare la produttività del Paese (Baggio, 2016). Nel caso filippino, come del resto in tanti altri casi, l'esportazione di manodopera sta perpetuando la dipendenza economica e politica degli Stati del Sud Globale da quelli del Nord Globale e, allo stesso tempo, sta inasprendo le differenze sociali, aumentando il potere economico delle classi privilegiate, che si sono organizzate per trarre profitto dall'industria della emigrazione.

Ritengo necessario chiarire anche un altro punto che è sovente oggetto di fraintendimento. L'entusiasmo generato dal successo di alcuni progetti di sviluppo promossi dalle diaspore nei rispettivi Paesi di origine ha portato a enfatizzare il loro ruolo nei processi di sviluppo in patria. Di conseguenza, i migranti sono stati spesso caricati di responsabilità che non sono loro proprie, trasformati in potenziali imprenditori e investitori, e moralmente obbligati a collaborare ai programmi di sviluppo transnazionale. Pur riconoscendo alle diaspore un enorme potenziale di trasformazione, non è giusto delegare ai migranti le responsabilità di sviluppo del loro Paese, le quali spettano di diritto alle autorità preposte ai diversi livelli di governo. In altre parole, le azioni promosse dalle diaspore avranno reali possibilità di impatto positivo solo se incluse in un piano di sviluppo nazionale e locale che deve poter funzionare a prescindere dai possibili apporti dei migranti.

Alla luce dei casi documentati, il contributo dei migranti allo sviluppo dei loro Paesi d'origine si realizza attraverso cinque principali modalità. La prima è quella delle rimesse individuali inviate ai famigliari rimasti in patria. Ci sono poi le rimesse collettive che vengono mandate dai migranti come donazioni filantropiche alle loro comunità di origine. La terza modalità è costituita dagli investimenti in attività produttive, realizzati dai migranti individualmente o collettivamente nei loro Paesi di origine. Un quarto canale di cooperazione è lo scambio di conoscenze attraverso il quale le capacità, competenze, tecnologie ed esperienze acquisite all'estero vengono trasferite in patria. Vi è infine la modalità della partecipazione attiva ai programmi di cooperazione internazionale da parte della diaspora, come nel caso delle azioni di co-sviluppo promosse da alcuni Paesi di destinazione (Asis e Baggio, 2010).

Come già sopra affermato, l'impatto positivo del contributo dei migranti allo sviluppo dei Paesi d'origine, nelle sue diverse modalità, non è affatto scontato. Perché questo avvenga si devono verificare alcune condizioni essenziali e la prima è un quadro politico coerente, realistico e lungimirante, tanto a livello nazionale, quanto a livello internazionale. In molti casi, purtroppo, la realtà manifesta una sostanziale disconnessione tra politiche di sviluppo e politiche migratorie, con discorsi spesso paralleli, o addirittura contraddittori, un frequente scordinamento tra le agenzie preposte e una accentuata tendenza a privilegiare azioni con forte impatto immediato, utile ai fini propagandistici, ma con scarse possibilità di sostenibilità (Baggio, 2008). Anche se nei discorsi ufficiali sul nesso tra migrazione e sviluppo traspare un consenso generale tra Paesi d'origine e Paesi di destinazione riguardo agli obiettivi da raggiungere, di fatto gli interessi delle due parti sono spesso diametralmente opposti e tale dicotomia si rispecchia evidentemente in politiche d'emigrazione e d'immigrazione inconciliabili. Si riscontrano poi incoerenze a livello nazionale, incoerenze tra principi costituzionali e politiche migratorie, tra politiche codificate e pratica reale e tra gli operati delle diverse istituzioni pubbliche (Baggio, 2007).

La seconda condizione è un'equazione favorevole tra costi e benefici della migrazione, per la quale gli effetti negativi della migrazione sullo sviluppo siano ampiamente compensati da quelli positivi. In realtà, nei casi studiati la valutazione di siffatta equazione ha prodotto risultati ambigui, particolarmente quando essa non si è limitata alla pura sfera economica. Allo stesso modo, sembra comprovato il fatto che mentre i benefici prodotti dal fenomeno migratorio

sono distribuiti abbastanza equamente, i costi sono soprattutto a carico dei Paesi d'origine (Baggio, 2009). E ai fini di una valutazione più equa, si deve considerare che i benefici prodotti dalle migrazioni internazionali negli ambiti economico, sociale e politico diventano contestabili allorquando sono prodotti in situazioni di sfruttamento, discriminazione e abusi a danno dei migranti.

Perché la migrazione abbia un impatto positivo e sostenibile sullo sviluppo deve essere garantita la partecipazione di tutti gli attori, ciascuno secondo le proprie prerogative e responsabilità. Dalle conoscenze che ho avuto modo di acquisire grazie a due progetti internazionali⁸, nei quali sono stato coinvolto con funzioni direttive, credo di poter concludere con discreto fondamento che spesso tale partecipazione è alquanto lacunosa. I risultati delle diverse attività progettuali condotte nelle Filippine, in Italia, in Spagna, in Ghana e in Olanda hanno rivelato la difficoltà di costituire tavoli di lavoro operativi multistakeholder (governi, migranti, imprese, università, mass media, organizzazioni internazionali, organizzazioni del terzo settore). Ancora più difficile è trovare esperienze di collaborazione efficace e prolungata nel tempo.

A conclusione di questa sezione dedicata alla disconnessione tra migrazione e sviluppo, vorrei evidenziare un aspetto del nesso che, nonostante sia chiaro a tutti, viene spesso dimenticato al momento di formulare politiche e programmi. Mi riferisco all'impatto positivo della migrazione sullo sviluppo dei Paesi di destinazione. La già citata dichiarazione di New York, mentre riconosce senza problemi i benefici apportati dalla migrazione allo sviluppo dei Paesi d'origine, nello stesso numero si limita ad affermare che «I migranti possono fornire contributi positivi e profondi allo sviluppo economico e sociale nelle società d'accoglienza e alla creazione della ricchezza mondiale»⁹ (United Nations, 2016:46). Con la chiara intenzione di

⁸ Il primo progetto intitolato *Migrants' Associations and Philippine Institutions for Development (MAPID)* si è proposto di rafforzare le capacità e la partnership tra le associazioni di migranti in Italia e Spagna e le istituzioni chiave nazionali e locali filippine nel promuovere lo sviluppo nelle Filippine (Baggio, 2010). Il secondo progetto intitolato *Transnational Synergy for Cooperation and Development (TRANSCODE)*, che di fatto si è trasformato in un programma pluriennale, ha cercato di produrre nuove riflessioni – e di metterle in pratica – sul ruolo e le potenzialità di iniziative transnazionali nel settore dello sviluppo attraverso una strategia multisettoriale (Baggio et al., 2011).

⁹ La traduzione italiana è ad opera dell'autore. Il testo originale recita: «Migrants can make positive and profound contributions to economic and social development in their host societies and to global wealth creation».

fare giustizia ai contributi dei migranti allo sviluppo dei Paesi di accoglienza, sono già stati avviati diversi studi tesi a quantificare tale apporto nelle diverse sfere dello sviluppo (Canales, 2014).

Alcune osservazioni conclusive

Quando si parla di migrazione internazionale e di sviluppo di Paesi diversi, non bisogna mai dimenticarsi di mantenere una visione globale. Nonostante i processi internazionali e regionali avviati, è ancora molto frequente la tentazione di ridurre tutte le questioni migratorie a un fatto nazionale, di esclusiva competenza dei singoli Stati. Prova ne sia la palese avversione manifestata da alcune nazioni verso l'adozione del Patto Globale per una Migrazione Sicura, Ordinata e Regolare. Ma nel mondo di oggi, globalizzato e interconnesso, non è più possibile nascondersi dalle responsabilità collettive, tanto meno esimersi dalla corresponsabilità sui fenomeni che sono transnazionali per definizione. A questo proposito, mi preme aggiungere che, dalla prospettiva della dottrina sociale della Chiesa, il nesso tra migrazione e sviluppo deve essere letto alla luce del principio di corresponsabilità per lo sviluppo dell'umanità, principio fondato sulla chiara coscienza della destinazione universale dei beni e sul comune e inderogabile impegno nella risoluzione delle asimmetrie tra Nord e Sud Globali.

D'altra parte, sulla base dell'esperienza accumulata in questi ultimi anni, devo riconoscere che le trasformazioni effettive e durature sono quelle che si producono a livello locale. Anche nel caso dell'impatto positivo della migrazione sullo sviluppo sostenibile è bene puntare a cambiamenti mirati in aree geografiche ristrette, senza attendere la concertazione di piani nazionali o regionali, i quali sono spesso più frutto di compromessi politici che di reale interesse nello sviluppo del territorio. La prospettiva locale del nesso tra migrazione e sviluppo può permettere un maggiore coinvolgimento dei diversi attori (la gente si conosce e parla lo stesso linguaggio), un migliore utilizzo delle risorse (i fondi non si perdono in ripetuti passaggi di mano), un'attuazione più spedita (meno burocrazia e permessi da chiedere) e un più semplice monitoraggio dei risultati (meno dati e variabili da analizzare).

Per potenziare l'impatto positivo della migrazione sullo sviluppo, non basta aumentare i benefici e diminuire i costi. La valutazione e l'eventuale potenziamento del nesso tra migrazione e sviluppo deve confrontarsi con alcuni principi etici che oserei definire "universali", giacché sono condivisi dalla maggior parte delle culture e

religioni del mondo. In questa prospettiva, il disegno di politiche e programmi tanto a livello nazionale, quanto a livello regionale e internazionale, non può esulare dalla centralità della persona umana, intesa individualmente e collettivamente. La chiara identificazione dei soggetti e beneficiari di tali politiche e programmi riafferma l'inviolabilità dei diritti umani fondamentali, che non può assolutamente dipendere dalla situazione migratoria contingente. L'impegno nella difesa e nella promozione della dignità umana non può essere soggiogato da interessi economici o di sicurezza nazionale. Le dimensioni familiare e comunitaria del benessere, così come esso è percepito dalla gente comune, non possono essere omesse da una riflessione che si prefigge di dare maggiore valenza universale al concetto di sviluppo. Allo stesso modo devono essere considerati l'ambito spirituale, ossia il rapporto con il divino, e quello morale, ossia il senso di giustizia, così fondamentali per il raggiungimento della felicità per gran parte dell'umanità. I processi di globalizzazione hanno rivelato che l'umanità si sviluppa necessariamente in un ambiente che deve essere rispettato e curato. Di qui l'obbligo di ampliare l'orizzonte puramente umano dello sviluppo introducendo considerazioni ecologiche globali.

Bibliografia

- Appleyard, Reginald (1989). Migration and Development: Myths and Reality. *International Migration Review*, 23: 486-499.
- Asis, Maruja M. B.; Baggio, Fabio (a cura di) (2008). *Moving Out, Back and Up: International Migration and Development Prospects in the Philippines*. Quezon City: Scalabrini Migration Center.
- Baggio, Fabio; Smith, Lothar; van Naerssen, Ton (2011). *The TRANSCODE Initiative: A transnational, multi-stakeholder approach to the migration-development nexus*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <http://www.rc21.org/conferences/amsterdam2011/edocs2/Session%203/RT3-1-Baggio.pdf>.
- Baggio, Fabio (2016). Labor Export as Development Strategy: The Case of the Philippines. In Houria Alami Mchichi (a cura di), *Migrations et crises contemporaines* (177-200). Paris: Editions Publisud.
- Baggio, Fabio (a cura di) (2010), *Brick by Brick: Building Cooperation between the Philippines and Overseas Filipinos in Italy and Spain*. Quezon City: Scalabrini Migration Center.
- Baggio, Fabio (2009). *Enhancing the Benefits and Reducing the Costs of Outward Migration: Experiences and Perspectives from the Philippines*. Bangkok: International Labour Organization.
- Baggio, Fabio (2008). The Migration-Development Disconnect in the Philippine. In Maruja M. B. Asis; Fabio Baggio (a cura di), *Moving Out, Back and Up: International Migration and Development Prospects in the Philippines* (109-126). Quezon City: Scalabrini Migration Center.
- Baggio, Fabio (2007). Migrants on Sale in East and Southeast Asia: An Urgent Call for the Ethicization of Migration Policies. In Marie-Claire Caloz-Tschopp; Pierre Dasen (a cura di), *Mondialisation, migration et droits de l'homme: un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté. Globalization, migration and human rights: a new paradigm for research and citizenship*, volume I (716-764). Bruxelles: Bruylant.
- Benedetto XVI (2012). *Messaggio per la Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato* (2013). Città del Vaticano: LEV.
- Bellù, Lorenzo G. (2011). *Development and Development Paradigms A (Reasoned) Review of Prevailing Visions*. Rome: FAO.
- Bingham, John K. (2007). To Leave or Not to Leave: the Right to Not Migrate. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo http://www.simiroma.org/Baggio/Materiali%20TS%20212/to_leave_or_not_to_leave_pdf_14087.pdf.
- Canales, Alejandro I. (2014). Strategic Indicators on Migration and Development. In Raúl Delgado Wise (a cura di), *Where is Mexican Science Heading. Migration and Development* (49-71). México, D. F.: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Castles, Stephen (2007). *Comparing the Experience of Five Major Emigration Countries*. Oxford: University of Oxford.
- Delgado Wise, Raúl; Guarnizo, Luis Eduardo (2007). Migration and Development: Lessons from the Mexican Experience. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://www.migrationpolicy.org/article/migration-and-development-lessons-mexican-experience>.
- Delgado Wise, Raúl; Márquez Covarrubia, Humberto; Gaspar Overa, Se-

- lene (2015). Ten Myths about Migration and Development: Revelations involving the México-United States Experience. In Diego Acosta; Anja Wiesbrock (a cura di), *Global Migration: Myths and Realities* (103-138). Westport: Praeger.
- De Haas, Hans (2008). *Migration and Development. A Theoretical Perspective*. Oxford: University of Oxford.
- De Haas, Hans (2005). International migration, remittances and development: myths and facts. *Third World Quarterly*, 8 (26): 1269-1284.
- Francesco (2016). *Lettera Enciclica Laudato si'*. Città del Vaticano: LEV.
- Francesco (2017). *Discorso ai partecipanti al Foro Internazionale "Migrazioni e Pace"*. Città del Vaticano: LEV.
- García Zamora, Rodolfo (2009). *Desarrollo económico y migración internacional: los desafíos de las políticas públicas en México*. Zacatecas: Colección Ángel Migrante.
- Gaspar, Des (2004). *The Ethics of Development: From Economism to Human Development*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Giovanni Paolo II (1987). *Lettera Enciclica Sollicitudo rei socialis*. Città del Vaticano: LEV.
- Giovanni Paolo II (1985). *Epistola Enciclica Slavorum Apostoli*. Città del Vaticano: LEV.
- Giovanni Paolo II (2003). *Messaggio per la 90ª Giornata Mondiale del Migrante e del Rifugiato (2004)*. Città del Vaticano: LEV.
- Global Commission for International Migration - GCIM (2005). *Migration in an Interconnected World New Directions for Action*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <http://www.queensu.ca/samp/migration-resources/reports/gcim-complete-report-2005.pdf>.
- Global Commission for International Migration - GCIM (2003). *The Mandate*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Mandate.pdf.
- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2018). *Eleventh GFMD Summit Meeting*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/eleventh-gfmd-summit-meeting-registration-landing>.
- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2017). *Germany-Morocco GFMD 2017-2018*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/meetings/germany-morocco-gfmd-2017-2018>.
- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2016). *Ninth Meeting of the Global Forum on Migration and Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/meetings/bangladesh2016>.
- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2015). *Eighth Meeting of the Global Forum on Migration and Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/meetings/turkey2014-2015>.
- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2014). *Seventh Meeting of the Global Forum on Migration and Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/meetings/sweden2013-2014>.
- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2012). *Sixth Meeting of the Global Forum on Migration and Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/meetings/mauritius2012>.

- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2011). *Fifth Meeting of the Global Forum on Migration and Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/meetings/switzerland2011>.
- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2010). *Fourth Meeting of the Global Forum on Migration and Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/meetings/mexico2010>.
- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2009). *Third Meeting of the Global Forum on Migration and Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/meetings/greece2009>.
- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2008). *Second Meeting of the Global Forum on Migration and Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/meetings/philippines2008>.
- Global Forum on Migration and Development - GFMD (2007). *First Meeting of the Global Forum on Migration and Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://gfmd.org/meetings/belgium2007>.
- Goulet, Denis (2006). *Development Ethics at Work Explorations - 1960-2002*, New York: Routledge.
- Haq, Mahbub ul (1995), *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press
- Labor Council for Latin American Advancement - LCLAA (2008). *Resolution Addressed to the National Convention of LCLAA*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <http://www.simiroma.org/Baggio/Materiali%20TS%20212/Resolution%20Addressed%20to%20the%20National%20Convention%20of%20LCLAA.pdf>.
- Latouche, Serge (1998). *Il mondo ridotto a mercato*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Leone XII (1891). *Lettera Enciclica Rerum novarum*. Città del Vaticano: LEV.
- Organizzazione delle Nazioni Unite - ONU (2015). *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo https://www.unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf.
- Overseas Development Institute - ODI (2018). *Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12422.pdf>.
- Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace - PCGP (2004). *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*. Città del Vaticano: LEV.
- Pontificio Consiglio della Pastorale per i Migranti e gli Itineranti - PCPMI (2004). *Istruzione Erga Migrantes Caritas Christi*. Città del Vaticano: LEV.
- Reyes, Giovanni E. (2001). Four Main Theories of Development: Modernization, Dependency, World-System, and Globalization. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 2 (4): 109-124.
- Soares, Jair Jr.; Quintella, Rogério H. (2008). Development: an Analysis of Concepts, Measurement and Indicators. *Brazilian Administration Review*, 2 (5): 104-124.
- UNDP (1998), *Human Development Report*, New York: UNDP.
- United States Conference of Catholic Bishops - USCCB; Conferencia del Episcopado Mexicano - CEM (2003). *Strangers No Longer: Together on*

- the Journey of Hope*. Washington: USCCB.
- United Nations (2018). *Global Compact for Migration*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>
- United Nations (2016). *New York Declaration for Refugees and Migrants*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1.
- United Nations (2013). *Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development*. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://undocs.org/en/A/68/L.5>.
- Whitehouse, Christopher (1996). *Human Rights and Basic Needs in Development: Are They Universal? Are They Universalisable?* Bath: Centre for Development Studies.
- World Bank (2018). Annual Remittances Data (updated as of Dec. 2018). Inflows. Consultato il 3 gennaio 2019, all'indirizzo <https://www.knomad.org/sites/default/files/2018-12/Remittancedatainflows%28Dec.2018%29.xls>.

Mouvements migratoires d'hier et d'aujourd'hui en Italie

Coordination : Paola Corti et Adelina Miranda

Paola Corti et Adelina Miranda

Éditorial : Coexistence, imbrication et superposition des flux migratoires italiens

Matteo Sanfilippo

Les migrations italiennes : un aperçu statistique sur la longue durée

Michele Colucci and Stefano Gallo

Migration in Southern Europe since 1945: The Entanglement of many Mobilities

Augusta Molinari

Les migrations transocéaniques italiennes au début du XXe siècle : un autre regard

Fabienne Le Houérou

Les Italiens en Abyssinie à l'époque du fascisme : les « ensablés »

Selenia Marabello and Bruno Riccio

West African Migrations to Italy: An Anthropological Analysis of Ghanaian and Senegalese Politics of Mobility in Emilia Romagna

Elena Ambrosetti and Angela Papparusso

Migrants or Refugees? The Evolving Governance of Migration Flows in Italy during the "Refugee Crisis"

Adelina Miranda

Déconstruire les paradigmes migratoires à travers les études sur les émigrations et les immigrations des femmes en Italie

Anna Badino

Note de recherche : Quitter le Mezzogiorno : parcours d'enracinement des Italiens en Provence et dans le Nord-Ouest de l'Italie entre 1945 et 1970

Varia

Jean-Luc Bédard et Marta Massana Macià

Intégration socioprofessionnelle et mobilité internationale. Le cas des ingénieurs français ayant emprunté l'ARM France-Québec

Matthijs Gardenier

Sauvons Calais, un groupe anti-migrants. Une perspective : « rétablir l'ordre »

Chronique juridique

Anne-Laurence Graf

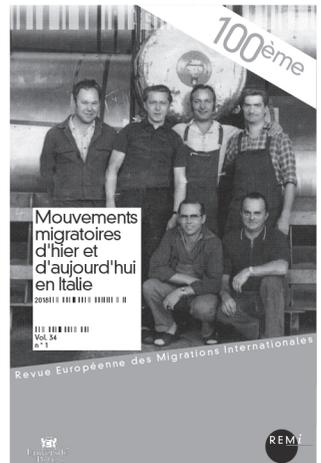
« Contre l'immigration de masse » : la mise en œuvre paradoxale dans l'ordre juridique suisse d'une votation populaire visant à limiter l'immigration

Chronique d'actualité

Miguel Mellino

Chronique d'actualité : Racisme, antiracisme et migrations : l'Italie au cœur de la conjoncture politique européenne

2018 Vol. 34
n° 1



Inclusion through Music: Italian Pop Music in Switzerland

IRENE PELLEGRINI
Irene.Pellegrini@unige.ch
Université de Genève

SANDRO CATTACIN
sandro.cattacin@unige.ch
Université de Genève

This article examines the influence of Italian music on the inclusion of Italians in Switzerland and the musical landscape of the country over the last 50 years, demonstrating how music production is influenced by societal changes. If, until the 1970s, Italian music in Switzerland was linked to Italian migration in the Fordist context and guest workers organised their temporary Little Italy outside their country of origin, the dynamic of sedentarisation and the mixing of the population with the Italian popular lifestyle (and music) transformed Italian music into Swiss music, at least partially. Italian music in Switzerland only emancipated itself from the history of Italian migration to the country in the 1990s. We explain this emancipation as resulting from several factors, in particular the transformation of the migrant population in Switzerland, the de-territorialisation of cultural production and the discovery of pluralist urban experiences of sharing differences.

Keywords: Switzerland; Italian immigration; Italian music

Introduction: Music in a digital and mobile world

Italian opera and classical music are part of the listening habits of the elite worldwide. But Italy has also exported traditional and modern folk, pop and rock music that is today known by a larger public. In this article, we focus on the diffusion of Italian popular music in Switzerland and link this diffusion to the country's migration dynamics. This diffusion cannot be explained simply by recourse to

the fact that Italian, spoken by the majority of the population in the Canton of Ticino and the Italian Grisons, is one of the country's four official languages. We think that the diffusion of popular Italian music is mainly explained by the important presence of Italian migrants in Switzerland since the Second World War.

While migration studies has traditionally focused on migratory flows and social policies, cultural and artistic fields are attracting increasing attention within the discipline for their ability to build bridges among people with different social backgrounds, origins and languages (Martiniello, 2015; Kiwan and Meinhof, 2011). The issue is not, as it would be from an essentialist perspective, how music reflects the people who make it, but how it creates and constructs a musical experience that can create a sense of both subjective and collective identity (Frith, 1996: 111). In this view, music is understood as an agency-creating social activity. Music is a type of interaction that constitutes social relations – between music makers, producers and consumers; between organisations; between classes; and between different lifestyles. We treat music not as an object with fixed qualities, but as something that is always in the process of becoming. As Small (1998: 2) suggests, we treat it as a verb, musicking, rather than a noun.

We examine this conceptual point within the context of mobility and migration studies, which analyse international and transnational dynamics to understand identity building and the diffusion of ideas and practices (Faist and Özveren, 2004; Vertovec, 2007; Baily and Collyer, 2006). This approach reflects a «growing disjunction between territory, subjectivity and collective social movement» (Appadurai, 1996: 189) and captures various economic, cultural and political practices and dynamics that cut across national borders, generating new social spaces. The advent of the digital revolution has caused mobility to enter a qualitatively new phase, one in which new technological capabilities are transforming the significance of territorial rootedness (Urry, 2000).

At the same time, musicking has also changed. New communication technologies have enabled the mediation of music across the world and increased the speed at which it can migrate (Crossley, McAndrew, and Widdop, 2014; Gebesmair and Smudits, 2016). This article presents exploratory research that considers musicians – both amateurs and professionals – and listeners as moving voluntarily and involuntarily, temporarily and permanently, through the new media, especially the Internet. The article focuses on Italian popular music in the non-Italian parts of Switzerland. This example makes it possible to link the long history of Italian migration to Switzerland with the transformation of contextual factors and musical practices.

The Swiss soundscape and the place of Italian music

To demonstrate how Italian music entered the Swiss soundscape, we first briefly present the story of the Zurich Festival of Italian Music (1957-1967). We then analyse the last four decades of the Swiss Hit-parade (1968-2015), focusing specifically on Italian musicians – who they were and the genres of the more popular songs they performed. Finally, we provide a qualitative and biographical analysis of some case studies. In order to investigate the practices of musical use in daily life, and to examine music as an organising force in social life, we will follow the mediated (Internet) and unmediated musical activity of Italian musicians in the German part of Switzerland. We provide biographical interviews and digital material to show how identity and social space are constructed through this music and, consequently, the Italian language¹.

Zurich Festival of Italian Music: The Little Italy of music in Switzerland

Without suggesting a statistical correlation between the influence of Italian music on the Swiss soundscape and the rate of Italian migration, we find it heuristically interesting to explore this connection qualitatively.

The theme of migration in Italian music began with the introduction of the singer-songwriter song into the commercial mainstream, which dates to the Italian economic boom (1950-1963), when migration flows abroad decreased slowly after almost a century of large-scale migration² and internal migration to Northern Italy began. Before then, the theme of migration had been confined to folk and popular songs in rural areas and transmitted in person without being commercialised. The Sanremo Music Festival³, which began being broadcast internationally in 1956 for the benefit of the Italian diaspora, introduced the first songs on migration, anomic conditions and homesickness to a national audience.

¹ Our analysis is similar to Morena La Barba's account of the role of films and documentaries in maintaining a sense of community among the Italian diaspora in Switzerland (see La Barba, 2013).

² Between 1876 and 1976, around 27 million Italians left the country (Ciuffoletti and Degl'Innocenti, 1978).

³ The Sanremo Italian Music Festival is a song competition that has been held annually since 1951 and has become an important part of Italian culture. In its current form, it takes place over the course of four evenings and is broadcast live on the first Italian state channel and on Eurovision. At the end of the competition, the winner is selected by a jury of experts and home viewers who vote by telephone.

Migration appeared as a theme at the Sanremo Music Festival for the first time in 1952 in a song interpreted by Gino Latilla, “Un disco per l’Italia”; in 1958, it appeared again in Natalino Otto and Latilla’s song “Tu sei del mio paese”, and Latilla won best song at the Zurich Festival of Italian Music two years later. Songwriters and singers (Luigi Tenco, Claudio Villa, Celentano, Giovanna Marini) were fascinated by historical stories of migration. They narrated the pain and melancholy of Italians abroad, as well as the struggles of internal migrants. These topics were highly appreciated by many Italians in Switzerland. On the one hand, they were clearly attracted to the music out of nostalgia; on the other, they bought this commercialised Italian music during their periodic vacations in Italy – at a time without Internet or private radio or television channels – and brought it back to Switzerland, contributing to its diffusion.

The Zurich Festival of Italian Music, a music contest similar to the San Remo Festival that took place yearly between 1957 and 1967 at the Kongresshaus, provides insights into the world of Italian music in Switzerland at the time. Organised for the Italian community, it was born from an idea proposed by Radio Zurigo, a radio programme, and was broadcast by both the Italian and Swiss public television channels. The famous festival reflected the living conditions of Italian guest workers in the German part of the country, who did not have deep links to the country they lived in, were not offered any way to become part of the society they lived in except through assimilation and planned to return to Italy. The idea of returning, which was slowly transformed into a familiar myth, needed the constant reproduction of a link to their place of origin (Cerutti, 1994; Ricciardi, 2013). The existence, success, duration and prestige of this festival reflected the massive presence of Italian migrants in Switzerland, whose population grew constantly between 1945 and 1970 and throughout the 1960s constituted more than the half of the country’s foreign population.

The festival’s most popular songs over the years demonstrate an appreciation for melodic Italian music, especially in its regional and popular declinations, but also for references to migration. The winner of the 1966 festival, “Italia Italia”, is representative of the lyrics popular among Italians abroad:

Italia, Italia, dolce paese dove l'amore è vita, la vita è amore, un paradiso tutto per noi (...) un mare sempre blu da non lasciare più. (Emanuela Tinti and Ben Venuti, "Italia Italia", 1966)⁴.

The lion's share of winning songs went to Neapolitan music, which won the festival every year between 1960 and 1963⁵, and which already had a long tradition as the music of migration, associated as it was with the important migration of Southern Italians to the United States in the late nineteenth century (Frasca, 2010).

During the decade of the 1960s, Italian music found a place in Switzerland, which became the Little Italy of music. This Little Italy was locally defined and specific. Supported by Italian migrants' personal contacts with their (regional more than national) birthplace, and disseminated partly by radio and television (exclusively a public monopoly), Italian music was almost entirely produced and broadcast for, and consumed by, Italians, who at that time constituted by far the largest foreign community in the country. They were represented by two different groups of people. The first consisted of Northern Italians who migrated between 1945 and 1957, were relatively close to their homeland and travelled often between the two countries. The second consisted of Southern Italians, who migrated between 1957 and 1973 (Ricciardi, 2013). They were much farther from their homeland, and hence closer to the feelings of melancholy and nostalgia, and they introduced Mediterranean tastes and attitudes to Switzerland. Neither group was much interested in settling permanently in Switzerland, but instead hoped to save money (or send remittances to relatives in Italy) and then return with the ability to buy a house and provide their children with economic security. As a result, they built their islands of (often regional) Italian life and its soundscapes in Switzerland: their linguistic, musical and cultural practices were strictly connected with their territory of origin. In this context, the appeal and function of the Zurich Festival of Italian Music is clear.

⁴ «Italy, Italy, sweet country where love is life, life is love, a paradise for all of us [...], a sea that is always blue and will no longer be left behind».

⁵ In 1960, Gino Latilla won with "Cicillo la sentinella"; in 1961, Dino Sarti won with "Pazzianno, pazzianno"; in 1962, Tullio Pane won with "L'ammore avess'a essere"; and in 1963, Pane won again with "Eternamente tu" (Carpinelli, 2001).

Open to the world: The Swiss Hitparade and international Italian singers

Italian music has had a significant presence in the Swiss soundscape over the last 50 years. For instance, among the first ten artists to hit number one on the Swiss Hitparade – the country’s main music sales charts since 1968 – were two Italian artists, Eros Ramazzotti and Zucchero, both of whom have systematically developed their musical careers according to an international logic (see Table 1).

Table 1: Number of albums and weeks on the Swiss Hitparade (1968-2015)

Position	Artist	Number of albums on the Hitparade	Weeks on the Hitparade
1	Céline Dion	26	621
2	Eros Ramazzotti	21	604
3	Madonna	25	535
4	Michael Jackson	21	540
5	Bon Jovi	19	494
6	Gotthard	17	537
7	Tina Turner	17	418
8	Gölä	22	492
9	Zucchero	18	444
10	Queen	22	423

Source: own analysis based on information from <http://www.hitparade.ch>

Ramazzotti and Zucchero began to gain international recognition in the second half of the 1980s, but their music was especially popular in Switzerland. In 1985, Switzerland was the first country outside Italy in which Ramazzotti reached number one on the music charts. The same was true for Zucchero in 1987.

In order to provide a historical perspective, we have analysed the Hitparade every decade between 1968 and 2015 to determine how many and which Italian artists were in the top ten (Table 2). Despite its great success in the first two decades, the presence of Italian music has been decreasing since then.

Table 2: Italian songs on the Hitparade per decade (1970-2015)

Decade	Number of Italian songs in the top ten	Year, title, rank of the first Italian song on the Hitparade
1970-1980	8	1975: I santo california "Tornerò", rank 1
1981-1990	5	1990: Nannini, Bennato, "Un'estate italiana", rank 1
1991-2000	3	1997: Bocelli, "Con te partirò", rank 1
2001-2010	0	None in the top ten, 2006: Ferro, "Dimentica", rank: 13
2011-2015	0	None in the top 50

How can this trend be interpreted? It is well known that the size of the Italian community in Switzerland began decreasing in the mid-1970s as a result of economic growth in Italy, and that it has fallen to a record low in the last decade. But it is also useful to examine the general social and economic situation in Switzerland, because migration is closely related to social, political and economic changes in the country.

Migration flows to Switzerland in the immediate post-war period consisted almost exclusively of Italian guest workers who held seasonal or annual permits. As the years passed and the need for labour increased, Swiss employers hired guest workers from Spain, Portugal, Yugoslavia and other Mediterranean countries. The decision to recruit guest workers from other countries was motivated by the desire to become less dependent on Italy (Afonso, 2005, 153). But in the mid-1970s, the Swiss economy experienced a recession as a result of the 1973 and 1976 oil shocks. Unemployment remained relatively low, but this was largely because many foreigners left—around 245,000 between 1973 and 1976 (Schmidt, 1985).

Changing migrant flows and the changing world of music

After this decrease in the mid-1970s, the number of foreigners increased steadily during the 1980s and 1990s, and there are more than two million foreigners in Switzerland today, compared to 950,000 in

1980. Regardless of political intentions or government regulations, Switzerland has opened its doors to the world in the last 30 years. The proportion of foreigners, about 25 per cent of the population, is among the highest in the world. Although differing citizenship regulations between countries make national statistics make direct comparisons impossible, this figure is nearly twice that of the European average.

The countries of origin and motivations of migrants have also changed considerably. Guest workers are no longer the major source of migrants; as the years passed and seasonal workers had their status transformed and stabilised, they were legally permitted to bring their families to Switzerland without restrictions. Furthermore, the collapse of the Soviet Union and the former Yugoslavia caused a need to manage new waves of asylum seekers, and the intensification of European political integration in the 1990s became one of the major challenges of Swiss migration policy (Fibbi and Cattacin, 2000). After a long and painful negotiation process, the Swiss people accepted a bilateral agreement on the free movement of persons between Switzerland and the European Union in 2000, which came into force in June 2002 (Afonso, 2005: 160).

Swiss society has gradually but increasingly become more heterogeneous, pluricultural and plurilinguistic. The Italian community has lost its pre-eminence and become more complex and hybrid. Beginning in the 1960s, Italian guest workers who remained in Switzerland began the process of sedentarisation, establishing families and raising children in their new country, and in the 1980s the second generation, through its proactive presence in society, began transforming the way Italians are seen in Switzerland (Cattacin and Pellegrini, 2016) and establishing Italian as a language relatively independent of Italian migration and the Italian-speaking regions of Switzerland (Pellegrini et al., 2016).

In addition to these changes, the changing importance of Italian music in Switzerland has to be understood in the context of the transformation of global communication systems beginning in the 1970s, which have led to the emergence of the network society (Castells, 2010 [1996]). For the purposes of our argument here, the most important aspects of this transformation are the increased ease and decreased cost and spatial rootedness involved in disseminating and accessing information, including music. The result has been an internationalisation of the Swiss soundscape and of individuals' cultural consumption.

The contemporaneity of Italian music in Switzerland: Networked digital musicians

In the final section of this article, we switch from historical description to the subjective perspective of individuals who are making Italian music in Switzerland today. We present two cases – Mr. Riko and the pizzica.

Mr. Riko

Mr. Riko is a hip hop artist originally from Alberobello, a small village in Puglia, Southern Italy. He is 33 years old and has lived in Zurich for five years, but he has lived away from his region of origin since he was 18. From a poor family, he followed his main job as a hair stylist: he first moved to Rome, and then to Milan and Madrid, before arriving in Switzerland in 2012. He started to write his own music at 16, and he told us about his ideal audience as a rapper. His story demonstrates the importance of technology in disseminating music and reaching an audience. Mr. Riko looked for other Italian rappers in Zurich through the Internet, and he established his band in this way.

National belonging no longer plays a role in targeting the ideal audience or even in producing music, but it seems to matter in the daily life of musicking, in building a network of people with similar interests. In discussing one of his songs, “Locotown”, with us, Mr. Riko explained the way in which local roots matter to him.

Locorotondo is the name of a village very close to Alberobello. A lot of friends in my crew come from there. I wrote this song because I wanted to tell them that I haven’t forgotten where I come from, and I talk about the bad situation there, so I think only mad people stay there, and, you know, “loco” means “mad” in Spanish⁶.

The digital world has also made it possible for Mr. Riko to be produced by a professional record label. He recently won a contest to produce and distribute an album announced by an Italian label on the Web. He sent his song and was selected by a vote of users in the first round of the contest. The last step was the professional decision of an expert jury. The single, which he expected to release in the summer of 2016, was named “Tutti al mare”.

The story and profile of this Italian musician suggests that we should not forget the importance of the history of mobility that has

⁶ Our translation from Italian. Narrative interview with Mr. Riko conducted on April 20, 2016.

built our networked world. Mr. Riko's story demonstrates the new paradigm of transnational mobility and geographically disconnected social spaces (Lam and Warriner 2012): he maintains his network with his place of origin, but also with people he met in Rome, Milan and Spain (audiences, other musicians, labels, music producers, video makers, record studios and so on), Italian pop artists in Switzerland and music producers in Germany and elsewhere. Note, for example, that the song dedicated to Mr. Riko's place of birth is named after a Spanish-English neologism, "Locotown".

Local identities in the global music market: The pizzica's international journey

The existence of an international and globalised music market means that an Italian music space specifically for Italian migrants no longer exists. What has not changed is that, most of the time, people continue to live in a defined space at a precise time (Appadurai, 1996). Appadurai suggests that cultural globalisation can be understood as a series of processes involving cultural hybridisation, interconnections and appropriations (Appadurai, 1990). Our second case study supports Appadurai's argument.

The pizzica is a type of tarantella native to Apulia, where it was revived in the 1970s and 1980s. In the 1990s, it received national attention in Italy as a result of La notte della Taranta, a music festival hosted in Salento, Apulia, and it has since gained in popularity internationally, including in the German part of Switzerland.

The same promoters who organised La notte della Taranta exported Salento's folk music via famous musicians who play hybridised versions of it. The Orchestra Popolare Italiana, the folk orchestra conducted by Ambrogio Sparagna, played at a large concert of Salento folk music in Beijing in 2006, and in 2011 Ludovico Einaudi, one of the most famous contemporary Italian pianists and composers, proposed his own version of the pizzica in London (Versienti, 2015).

Salento's folk music has been diffused by Apulians and Italians living abroad. What happened to the pizzica happened to other types of folk music as well, which spread during the last century in the United States, Great Britain, Ireland, France and South America: everywhere, the interconnection between tradition and modernity and the flow of goods and people led to the introduction of previously local folk music to the world music market.

What changed in the process of musicking in the case of the pizzica is that this type of music has a geographical origin, and its promotion and diffusion also started from there. For instance, an event of pizzica music and dance was held in Schlieren near Zurich in May 2016, promoted by the English-language slogan “Salento Calls Italy”. It is the place of origin of this genre of music that “calls”, or invites, people to come to the event. In the same logic of mixing up languages, places and musical origins, and in the same period, Italian music was promoted at a multicultural event (see Photo 1).

Photo 1: Italian music as part of global music

Multikulti
Festival der Kulturen
6.- 8. Mai 2016
Schiffflände Rheinfelden

EMALY BAND

ZISA
LIVE IN CONCERT

Freitag
Workshops während den ganzen Tagen
Weltmarkt 11.00 - 20.00 Uhr
Konzerte & Shows 12.00 bis in die Nacht
Senegalesische Disco ab 21.00 Uhr

Samstag
Weltmarkt 10.00 - 20.00 Uhr
Konzerte & Shows 12.00 bis spät in die Nacht
Sénégal special Guests
Kubanight ab 22.00 Uhr

Sonntag
Weltmarkt 10.00 - 20.00 Uhr
Konzerte 12.00 - 20.00 Uhr
Muttertagspezial

Programm
Workshop / Pizzica
6.-7. Mai 19:00-21:00 H
Workshop / Rahmentrommel
8. Mai 14:00-16:00 H

Konzert
Zisa 7. Mai 21:00-22:00 H
Emaly Band 8. Mai 13:00-14:00 H

Manü-Art & Music Paradise
Stand Nr. K68

Weitere Programminformationen: www.multikultifestival.ch www.manu-art.com

At the event shown in the image, different regional identities often share the same time and space, cross-pollinating each other and inviting a pluricultural but politically similar audience that is seeking regional or pluricultural representation. In this and other ways, musicking and other artistic and creative practices can be a form of political expression for minority identities, including migrants, in the networked global society (Martiniello and Lafleur, 2008).

Conclusions

The examples presented in this short article show how the place of Italian music in Switzerland has changed since the 1960s, but also how musical production is influenced by societal changes. If Italian music was related, until the 1970s, to Italian migration in the Fordist context and guest workers organised their provisory Little Italy in their country of residence, sedentarisation dynamics and the mixing of the population with Italian popular lifestyles (and music) transformed Italian music in Switzerland, at least partially.

It is only since the 1990s that Italian music in Switzerland has emancipated itself from the history of Italian migration to the country. We have examined the various elements responsible for this emancipation, in particular changes in the migrant population in Switzerland, the de-territorialisation of cultural production and the discovery of pluralistic urban experiences of sharing differences (Kong, 2014).

The study of migration has undergone a paradigm shift since the 1990s, from migration to mobility studies (Sheller and Urry, 2006) and from international to translocal studies (Anthias 2013; see Table 3 for an overview). Our contribution demonstrates that historical studies are useful in understanding why these paradigm shifts in the way migration, cultural dynamics and multiple belongings are analysed take place.

Table 3: Transformation of the place of Italian music in Switzerland

Period	Swiss migration context	Italian music in Switzerland	Reproduction logic
1950-1970 Case study: Zurich Festival of Italian Music	Fordist migration (logic of return migration)	Italian community self-organisation	Maintaining links to Italy (musical Little Italy)
1970-1990: Case Study: Charts	Sedentarisation	Local	Italian identity issues in Switzerland
Since 1990: Case Study: Mr. Riko	Pluralisation and nomadism	Multilocal	Multiple identities
Since 1990: Case Study: pizzica	References to identity and urban and pluralistic society	Fusion, adapted folk music	Identifications and pluriculturalism

Bibliography

- Afonso, Alexandre (2005). When the export of social problems is no longer possible: Immigration policies and unemployment in Switzerland. *Social Policy & Administration*, 39, 6:653-668.
- Anthias, Floya (2013). Hierarchies of social location, class and intersectionality: Towards a translocational frame. *International Sociology*, 28, 1:121-138.
- Appadurai, Arjun (1990). Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy. *Theory, Culture & Society*, 7: 295-310.
- Appadurai, Arjun (1996). *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.
- Baily, John; Collyer, Michael (2006). Introduction: Music and Migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 32, 2:167-182.
- Carpinelli, Maurizio (2001). *C'era una volta il... disco. Storia della discografia italiana (1960-1969)*. Pisa e Roma: Istituti editoriali e poligrafici internazionali.
- Castells, Manuel (2010 [1996]). *The rise of the network society*. Vol. 2nd. Oxford: Blackwell Publishers.
- Cattacin, Sandro; Pellegrini, Irene (2016). *Mundial di Spagna 1982: come l'Italia vinse anche in Svizzera. Studi Emigrazione*, 203: 524-536.
- Cerutti, Mauro (1994). Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870-1970), attraverso le fonti dell'Archivio federale. *Studi e fonti*, 20: 11-141.
- Ciuffoletti, Zeffiro; Degl'Innocenti, Maurizio (1978). *L'emigrazione nella storia d'Italia, 1868-1975: storia e documenti*. Vol. 1. Firenze: Vallecchi.
- Crossley, Nick; McAndrew, Siobhán; Widdop, Paul (2014). *Social networks and music worlds*. London-New York: Routledge.
- Faist, Thomas; Özveren, Eyüp (2004). *Transnational social spaces: agents, networks and institutions, Research in migration and ethnic relations series*. Burlington, VT: Ashgate.
- Fibbi, Rosita; Cattacin, Sandro (2000). Vers une internationalisation de la politique migratoire suisse?. *Revue européenne des migrations internationales*, 16, 3: 125-146.
- Frasca, Simona (2010). *Bird of passage. I musicisti napoletani a New York (1895-1940)*. Lucca: LIM.
- Frith, Simon (1996). Music and identity. In Stuart Hall and Paul du Gay (eds.), *Questions of cultural identity* (108-128). London: Sage.
- Gebesmair, Andreas; Smudits, Alfred (2016). *Global Repertoires: Popular Music Within and Beyond the Transnational Music Industry*. London - New York: Routledge.
- Kiwan, Nadia; Meinhof, Ulrike Hanna (2011). Music and Migration: A Transnational Approach. *Music and Arts in Action*, 3, 3: 3-19.
- Kong, Lily (2014). Transnational Mobilities and the Making of Creative Cities. *Theory, Culture & Society*, 31, 7/8: 273-289.
- La Barba, Morena. 2013. Les ciné-clubs de la Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera. In Id., Christian Stohr, Michel Oris and Sandro Cattacin (eds.), *La migration italienne dans la Suisse de l'après-guerre (197-242)*. Lausanne: Antipodes.
- Lam, Wan Shun Eva; Warriner, Doris S. (2012). Transnationalism and liter-

- acy: Investigating the mobility of people, languages, texts, and practices in contexts of migration. *Reading Research Quarterly*, 47, 2: 191-215.
- Martiniello, Marco (2015). Immigrants, ethnicized minorities and the arts: a relatively neglected research area. *Ethnic and Racial Studies*, 38, 8: 1229-1235.
- Martiniello, Marco; Lafleur, Jean-Michel (2008). Ethnic minorities' cultural and artistic practices as forms of political expression: A review of the literature and a theoretical discussion on music. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34, 8: 1191-1215.
- Pellegrini, Irene; Pini, Verio; Cattacin, Sandro; Fibbi, Rosita (eds.) (2016). *Italiano per caso. Storie di italoфония nella Svizzera non italiana*. Bellinzona: Casagrande.
- Ricciardi, Toni (2013). *Associazionismo ed emigrazione. Storia delle Colonie Libere e degli Italiani in Svizzera*. Bari: Laterza.
- Schmidt, Manfred G. (1985). *Der schweizerische Weg zur Vollbeschäftigung: eine Bilanz der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Sheller, Mimi; Urry, John (2006). The New Mobilities Paradigm. *Environment and Planning A*, 38, 2: 207-226.
- Small, Christopher (1998). *Musicking the meanings of performing and listening*. Hanover NH: University Press of New England.
- Urry, John (2000). *Sociology Beyond Societies. Mobilities for the twenty-first Century*. London - New York: Routledge.
- Versienti, Fabrizio (2015). Strategia del ragno. La Taranta nella scena musicale contemporanea. *Palaver*, 4, 2: 115-124.
- Vertovec, Steven (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30, 6: 1024-1054.

“To be or not to be” a good family under European family reunification rules: a core dilemma for integration?

ENCARNACIÓN LA SPINA¹
elaspina@deusto.es
Universidad de Deusto, Bilbao

Family migration has represented one of the most quantitatively important sources of new immigration across Europe, accounting for more than 50 per cent of the total legal immigration. Since the mid-2000s, Directive 2003/86/EC has transformed family reunification for third-country nationals into a hermetic mechanism in order for them to exercise the right to family life and promote their social and economic integration in the host societies. Despite these goals, European family reunification rules have consistently developed more stringent national policies to control a specific profile of unwanted families. Thus, this paper seeks to take a critical approach to the legal constraints on the protection of migrant families under European family reunification rules, looking mainly at how external and internal conditions promote a “good family” as the only form of effective integration in the EU context.

Keywords: family reunification, integration, family members, European migration law, multicultural controversies

Introduction

Despite family is conceived as the usual notes on universality and comprehensiveness, from a *stricto sensu* legal approach, the definition of family or families is an open concept in transition (Van

¹ This work was supported by the Ministerio de Economía y Competitividad through a Postdoctoral research fellowship at the Human rights Institute Pedro Arrupe, University of Deusto reference FPDI-2013-16413 and the Ministerio de Economía y Competitividad through the Research project Diversidad y convivencia. Los derechos humanos como guía de acción, reference DER 2015-65840-R.

Bueren, 1995: 733) and has no single meaning² about what a family should be understood to be or how one is composed. UN documents promote a general consideration of the family being a natural and fundamental value of civil society (Grillo, 2008: 132; Suárez-Orozco et al., 2013: 283) but paradoxically is reserved an explicit definition for a particular family model: the “migrant family”. The International Convention on the Rights of Migrant Workers and their Families on 18th December 1990, circumscribes the families of documented migrants and describes family members as «married spouses or two people who have a relationship which, in accordance with applicable law, produce effects equivalent to marriage along with their unmarried minor charge». And, there is similar agreement on a regional European level where Member States of the Council of Europe and EU institutions (Stalford, 2002) tend to treat the notion expressly in its nuclear form or in the strictest sense of Directive 2003/86/EC. This nuclear family paradigm (Mustasaari, 2015: 360) is imagined as modern, emancipated, and egalitarian in the EU Directive, in opposition to the “migrant” family which is associated with tradition, patriarchy, oppression, and even violence (Bonjour & de Hart, 2013; Van Walsum, 2008). Consequently, families affected by immigration control should have less choice in the organisation of their personal lives in order to define those that are good and bad members for European and national interests. This negotiation of family reunification collides with a marked turn toward securitization and protection and converges with unified European migration policies that suggest a hardening line of immigration policy, and the deployment of liberal and repressive policies of immigration (Lo 2015: 2675; Ruffer, 2011: 938). The legal prevision of more (and more complex) admission conditions are governing family migration and reflects the high proportion of irregular migrants who might be de facto reunified but do not have legal status (Mazzucato et al., 2015).

Therefore, immigration law is a central organizing principle for understanding immigrant families’ composition and organization, and it has immediate implications for family members’ well-being

² Vid. General Comment no. 15 the position of aliens under the Covenant Twenty-seven session 1990, p. 140 HRI/GEN/1/Rev.7 12 may 2004 International Human Rights Instruments Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human rights Treaty bodies. General Comment no. 19 article 23 (the family) Thirty-ninth session 1990, p. 149 in HRI/GEN/1/Rev.7 12 May 2004 International Human Rights Instruments Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human rights Treaty bodies.

as well as longer-term implications for immigrant integration. A few European studies provide a glimpse into how immigration laws could affect family composition and how these policies, enforced in various European countries, appear to overemphasize the biological determinism of family, confined to a heteronormative and nuclear family grid (Enchautegui et al, 2015, 33-35). In this article I unveil the mechanisms embedded in European immigration laws that, far from contributing to reunite immigrant families, create conditions for keeping family members apart. My working premise is that the implementation of European family migration rules structure and restructure immigrant families by determining who is allowed to come in legally, and how many, and under what conditions. My methodological strategy is focused on the legislative aspects of the immigration system that contribute to *maintain* families separated for undetermined periods of time and hence affect the composition, structure, and organization of immigrant families. Firstly, I describe provisions in European immigration laws that I argue keep immigrant families separated and that affect the composition of such families. I focus on the implementation of the EU Directive 2003/86 and the Green Paper on the Right to Family Reunification³ because both identify particularly restrictive conditions for being eligible as a sponsor for family reunification and material conditions⁴. Secondly, reviewing the mixed quantitative and qualitative literature, many articles document the impact of recently introduced restrictive family reunification policies in different countries Canada, USA, UK, France and Netherlands (Enchautegui et al., 2015; Bragg et al., 2016; Ambrosini, 2015: 443; Bonjour, 2015; Glick, 2010; Fresnoza-Loza, 2015; Lo 2015). I aim to focus on the scope of exclusion for “good/bad” migrant families in European family reunification rules under the Directive 2003/86/EC, because under this set of rules different family members can slip in and out of the community, especially concerning Islamic families. As a working hypothesis, I seek to explain how a defined proportion of family members are admitted and how the conditions for family reunifica-

³ European Commission (2011a). Green Paper on the Right to Family Reunification of third-country national living in the European Union COM (2011) 735 final. European Commission (2011b). Communication on a European agenda for the integration of third-country nationals. COM (2011) 455 final. European Commission (2012).

⁴ (ECJEU, July 10, 2014, C-138-13, Naime Dogan v Bundesrepublik Deutschland ap. 37 and 38).

tion vary restrictively not only between the different states but also are increasingly stratified (Block, 2015, 1437). These complex rules of belonging reflect the dominant and liberal conceptions of membership and produce logics of hierarchies creating “stronger” and “weaker” members with accordingly more or less rights.

Unmasking the impact of legal constraints required under European reunification rules

According to Directive 2003/86/EC, the development of a family migration policy and the family has been constructed by law in terms opposed to social structures (to which the family is thought to belong). From a migration control perspective, family related migration appears to be a form of unsolicited and by implication unwanted migration. Reflecting such tensions and selectivity, Member states have a variety of options to indirectly control and restrict family related migration because many questions depend mainly on European family migration rules and national policies, such as what counts as a family model, who can sponsor family members and what guides immigration officers in their considerations of what constitute good and genuine family relationships. All these questions have long been contested because the regulations governing this concept of family have become increasingly restrictive and variable in European member States. In fact, according to McGlynn (2003,121), the implementation of these migration policies requires a significant degree of state intrusion into family and personal life⁵ and falls short in crafting gender sensitive policies that would benefit migrant women treatment.

Matters of family reunification generally revolve around the nuclear family, which is preliminarily conceived to be a good family and as a “gender neutral” policy area (Morris 2015). However, there is no uniform policy to explain who exactly forms part of the nuclear family and not all families or immigrant subjects are equal or homogenous in their trajectories or mobility. Race, class, religion, country of origin, spatial location, socio-economic status, material preconditions and mode of emigration (e.g. students versus illegal

⁵ ECJR “Sen v. the Netherlands, Application no. 31465/96”, 2001; “Tuquabo-Tekle *et al* v. the Netherlands, Application no. 60665/00”, 2005; “Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. Netherlands, Application no. 50435/99”, 2006; ECJR Biao v. Denmark (Application no. 38590/10), par. 76 a 102.

immigrants, labourers and precarious workers versus trained professionals) all converge to determine the possibility and impossibility of family reunification (Lo, 2015: 14; Mazzucato et al., 2015). For instance, laws that constrain a migrant's ability to live their family life according to their own wishes; increasing suspicion of migrants and another abusive law that obliges families to prove that their motives are genuine and the bypassing of bureaucratic obstacles that make family reunification difficult for many people.

The implementation of internal conditions

First, the spouse is, along with minor children, the person to whom family reunification is most obviously granted although the Directive does not define the meaning of spouse in article 4. According to national legislation, the question of what constitutes a migrant family member is unclear because it is not the same for EU citizens and national families.

Migration law requires a sponsor's spouse to have reached a minimum age before he or she can join him or her, and requires non-marital separation in legal terms to support their family reunification.

Another requirement related to the family reunification of spouses is the duration of the relationship, e.g. Cyprus requires a couple to have married at least one year before submission of the application. Moreover, a formal marriage does not mean that couples have formed a genuine relationship. A legal marriage contract is a symbol and not the substance of the relationship, and some marriages might be shams (Wray et al., 2014: 209). Family migration must be based on a genuine and continuing marriage or partnership. Legal rigour is employed with respect to marriage dissolution in the case of second or subsequent marriages, which sets the economic rights to maintain the spouse, dependent relatives and common children in good faith. This obligation requires the observation of a carefully safeguarded system that prohibits polygamous marriages, governs forced marriage in compliance with a minimum age and controls for repudiation effects. In general, European states have adopted a prohibitive approach that seeks to impose limits on two separate levels: civil and criminal (Shah, 2014: 143; Buchler, 2011). For instance, on the criminal level, polygamy and forced marriage are targeted through legislation that makes multiple marriage an offence bearing the potential to trigger penal sanctions. This approach is taken, but a brief glance at the evolution of domestic law and jurisprudence in Europe reveals

differences and a lack of legal security in each case. For instance, as demonstrated in France⁶ unless an Islamic ceremony was conducted in the spouses' country of citizenship, the marriage is considered to have some legal validity under French law as long as it does not violate French public order (Fournier, 2004: 15-26).

Similar to France, under German law the recognition of polygamous marriages means in practice that Muslim women can obtain social security benefits, such as inheritance, custody rights and child support payments⁷. Spain's approach to polygamy in its immigration context has not been altogether different from German's recent position and partial recognition is either granted in the context of claims for matrimonial relief or pension schemes in order to protect the interest of the widows⁸. In the United Kingdom, the traditionally liberal approach to the immigration of the wives of polygamists was considerably restricted by the introduction of the *Immigration Act, 1988*. (Shah, 2003: 383). This legislation imposed an effective ban on the admission of a wife when another wife or widow of the same man had already been admitted to the country (Shah, 2003: 391). Similar challenges have been brought against polygamy restrictions in immigration policies in the Netherlands⁹, where a female resident in the country who acquired Dutch nationality and then married a man in Morocco who already had a wife was refused a divorce because her marriage was considered to be so connected to the Netherlands that it breached Dutch public policy and therefore could not be recognised.

There is a similar approach to the recognition of divorces pronounced in other jurisdictions, provided that there are no objections to this on "ordre public" grounds. However, multicultural controver-

⁶ In 1992, for example, the Cour d'Appel de Versailles refused social security benefits to the second wife of a Muslim husband and in 1988 the Cour d'Appel d'Aix-en-Provence similarly denied a Muslim woman her alimony on the ground that she was the second co-wife and that polygamy was considered contrary to French public order

⁷ German Federal Constitutional Court judgment of 30 November 1982, Federal Constitutional Court, judgment of 4 May 1971, BVerfGE 31, 58, with further references.

⁸ Superior Court of Justice of Galicia (TSJ de Justicia Sala Social. April 2,2(X)2); Superior Court of Justice of Madrid (TSJ de Madrid, Sala de lo Social, July 29,2002); Superior Court of Justice of Andalusia (TSJ de Andalucía, Malaga, January 30, 2003). It has helped that in Spanish law each surviving divorced spouse is entitled to the deceased's pension in proportion to the respective periods of their marriage with the deceased. However, the Supreme Court of Justice of Catalonia (TSJ de Cataluña, July 30,2003) has held that only the first spouse should be assigned the claimed pension.

⁹ District court, Utrecht, 21 January 2009, rechtspraak.nl BH 3029.

sies arise when a number of legal systems in the Islamic world permit a husband to divorce his wife by simply pronouncing the word *talaq* three times. Courts in some European countries take into account the circumstances surrounding the repudiation and whether the divorce resulting from it is in fact unacceptable to the values of the country in question, while other jurisdictions simply note, irrespective of the circumstances of the individual case, that the institution of divorce by repudiation contravenes the principle of equality between the sexes or procedural principles. For instance, the French attitude implies denial of recognition of any repudiation-based divorce, whether or not it was established after legal proceedings in the case of sufficient proximity of the spouses involved with the French legal order. In the Netherlands, a prominent argument in the discussion is the principle of *favor divortii* and the interests of the wife in recognition of the repudiation, in order to prevent atypical legal relationships, which is the rationale behind the Dutch attitude towards repudiation-based divorces (Kruininger, 2015: 217ss). The revision to Belgian Law in 2005 provides against the recognition of Muslim *talaq* except in cases where there is no proximity to Belgium and the same law states that an act abroad recognizing the decision of the husband to dissolve the marriage may not be recognised in Belgium, unless the women benefits from the same right, effectively recognising *talaq*. Despite the ambivalence about the effects of *talaq* pronounced in non-European countries, Spanish and German courts now tend to recognize effects in a somewhat analogous manner through a kind of legal transfer to assimilate Islamic repudiation into divorce, but only if there is the possibility of divorce for women (Quiñones, 2013).

Unmarried and same-sex partners are grouped together in immigration rules and separated from married partners when the marital relationship is not simply a formal legal status. For instance, with respect to same-sex partners, nine European Member States (Austria, Belgium, Denmark, Finland, Ireland, the Netherlands, Spain, Sweden and the UK) have decided to extend the right to family reunification to both registered and unmarried same-sex-partners, while three of them restrict the possibility to registered partnerships only, thus excluding unmarried partners in *de facto* cohabitation (Czech Republic, Germany, Luxembourg). Undoubtedly, the possible inclusion of this type of non-marital relationship is has been fixed but there are potential problems for the determination of common elements regarding the legal framework of *de-facto* union registration. Consequently, unmarried partners (i.e. registered, non-registered or

cohabiting partners, depending on the country) are considered family members. However, there are some countries that impose additional conditions with respect to the characteristics of a relationship. In addition, European family reunification rules assume that it is not discriminatory to grant family reunification rights to the spouse of the sponsor without extending the same rights to the unmarried partner of the sponsor, even when the country of origin of the individuals concerned does not allow for two people of the same sex to marry.

Second, under the exclusion criteria for nuclear family configuration there is false scope regarding the status of children. Family admission seeks to assimilate an applicant's dependents, including those born outside of marriage or a registered domestic union. Of course, this only refers to minors and they must be unmarried in order to be eligible for family reunification. Therefore, family reunification rules exclude older sons or daughters, regardless of whether they are dependent or not. There are no provisions to raise the age to 21 – as has been explicitly explained only in the case of the children of European nationals – but there are further restrictions as regards the maximum age of children and some countries establish different levels for minors: under 16 years; up to 18 years and older than 18 years in cases of extraordinary hardship. However, a more controversial question is the requirement to show evidence of family relationship and age, even implicitly through DNA testing¹⁰ (La Spina, 2012; McIntosh, 1988: 113). Indeed, as stipulated by the European Court of Human Rights, and as one may often recall, biological paternity does not in itself imply *ipso iure* the existence of a family relationship between parent and child, and instead is linked to other types of indications of family life. In short, since the Court of Strasbourg opted for the presumption of family life if there are legal or blood ties between parents and children, grandparents and grandchildren and sometimes between siblings, it seems clear that the family is not a purely biological construction if, moreover, there is no universal definition of family to which one can appeal (McIntosh, 1988: 104).

Nowadays, it is not enough for a child to be single and of the appropriate age in order to determine whether they can be a ben-

¹⁰ Vid. COM (2008) 610/3 Report from the Commission to the European Parliament on the Council on the application of Directive 2003/86/CE. European Migration Network: Ad-hoc Query on Conducting other investigation (Using DNA test) in family reunification cases, requested by HU EMN NCP, available on www.emnfi/.../HU_ad_hoc_compilation_on_Conducting_other_investigation_DNA-in_family_reunification_cases-wider_dissemination.pdf.

efficiary of family reunification. The family relationship must be proved and, for instance, in order to renew a residence permit in Portugal, the sponsor must justify the need for the family reunification of adult children, and must certify compulsory schooling during the stay in the host society. Together with age, disability also allows children to apply for family reunification when they are objectively unable to attend to their own needs due to their condition. However, this legal requirement is more concerned with the idea of care, given the particular situation of dependence derived from the delicate condition of the child, and less with the actual family relationship. This is possible when they are not the applicant's children, but the applicant is their legal guardian and holds representative powers that do not oppose the principles of law. In fact, there are basic problems with different legal and cultural adoptions, e.g. *kafala*, an institution in Islamic law that allows the legal adoption of a child by a person other than their biological parents. Many member States, such as Spain, do not consider *kafala* to be a real relationship or adoption in accordance with domestic rules (Pascouau, 2011: 168; Rocker & Strik, 2011). However, if biological and adopted children are to be treated in the same way, it is reasonable to believe that this demand is a disproportionate form of discrimination in relation to the object of these different conditions for family reunification. Article 10.1 of the Convention on the Rights of the Child, referring to the obligations stipulated in article 9.1 points out that «applications by a child or his or her parents to enter or leave a State Party for the purpose of family reunification shall be dealt with by States' Parties in a positive, humane and expeditious manner».

A third example of singularity and exclusion is the family reunification of ascendants. Because of the boundaries of the nuclear family, this kind of reunification is governed by a matter of dependence and kinship that creates a legal minefield in terms of migrant grandmothers/mothers. In fact, the legitimate discretion of the Member States following the guidelines of Directive 2003/86/EC enforces several strict limitations on age and degree of relationship, but in terms of the latter, the determinations generally coincide. In European immigration law, this condition explicitly operates in relation to the first-degree relatives of the applicant and their spouse, and is similar to the provisions for children of any domestic partners of the sponsor. An element of dependency is required and the immigration laws of destination countries set a minimum age for parents of 65 years (Czech Republic or Netherlands) or pensionable age, and

alone or single (Netherlands, Estonia, Czech Republic and Italy). Meanwhile, families are dependent when they prove to have transferred funds or incurred the family's welfare costs. In this case, this age requirement is a maximum age, in addition to the need for reasons for this family to enter. Thus, it is indirectly presumed that the family life of ascendants with their adult children is not common, so this type of extended family should be justified for humanitarian reasons, such as illness or disability, but immigration authorities could accept these reasons or not under terms of exceptional dependency. The possibility of sharing family life with ascendants of over sixty-five years is only allowed as a rare exception for economic reasons whereby the sponsor must prove sufficient financial income, as is the case in Spain and Italy, for instance (Bonizzoni, 2009: 93). Rarely, additional persons are admitted by a family reunification scheme, such as the sponsor's siblings (Hungary) or a person who the sponsor has parental custody or care over (Hungary, Czech Republic, Portugal, Estonia, Finland),

These limitations greatly oppose the principle of non-discrimination because despite section 4.2 a) of Directive 2003/86/EC, Member States have the option of not authorizing the entry and residence of an applicant's ascendant or spouse. The limitation on the exercise of family reunification for ascendants and additional relatives negatively affects the protection of family rights under Article 8 ECHR (Cholewinski, 2002), the Directive and, above all, the direct and indirect configuration of the model and the development of a family dynamic.

The implementation of many external conditions

First, the Directive 2003/86/EC requires the mandatory condition of a residence period, in general two years before the application. A non-lawfully residing third-country national being a sponsor for family reunification purposes often depends on their immigration status in the Member State. Austria, Denmark, Estonia, Germany and Latvia require a permanent residence permit in order to be eligible for family reunification. In most EU countries, however, it is enough for the potential sponsor to hold a temporary residence permit. Cyprus and France also require a temporary permit that is valid for at least one year. Other EU Member States grant different reunification rights according to the type of residence permit. For instance, reunification with parents or grandparents is not possible for persons that have no temporary residence permit and consequently only holders of a per-

manent residence permit are entitled to bring in family members in a broader sense. In general, holders of temporary residence permits can bring in members of their nuclear family. In addition to the legal status of the sponsor, Article 8 of Directive 2003/86/EU entitles Member States to establish a period of legal residence before the sponsor is entitled to be joined by his/her family. The term of legal residence required varies between Member States from 12 months or more but may not exceed two years (OIM, 2009). Meanwhile, Article 4, paragraph 5 of Directive 2003/86/EC states that «in order to better ensure integration and to prevent forced marriages, Member States may require the sponsor and his/her spouse to be of a minimum age, which is at least 21 years old, before the spouse is able to join him/her». In addition to the provision of adequate housing and stable resources or sufficient health insurance, quality housing is required, which is not generalized to all families in the host society and social welfare network. In any case, legislators require financial inputs in the year following the date of the application. The sponsor has to declare possible changes in resources over the previous months. And they also require the family reunification applicant not to obtain this income from the healthcare or welfare system, although the income of other household members can be taken into account. The amount of resources defined by law or regulation is only a reference and therefore the immediate consequence of not meeting the income condition may not mean automatic rejection of the application. Moreover, “needs” can vary greatly depending on individuals, as in the Chakroun case, whereby a 60-year-old couple does not have the same needs as a 30-year-old couple¹¹. The Court has framed the margins of manoeuvre of member states. For instance, a yearly schooling allowance granted to the sponsor due to their level of resources may not lead to rejection. However, given the difficulty to achieve sufficient income under economic crisis, Portugal has adapted rules on family reunification when an applicant involuntary ends up unemployed and their level of resources is diminished. Finally, accommodation is a pre-condition for family reunification. This requirement can either be formulated very broadly as adequate accommodation, i.e. for the family or precisely expressed by the number of square metres required per family member or what is considered normal for a comparable family in the same region in order to meet general health and safety standards.

¹¹ ECJ, 27 June 2006, case C-540/03, European Parliament v. Council of the European Union; ECJ 4 March 2010, Rhimou Chakroun, Case C-57/08.

Second, although integration and fraud control seem to suggest very different problems, they are often interrelated and target the same immigrant groups. Both arguments lead to extended scrutiny of all migrant families, opening up questions as to how suited migrant family lives are to the dominant family norms (Mullaly, 2011). Suspicion of widespread fraud or false declarations of parenthood are often based on gender and ethnicity-based stereotypes, and on a lack of understanding of different family forms or even the outcomes of discrimination, which are simply used as arguments regarding the integration issue. Accurate information must be obtained on the scale of fraud or forced marriages before introducing restrictive policy measures to combat these phenomena (La Spina, 2012: 39). In fact, a number of Member States are developing policies or amending legislation in order to better tackle the misuse of the right to family reunification, although an EMN study (2012) provides evidence that marriages of convenience do occur but it is not yet possible to fully quantify this across all Member States.

Third, on an EU level, the European Pact on Immigration and Asylum in 2008 and the Stockholm Programme accomplished the widespread transfer of nationalistic integration schemes into common EU immigration policy in what concerns, most crucially, the rule of law and non-discrimination (DOUE 2010/C 115/01). Since 2003, Northern and Central Member States have heavily encouraged a shift to civic integrationism or illiberal social policy in legal and political terms due to failed multiculturalism. Four Member States (Austria in 2011, Germany and France in 2007 and the Netherlands in 2006) use these measures as a condition for admission into their territory, requiring family members to pass language tests, tests on the knowledge of the host society or to sign a contract obliging them to take civic and, if needed, language courses before entry in the territory of the member state. In France, the integration process is pursued upon arrival. The content of integration measures may differ between these countries but their effects are similar in the sense that they play on the legal status of family members i.e. on his/her entry in the territory and/or his/her capacity to remain in the territory. However, other Member States require family members to undertake certain obligations only upon entry, such as taking integration (mainly language) courses (Rocker et al., 2011), although this new civic integration paradigm presents inherent contradictions with regard to equal treatment, non-discrimination, effectiveness, proportionality and social inclusion in each regional and local area

of Europe (III/IV Annual Immigration and Asylum Report COM (2012) 250 final; COM (2013) 422 final, COM (2014) 288 final). In the coming decade, the European Union will be increasingly influenced by the huge impact of the economic crisis, and mandatory integration programs to ensure selective immigration, restrictive control and access to state welfare arrangements will be implemented. However, in Southern European countries, these integration conditions/measures could become an unlimited “national” tool to control the non-national “inside” the nation-state and even abroad⁸. In this regard, Koopmans argues that Sweden, Belgium and the Netherlands, which have combined multicultural policies with a strong welfare state, have had relatively poor integration outcomes. And many countries that have either more restrictive or assimilationist integration policies (Germany, Austria, Switzerland, France) or a relatively austere welfare state (the United Kingdom) have achieved better integration results regarding employment, spatial segregation and incarceration (Koopmans, 2010: 20-25). Whereas in Belgium, the requirement is only applicable after arrival in the country and due to constitutional constraints, integration measures are only applicable in the Flemish region of the country. No comparable tests have been conducted in Spain, Italy or Sweden. Spain does not formally employ integration measures. After all, rules adopted in 2011 may pave the way to an increased role of integration issues in Spanish migration law. Hence, in order to renew a residence permit, and when other requirements are not fulfilled, the foreigner’s efforts to integrate may be evaluated (Pascouau, 2011).

Concluding remarks

By unmasking the impact of European family reunification rules, I show how the current European family reunification rules paradoxically contain many provisions that initiate, propitiate, and sustain family separations. The presumption that family unification promotes the integration of immigrants is also paradoxically, because there are different stipulations preventing families from reuniting and privileging some family members over others hinder immigrant integration. Immigration law and national policies are based on pre-exclusion and discrimination against certain family systems. In this regard, immigration controls give legal significance to certain characteristics such as age, marital status, citizenship, earnings and education but often

depend on putative reasons for legal entry, not on guarantees of the right to family life. Dependency is probably one of the key concepts in state constructions of family relationships for different reasons: it is constructed by defining the rights and obligations of a family member in relation to the sponsor; family members do not have an independent right of residence and many acquire an independent right only over time and are financially dependent on certain secondary migrants, and not directly on members of the nuclear family.

On a national level, a review of family reunification rules makes it clear who is considered a “good” family member and also who is not quite “good enough” but the key point is why integration policies do not promote social inclusion and equal access to rights in the receiving society at the same time (Zontini, 2010: 230). Behind the preservation of the community of values lies the perverse logic of tolerance, but not the recognition of family unit as family rights. In fact, the new integration requirements imply that immigrants have to 'earn' their right to permanent residence and family life (and the social rights attached to it) by demonstrating their willingness and ability to integrate into these communities of value: they must be self-responsible individuals that are able to support themselves without recourse to public funds, have a clean criminal record and show willingness to engage with the host society (Rocker et al., 2011, 158). In fact, family members will be considered wanted, but not welcome, so if they are different, they can only be tolerated. However, such fragility of the tolerated family or the families accepted on condition generates a great risk of exclusion, legal uncertainty and an increase in discrimination or failure in multicultural societies. The borders are marked, and they are discredited and criticised unless they prove that they have the right values (i.e. binding integration; correct degree of relationship; DNA test).

Consequently, different family realities that feature cultural or emotional breakdown undergo constant redefinition and reorganization, which is particularly the case for male-female, mother-father and parent-child relationships or the effects of separation. Plural families are exposed to legal interference that is highly insensitive, and some households have more opportunities for reunification, while others that do not conform to the nuclear family pattern are required to reconstitute the family with the only family members they can get. For instance, an applicant whose status is married or in a domestic partnership can reunite not only with the respective spouse or partners, but also, where they have them, with his/her

children depending on their age, as well as with some of his/her ascendants and dependents. But if the applicant's marital status is single, he/she can only reunite with his/her children, but in an unfair manner, he/she would not be able to do so with possible brothers, nephews or uncles, even if these are the only members of their family. And there is even less possibility of this for Muslims that are required to reconstitute with the only family members they can get or to choose according to the European “ordre public”.

To summarise, the eligible criteria for family reunification require further discussion, which should especially take into account how European societies tend to understand the contrasting concepts of family in a broader and more stringent sense. But this is not only a quantitative question, family reunification schemes pursue a qualitative goal, the integration process will be easier if certain atypical families are excluded. Thus, in my opinion, the creation of other European family reunification rules means, in any case, “to be or not to be” a host society as a community of rights, and not just a community of “ideal” values based on exclusion and discrimination. Basically, because bringing immigration law more in line with family law, in the field of “famigration” (Hong, 2014: 76-77) provides more security and justice and less traditional discrimination. Now, more than ever, “famigration” laws must be more flexible and porous in response to the critical needs and social aspirations of individuals and changing transnational reality.

References

- Ambrosini, Maurizio (2015). Parenting from a distance and processes of family reunification: A research on the Italian case. *Ethnicities*, 15, 3: 440-459.
- Anderson, Bridget (2013). *Us and them?*, Oxford: Oxford University Press.
- Block, Laura (2015). Regulating Membership: Explaining Restriction and Stratification of Family Migration in Europe. *Journal of Family Issues*, 36, 11:1433-1452.
- Bonjour, Saskia; de Hart, Betty (2013). A proper wife, a proper marriage: Constructions of “us” and “them” in Dutch family migration policy. *European Journal of Women’s Studies*, 20: 61-76.
- Bonjour, Saskia; Kraler, Albert (2015). Introduction: Family Migration as an Integration Issue? Policy Perspectives and Academic Insights. *Journal of Family Issues*, 36, 11: 1407-1432.
- Bonizzoni, Paola (2009). Living together again: families surviving Italian immigration policies. *International Review of Sociology*, 19, 1:83-101.
- Bragg, Bronwyn; Wong, Lloyd (2016). “Cancelled Dreams”: Family reunification and shifting Canadian Immigration Policy. *Journal of Immigration and Refugee Studies*, 14, 1:46-65.
- Buchler, Andrea (2011). *Cultural Diversity and Law: Islamic Law in Europe? Legal Pluralism and Its Limits in European Family Laws*. Farnham, Surrey: Ashgate Publishing Group.
- Cholewinski, Ryszard (2002). Family Reunification and Conditions Placed on Family Members: Dismantling a Fundamental Human Right?. *European Journal of Migration and Law*, 4:271-290.
- Enchautegui, Maria A.; Menjívar, Cecilia (2015). Paradoxes of Family Immigration Policy: Separation, Reorganization, and Reunification of Families under Current Immigration Laws. *Law and Policy*, 37, 1-2:32-59.
- European Migration Network (2012). *Misuse of the Right to Family Reunification*. EMN Inform. E. Commission: 4.
- Faist, Thomas; Fauser, Margit; Reisenauer, Evelin (2013). *Transnational Migration*. Cambridge: Polity Press.
- Fresnoza-Flot, Asunción (2015). The Bumpy Landscape of family reunification: Experience of First and 1.5 generation Filipinos in France. *Journal of Ethnic and Migration studies*, 41, 7, 1052-1171
- Glick, Jennifer E. (2010). Connecting Complex Processes: A Decade of Research on Immigrant Families. *Journal of Marriage and Family* 72: 498-515.
- Grillo, Ralph (2008). *The family in question. Immigrant and Ethnic Minorities in Multicultural Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hong, Kari E. (2014). Famigration (Fam Imm): The Next Frontier in Immigration Law. *Virginia Law Review Online*, 100 (October): 63-81, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2510672
- Kofman, Eleonor (2004). Family-related migration: a critical review of European studies. *Journal of Ethnic and Migration studies*, 30, 2: 243-262.
- Koopmans, Ruud (2010). Trade-offs between equality and difference: Immigrant, integration, multiculturalism and the Welfare State in cross-national perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36, 1: 1-26.
- Kruninger, Pauline (2015). *Islamic divorces in Europe. Bridging the Gap between European and Islamic Legal Orders*. Netherlands: Eleven International Publishing.

- La Spina, Encarnación (2012). DNA testing for Family Reunification in Europe. An exceptional Resource?. *Migraciones internacionales*, 6, 3: 39-74.
- Lo, Marieme Soda (2015). Senegalese immigrant families' 'regroupement' in France and the im/possibility of reconstituting family across multiple temporalities and spatialities. *Ethnic and Racial Studies*, 38:2672-2687.
- Mazzucato, Valentina; Schans Djamila; Caarls, Kim; Beauchemin, Cris (2015). Transnational Families Between Africa and Europe. *International Migration Review*, 49, 1:142-172.
- McGlynn, Catherine (2005). Family reunion and the Free movement of persons in European Law. *International Law Forum du droit international*, 7: 159-166.
- Mcintosh, Deborah (1988). Defining Family: a comment on the Family reunification provisions in the Immigration Act. *Journal Law and Social Policy*, 3:104-115.
- Morris, Eleonor (2015). Family Reunification and Integration Policy in the EU: Where Are the Women?. *Journal of International Migration & Integration*, 16: 639-660.
- Mullaly, Siobhán (2011). Civic integration, Migrant Women and the Veil: at the limits of Rights?. *The Modern Law Review*, 74 (1), 27-56.
- Mustasaari, Sanna (2015). "The nuclear family paradigm" as a marker of rights and belonging in transnational families. *Social identities*, 21, 4: 359-372.
- Pascouau, Yves (2011). *Conditions for family reunification under strain. A comparative study in nine EU member states*. Brussels: European Policy Centre.
- Quiñones Escámez, Ana (2013). Islamic family law in Courts: Spain's position with regard to Moroccan Family Code. In Elisa Giunchi (2013), *Muslim Family Law in Western Courts* (113-129). New York: Routledge.
- Rocker, Anita; Strik, Tineke (2011). Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration?. *European Journal of Migration and Law*, 13: 157-184.
- Ruffer, Galya B. (2011). Pushed beyond recognition? The Liberality of Family reunification policies in the EU. *Journal of Ethnic and Migration studies*, vol. 37, 6, 935-951.
- Shah, Pakrash; Foblets, M. Catherine; Rohe, Marcus. (2014). *Family, Religion and Law. Cultural encounters in Europe*. Burlington: Ashgate.
- Shah, Pakrash (2003). Attitudes to Polygamy in English Law. *The International and Comparative Law Quarterly*, 52, 2: 369-400.
- Spijkerboer, Thomas (2009). Structural Instability: Strasbourg case law on Children's Family Reunion. *European Journal of Migration and law*, 11: 271-293.
- Stalford, Helen (2002). Concepts of family under EU law, lessons from the ECHR. *International Journal of Law, Policy and Family*, 16: 410-434.
- Strik, Tineke; De Hart, Betty; Nissen, Ellen (2013). *Family reunification: a barrier or facilitator or integration? A comparative study*. Brussels: European Commission.
- Suárez-Orozco, Carola; Suárez-Orozco, Marcelo (2013). Familyhood across borders. In Linda C. McClain and Daniel Cere (eds.), *What is parenthood? Contemporary debates about the family* (279-295). New York: New York University press.

- Van Bueren, Geraldine (1995). The international protection of family members rights as the 21st century approaches. *Human Rights Quarterly*, 17: 732-765.
- Van Walsum, Sarah K. (2008). *The family and the nation: Dutch family migration policies in the context of changing family norms*. Newcastle Upon Tyne: Cambridge Scholars.
- Wray, Helena; Agoston, Agnes; Hutton, Jocelyn (2014). A Family Resemblance? The Regulation of Marriage Migration in Europe. *European Journal of Migration and Law*, 16: 209-247.
- Zontini, Elisabetta (2010). *Transnational families, Migration and Gender. Moroccan and Filipino Women in Bologna and Barcelona*. New York-Oxford; Berghahn Books.

Note e Commenti

Vulnerabilità più o meno visibili. Commenti ai margini del 15mo Capitolo della Congregazione Scalabriniana

ANTONIO (TONY) PAGANONI
paganonix@adam.com.au
cs, Arco (TN)

Il beato Giovanni Battista Scalabrini (1838-1905) ha desiderato consegnare ai suoi seguaci uno stemma mitico ed emblematico allo stesso tempo: la scala di Giacobbe (evidente l'allusione al cognome della famiglia: Scala-brini). Viene evocato il famoso sonno tormentato del personaggio biblico, ripreso dall'arte cristiana di ogni tempo: sognò di vedere una scala che poggiava sulla terra, mentre la sua cima raggiungeva il cielo (Gen. 27, 12). Lo stesso simbolo, nel suo movimento ascendente e discendente è presentato da Cristo stesso: «In verità, in verità vi dico: vedrete il cielo aperto e gli angeli di Dio salire e scendere sul Figlio dell'uomo» (Gio. 1,51). In diverse chiese costruite da scalabriniani in giro per il mondo, su una vetrata qualsiasi, insieme con gli angeli svolazzanti che salgono e scendono sulla scala, viene offerto alla riflessione degli ammiratori il motto latino: *Video Dominum innixum scalae*.

L'interpretazione offerta dalla teologa biblista e missionaria laica scalabriniana, Anna Fumagalli (2015), è sicuramente molto apprezzabile, tuttavia possiamo pensare che la scala è pur sempre una scala. E cioè, se dobbiamo usare anche la più semplice delle scale, la nostra esperienza ci dice che più la sua pendenza è forte e più dobbiamo stare attenti a non mettere a repentaglio l'equilibrio, e suo e nostro. Prima di salirci sopra, una buona verifica sulla stabilità stessa dello strumento nelle nostre mani è doverosa e se, una volta saliti, la scala ondeggia o barcolla, è opportuno scendere al più presto magari invocando qualche santo (o angelo) perché ce la mandi buona.

Non dimentichiamo che per ogni scala, le attenzioni rivolte alla sua base, ben posizionata, si applicano anche ai suoi "vertici" che devono poggiare su una superficie sicura in modo tale che non possa alimentare eccessivi dubbi sulla sua tenuta. Per il semplice motivo che l'ascesa, come una

futura discesa, siano prive di rischi. Come in passato, anche oggi tale strumento diventa un febbrile laboratorio di attività umane intraprese con mete non ancora raggiunte, ma raggiungibili (*Traditio Scalabriniana*, 2005).

Attualmente le scale “invisibili” utilizzate dai tanti milioni di emigranti, un po’ ovunque, appaiono sempre di più vacillanti e inequivocabilmente incerte, inducendo sentimenti costanti di incertezza e vulnerabilità non sempre evitabili.

Aspetti (anche celati) di vulnerabilità contemporanee

L’ISTAT pubblica regolarmente indici sulla vulnerabilità ambientale (in testa al momento la città di Napoli), economica e sociale in Italia. Molti fattori rendono più probabile una condizione di disagio materiale: la presenza ad esempio di genitori single con figli, di giovani che non studiano e non lavorano, di famiglie numerose e in abitazioni sovraffollate, di anziani soli, di persone senza titolo di studio. Questi territori umani potrebbero inoltre diventare più vulnerabili durante una fase di crisi economica o di congiuntura negativa, accelerando lo sviluppo delle criticità (*health issues*) in coloro che affrontano situazioni al limite della sopportabilità. Numerose università (per es. in Canada), sostenute da lauti contributi finanziari, hanno unito i loro sforzi per approfondire il mondo così complesso, anche perché nascosto, della traumatologia inerente ai flussi attuali sul nostro pianeta. Questi sforzi, già in atto da diversi decenni, non hanno frenato una accentuazione preoccupante di fenomeni dilaganti.

La vulnerabilità è un sentimento da cui molto spesso cerchiamo di fuggire. È la culla del nostro bambino interiore ferito e impaurito. Ma che cosa vuol dire esattamente l’affermazione di essere vulnerabili? Non significa essere deboli, bensì essere coraggiosi nel mostrarsi senza maschere, né difese, autentici nella nostra unica versione di noi stessi. Bando quindi alla vergogna o a comportamenti da riccio! La vulnerabilità è una forza perché è proprio quando ci permettiamo di essere noi stessi, senza filtri, che amore, connessione, compassione, creatività e cambiamento possono emergere. La forza della vulnerabilità ci aiuta a sviluppare energie, talenti e risorse che non pensavamo neanche di avere ed è alla base della resilienza, cioè della capacità di rialzarsi dopo essere caduti.

Una lezione questa che conta molto nel mondo in cui viviamo, in cui i recenti sogni di progresso e sviluppo si scontrano con una realtà ambivalente, se non contraddittoria. Mi

raccontava un professore di missiologia che fa la spola fra università europee e istituti teologici in Africa: là son moltissimi i giovani con pochi problemi e QUI, in Europa, pochi i giovani, ma con molti problemi! È proprio così esatto ritenere che la vulnerabilità sia una caratteristica di altri popoli e non ugualmente anche nostra, invisibile perché sotto la nostra pelle?

In Nord America

Anche in Nord America, di fronte al temuto spiegamento di forze armate per arginare l'avanzata delle "carovane umane" del Centro America, ci si chiede insistentemente se le paure espresse dall'amministrazione Trump non siano infarcite di pure vanità che tradiscono un malcelato senso di colpevolezza e di vulnerabilità interiore. Così ragiona Mons. Arturo J. Bañuelas (2018), parroco della parrocchia di S. Marco a El Paso (Texas) e fondatore di HOPE Border Institute: «Gli immigranti non sono il problema e le carovane non hanno le caratteristiche di un'emergenza nazionale». Occorre scandagliare accuratamente l'opinione pubblica e, allo stesso tempo, esaminare, senza condizionamenti, l'intervento diretto del governo americano (NAFTA e CAFTA) che appoggiò le mire lucrative di compagnie americane, complici le classi latino-americane al potere. Il richiamo ad un serio esame di coscienza è lanciato da diversi esponenti delle religioni presenti sul territorio americano (vedi Benevento, 2018).

Ha suscitato un certo scalpore questa notizia di pochi giorni fa. L'arcidiocesi di Baltimora ha intrapreso un passo significativo e concreto per aiutare gli immigrati senza documenti emettendo loro la carta d'identità della parrocchia. Lo sforzo inizia con un programma pilota nella parrocchia Sagrado Corazón de Jesús a Baltimora. La parrocchia ospita un gran numero di immigrati. Il programma è stato presentato lo scorso 10 ottobre, in un atto pubblico a cui hanno partecipato la sindaco Catherine Pugh e l'arcivescovo William E. Lori. Il parroco della chiesa, padre Bruce Lewandowski, C.Ss.R., ha affermato che fornire un documento di identità «sembra un piccolo gesto, ma cambia la vita e cambia il mondo per coloro che lo terranno nelle loro mani». Ogni carta porta il nome e la foto del titolare della carta, la data di rilascio, il nome e le informazioni di contatto per la parrocchia, ha detto padre Lewandowski. Tale documento non è stato rilasciato dal governo, ha continuato, «ma la gente saprà che ha il sostegno del sindaco di questa meravigliosa città; ha il sostegno del Di-

partimento di Polizia di Baltimora; ha il sostegno del nostro pastore capo qui nell’Arcidiocesi di Baltimora, Mons. Lori».

Uno studio recente, sponsorizzato da tre agenzie (Kino Border Institute, Center for Migration Studies e Office for Justice and Ecology, 2018) approfondisce le conseguenze deleterie su intere comunità, cittadini americani ed emigranti minacciati di deportazione: *Communities in Crisis: Interior Removals and Their Human Consequences*. È il risultato di una serie di interviste condotte da rappresentanti di CRISIS = Catholic Removal Impact Survey in Society, condotte in centri di raccolta a Nogales, Sonora (vicino al confine con il Messico), ma anche in parrocchie cattoliche negli stati del Florida, del Michigan e Minnesota.

Il fatto che la carovana di migranti partita due settimane fa sia riuscita ad arrivare fino in Messico, ha scritto il *New York Times*, ha spinto molte persone a unirsi ad altre carovane, ribaltando quella che era stata per decenni la logica delle migrazioni verso gli Stati Uniti: non più viaggiare nascosti, nascondendosi per esempio nei carichi dei camion o seguendo le indicazioni dei trafficanti di esseri umani, ma muoversi in gruppi numerosi, sperando così di guadagnarne in sicurezza. Anche se, per il mondo femminile, la sicurezza si declina diversamente: «[...] il 70% delle donne [...] sono vittime di stupro e di altre violenze» (articolo in prima pagina de *L’Osservatore Romano* del 14 novembre 2018).

Nelle ultime due settimane il governo statunitense ha fatto molte pressioni ai governi centroamericani per convincerli a bloccare le carovane, con risultati però insoddisfacenti. Guatemala e Honduras hanno detto che avrebbero collaborato con gli Stati Uniti, ma le forze di sicurezza dei due paesi non hanno fatto granché per fermare i migranti. Il governo del Messico, che negli ultimi due anni si è scontrato con Trump sulla questione della costruzione di un muro al confine tra i due stati, ha adottato un atteggiamento più ambiguo, ma ha comunque offerto ai migranti delle carovane la possibilità di chiedere asilo nel suo territorio (agli inizi di novembre 2018 circa 2.200 hanno accettato l’offerta).

Conclusione

Già due secoli fa il poeta inglese John Keats (1795-1821) ribadiva: «Ci si dovrebbe sopportare un po’ tutti: non c’è nessuno che non sia vulnerabile». Il punto finale è l’idea che al dovere dell’ospitalità corrisponda un diritto all’ospitalità. Anche

Emmanuele Kant sognava un Progetto di pace perpetua: «Si tratta qui non di filantropia ma di diritto. Ospitalità significa in questo caso il diritto che ha lo straniero, al suo arrivo in territorio altrui, a non essere trattato da nemico [...]. È il diritto di ogni uomo a proporsi come membro della società».

Ciò significa che ogni ospite è un candidato alla cittadinanza. Consiste in questo la forza dell'idea del diritto all'ospitalità, che dunque non è un effetto di generosità su propria misura, condiscendente, ma un diritto effettivo. Quale diritto? A questo punto arriviamo al fondamento del diritto internazionale, a quel fondo del diritto che non è stato intercettato dal diritto nazionale, ma che non ha ancora trovato le sue istituzioni appropriate, dal momento che persino l'Onu è solo espressione della buona volontà dei suoi membri. È una coalizione. In questo senso non è ancora un'istituzione nel senso forte di istanza superiore sovrana. Il diritto internazionale è stato pensato con forza nel XVII e nel XVIII secolo come trascendente il diritto interno degli Stati-nazione. L'unica espressione che ne abbiamo attualmente sul piano giuridico si trova negli abbozzi del diritto d'ingerenza, nell'istituzione dei tribunali internazionali. Quando si parla, si scrive e si discute di "crimini contro l'umanità" con tutti i loro risvolti negativi, non si fa forse riferimento al senso comune di vulnerabilità, anima incontestabile di una vera "casa comune" (Papa Francesco)? Ci siamo soffermati sull'esperienza in atto nel centro e Nord America. Non occorre ricordare che non scarseggiano altre frontiere pericolose in altri continenti. Perché il Papa ha voluto attirare l'attenzione del mondo sulla tragedia dei Rohingya (quasi un milione)? Ritorna in mente lo stemma di Scalabrini con la scala di Giacobbe, ora diventata, per ovvi motivi, molto più ripida e pericolosa.

Riferimenti

- Bañuelas, Arturo J. (2018). Dispatch from a parish on the El Paso-Juárez border. *National Catholic Reporter*, Jul. 6. Disponibile a <https://www.ncronline.org/news/opinion/theology-en-la-plaza/dispatch-parish-el-paso-ju-rez-border>.
- Benevento, Maria (2018). Faith leaders call on US to address complicity in causing migrant caravan. *National Catholic Reporter*, Nov. 6. Disponibile a <https://www.ncronline.org/news/justice/faith-leaders-call-us-address-complicity-causing-migrant-caravan>.
- Fumagalli, Anna (2015). «Una scala poggiava sulla terra, mentre la sua cima raggiungeva il cielo» Genesi 28,10-22. *Traditio scalabriniana*, 21: 7-14.

- Kino Border Institute; Center for Migration Studies; Office for Justice and Ecology (2018). *Communities in Crisis: Interior Removals and Their Human Consequences*. New York: CMS. Disponibile a <http://cmsny.org/publications/communities-in-crisis/>.
- Migranti vittime di stupro (2018). *L'Osservatore Romano*, 14 novembre: p. 1.
- Traditio scalabriana* (2005). Numero speciale per il centenario della morte di Mons. Scalabrini. 6: 1-14. Disponibile a <http://www.scalabriniane.org/pubblicazioni/#traditio-scalabriniana/>.

“Ripensare il diritto dell’immigrazione”. Il convegno inaugurale dell’Accademia Diritto e Migrazioni-ADiM

FLAVIO VALERIO VIRZI
virzi.f.v@hotmail.it
Università la Sapienza di Roma

Il 29 e il 30 novembre del 2018, Viterbo ha ospitato il convegno “Ripensare il diritto dell’immigrazione”, organizzato dal Dipartimento di studi linguistico-letterari, storico-filosofici e giuridici – DISTU, dell’Università degli studi della Tuscia, per inaugurare l’Accademia Diritto e Migrazioni – ADiM¹. L’Accademia è una rete scientifica, costituita nell’ambito del Progetto di eccellenza di area giuridica 2018-2022, che ha come obiettivo prioritario la creazione di forme di collaborazione tra studiosi e gruppi di ricerca, nonché tra operatori del settore e società civile. Il DISTU opererà come centro di gestione di ADiM per dare impulso alle attività didattiche e di ricerca degli aderenti alla rete, identificare ambiti di collaborazione e iniziative di interesse comune, condividere metodologie di ricerca e didattiche, creare sinergie tra corsi di dottorato, cliniche legali e *summer schools*.

Il Convegno “Ripensare il diritto dell’immigrazione” ha rappresentato l’occasione per promuovere il dialogo tra accademici di settori disciplinari diversi in materia di immigrazione e per contribuire scientificamente al dibattito pubblico sui temi a essa collegati. A tal fine, esso è stato suddiviso in cinque sessioni, una organizzativa, presieduta dal prof. Mario Savino e dal dott. Alessandro Bufalini, che ha coinvolto attivamente gli aderenti dell’Accademia Diritto e Migrazioni, e quattro tematiche. La prima sessione tematica è stata dedicata a “Le fondamenta del diritto dell’immigrazione” ed è stata presieduta dal giudice della Corte costituzionale Aldo Carosi. La seconda è stata dedicata a “L’integrazione dello straniero tra accesso al lavoro e diritti di cittadinanza” e presieduta da Luisa Corazza, ordinaria dell’Università degli Studi del Molise e consulente per le questioni sociali del presidente della Repubblica. La terza e la quarta sono state dedicate, rispettivamente, a “La gestione degli arrivi

¹ Il video integrale del convegno “Ripensare il diritto dell’immigrazione” è reperibile sul canale YouTube dell’Accademia Diritto e Migrazioni. Gli atti del convegno saranno raccolti all’interno di un volume, che verrà pubblicato nel corso del 2019.

tra emergenza e Stato di diritto” e a “Immigrazione, asilo e futuro dell’UE” e presiedute da Sabino Cassese, giudice emerito della Corte costituzionale, e Giuliano Amato, giudice della Corte costituzionale.

Le presentazioni, proposte da dodici relatori e commentate da quattro *discussants*, hanno restituito un quadro complesso delle problematiche del diritto dell’immigrazione. Tali problematiche sembrerebbero rinvenire la loro premessa comune in un dato di fatto, la massificazione del fenomeno migratorio, e postulare tutte un’opzione valoriale, quella tra inclusione-integrazione ed esclusione-discriminazione del migrante.

La prima sessione del Convegno si è aperta con l’intervento della prof.ssa Enrica Rigo, che ha approfondito i diversi significati di “asilo” e “rifugio” per tracciare le origini storiche dei due istituti giuridici, dall’esperienza illuministica sino ai giorni nostri. Secondo la relatrice il problema che tormenta la declinazione contemporanea di asilo e rifugio sembra essere una questione di numeri, poiché mentre in epoca moderna l’asilo ha riguardato singoli individui o gruppi ristretti di individui, nel mondo contemporaneo esso ha assunto i caratteri di un fenomeno di massa, in ragione dei conflitti e dei mutamenti territoriali e istituzionali che hanno spinto sempre più persone a cercare rifugio in un paese diverso. Il processo di intensificazione del fenomeno migratorio è stato centrale anche nella riflessione del prof. Michele Pifferi che, nel suo excursus storico sul controllo dei confini tra Ottocento e Novecento, ha avvertito come la massificazione dei migranti abbia determinato la loro caratterizzazione con stereotipi sociali e la loro conseguente esposizione a meccanismi di esclusione. Secondo il relatore, è possibile individuare delle “costanti storiche” che caratterizzano il discorso e la pratica giuridica sulle migrazioni: l’attenuazione delle garanzie costituzionali e l’introduzione di eccezioni allo stato di diritto, dovuta anche all’ambiguo ruolo delle Corti; l’amministrativizzazione dello ius migrandi; la criminalizzazione dell’immigrazione; la diffusione di percezioni e pregiudizi non fondati su dati reali e statistiche; l’utilizzo politico del fenomeno migratorio in chiave identitaria-razziale. Le stesse costanti sembrerebbero attraversare anche le diverse stagioni del governo dell’immigrazione nell’Italia repubblicana, oggetto della relazione del prof. Michele Colucci, che ha tra l’altro segnalato come la legislazione italiana sull’immigrazione abbia sino ad oggi privilegiato in maniera sistematica le norme relative a ingresso ed espulsione, delegando agli enti locali e al privato sociale i capitoli relativi alle politiche di integrazione. Il prof. Luigi Nuzzo,

intervenuto come *discussant*, a conclusione della sessione, ha proposto una rilettura dei tre interventi alla luce del rapporto sovranità-individuo, per sottolineare come tale rapporto, storicamente maturato nel periodo coloniale, si sia dovuto adeguare ai mutamenti determinati dall'affermazione dello Stato moderno, che ha rinnegato la concezione giusnaturalistica del diritto dell'immigrazione.

La seconda sessione è stata dedicata al tema dell'integrazione dello straniero. La prof.ssa Madia D'Onghia, intervenuta per prima, ha sottolineato come la normativa statale in tema di ammissione dello straniero nel mercato del lavoro rappresenti un indice rivelatore del bilanciamento compiuto nell'ordinamento giuridico tra l'esigenza di prevenzione e controllo delle migrazioni attraverso la regolazione dell'accesso al lavoro da parte degli stranieri e l'esigenza di tutela dello stesso lavoratore straniero. Secondo la relatrice, la regolazione in senso restrittivo delle procedure di accesso al lavoro ha di fatto determinato l'accentuazione della vulnerabilità e della ricattabilità del lavoratore straniero. La prof.ssa Valeria Marcenò, attraverso l'analisi della normativa e della giurisprudenza sull'accesso degli stranieri agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, ha invece segnalato una radicale contrapposizione tra due concezioni di cittadinanza. La cittadinanza come appartenenza, di tipo escludente, cui si è ispirata quella parte della giurisprudenza comune che, valorizzando il dato testuale della legislazione in materia, ha posto l'accento sulla natura speciale dell'impiego pubblico per giustificare la legittimità dell'esclusione dello straniero. E la cittadinanza come partecipazione, di tipo includente, cui si è ispirata quella parte di giurisprudenza che ha denunciato l'illegittimità della discriminazione a scapito del lavoratore straniero. Anche l'intervento del prof. Alessio Rauti si è focalizzato sullo status civitatis. Secondo il relatore, affinché l'accesso alla cittadinanza possa essere impiegato effettivamente come uno strumento di integrazione dello straniero, occorre superare le due concezioni tradizionali di "cittadino ontologico" e di "cittadino aureo (o mercatorio)" e valorizzare la tesi normativa della cittadinanza, orientata dal principio del personalismo che permea l'intera Costituzione italiana. La seconda sessione si è conclusa con le riflessioni del prof. Stefano Giubboni, che ha individuato nel fallimento dell'idea di cittadinanza partecipativa il punto di approdo concettuale dei tre interventi. Secondo il *discussant* alla crisi del modello partecipativo di cittadinanza ha fatto seguito l'emergere di modelli di cittadinanza alternativi, che hanno

egualmente svuotato il progetto costituzionale se pur in due ottiche completamente diverse. Da un lato, v'è il ritorno a un'idea forte di cittadinanza come appartenenza. Dall'altro, il tentativo di affermare un'idea di cittadinanza mercantile, che è alla base dei Trattati dell'Unione europea.

La terza sessione, dedicata al tema della gestione dei flussi migratori e alle ricadute della stessa sullo Stato di diritto, è stata inaugurata dall'intervento del prof. Fulvio Cortese. Attraverso l'analisi sui dati relativi alla gestione dei flussi migratori, il relatore è pervenuto alla conclusione secondo cui, se è vero che le istituzioni italiane sono state in grado di rispondere all'emergenza immigrazione degli ultimi anni, è altrettanto vero che le modalità concretamente seguite, oltre a porsi in contrasto con alcuni principi della Costituzione, del diritto dell'Unione europea e della CEDU, si sono rivelate prive di un riferimento strategico generale. La gestione degli arrivi dei migranti attraverso lo strumento del diritto penale rappresenta invece l'oggetto della relazione del prof. Alessando Spena, che nel suo intervento si è interrogato sulla tenuta dello Stato di diritto dinanzi all'emergere della c.d. *crimmigration*. La *crimmigration* non denota l'emergere di uno specifico "settore di disciplina" in cui penale e migratorio si incontrano (il diritto penale dell'immigrazione), ma è piuttosto un "modo di disciplina" governato da una logica escludente, che privilegia le esigenze della sicurezza pubblica a tutto detrimento delle garanzie costituzionali dei diritti dei migranti. Per la prof.ssa Carla Bassu proprio il temperamento tra l'esigenza della sicurezza pubblica e la garanzia dei diritti dei migranti può essere considerato un indicatore di un sistema solido e saldamente democratico, che a oggi fatica ad assestarsi per la difficoltà di definire dei modelli di accoglienza e di inclusione validi. L'analisi comparata delle diverse esperienze, che la relatrice conduce nel corso del suo intervento, mostra infatti che sia i modelli fondati sul multiculturalismo che quelli ispirati all'assimilazione sono messi in crisi da problematiche legate alla sicurezza interna ed esterna.

È il prof. Oreste Pollicino a concludere la terza sessione, segnalando come dalla gestione della crisi migratoria siano emerse tre significative asimmetrie giuridiche. Una nell'ambito del diritto costituzionale, derivante dal rovesciamento del modello originario del diritto cosmopolitico dell'immigrazione che, pensato dagli Stati occidentali per giustificare le pratiche coloniali, viene adesso rinnegato dagli stessi Stati per giustificare l'azione di contrasto dell'immigrazione. Una nell'ambito del diritto amministrativo, correlata all'impossi-

bilità dello Stato di controllare i fattori di attivazione del fenomeno migratorio, per definizione esterni allo Stato stesso. Un'altra nell'ambito del diritto penale, scaturente dal fatto che il diritto dell'immigrazione prende in prestito dal sistema penalistico tecniche e strumenti di tutela degli interessi pubblici, ma dimentica intenzionalmente di importare le sue garanzie, che vengono sacrificate dallo Stato sull'altare della maggiore efficienza e speditezza dell'azione di contrasto all'immigrazione irregolare.

La quarta e ultima sessione, dedicata alle politiche migratorie dell'Unione europea, si è aperta con l'intervento della prof.ssa Irini Papanicolopulu, in collegamento video da Milano, che a partire dalla rappresentazione dell'obbligo di salvare vite umane in mare come obbligo fondamentale del diritto internazionale, si è occupata delle operazioni di *search and rescue* e dei problemi che esse pongono in ragione delle numerose lacune e incongruenze normative. L'intervento del prof. Federico Casolari si è invece focalizzato sul processo di esternalizzazione delle frontiere europee, sviluppato attraverso meccanismi di contrasto dell'immigrazione irregolare caratterizzati da un significativo livello di informalità, e sulle ricadute che un simile ricorso all'informalità può determinare sull'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Secondo il relatore tale informalità contribuisce a determinare una zona grigia, che mette a repentaglio il rispetto della rule of law nonché l'originaria concezione dell'ordinamento giuridico europeo come Unione dei diritti. Il prof. Salvatore Nicolosi, infine, è intervenuto sullo stato del sistema di asilo in Europa, sottolineando come la crisi migratoria possa rivelarsi una sorta di momento costituente per tale sistema, un'occasione per riconsiderare anche concettualmente il suo apporto. La riflessione conclusiva della quarta sessione è stata affidata alla prof.ssa Francesca De Vittor, intervenuta in qualità di discussant, che ha fatto il punto sulla strategia europea di gestione dei flussi migratori. Il processo di esternalizzazione dei confini europei, oltre a porre seri dubbi di legittimità, si è dimostrato del tutto inefficace. La gestione dei flussi migratori, pertanto, non può prescindere dalla previsione di vie di ingresso legali, che siano accessibili sia ai rifugiati che ai migranti economici.

Nel corso del Convegno un significativo contributo scientifico è stato dato dagli autorevoli presidenti delle quattro sessioni. Il giudice costituzionale Aldo Carosi ha rammentato che tra i valori che devono essere bilanciati nell'ambito del diritto dell'immigrazione non vi sono soltanto i due estremi della sicurezza e del dovere di ospitalità, ma v'è anche la sostenibili-

tà, la qualità dell'accoglienza e l'intangibilità della condizione degli stanziali. La prof.ssa Luisa Corazza ha sottolineato come senza una seria riflessione sull'integrazione dei migranti sia molto difficile persino dare una piena configurazione ad alcuni diritti fondamentali. Nello stesso senso anche il prof. Sabino Cassese, che ha avvertito come non sia sufficiente ripensare il diritto dell'immigrazione, essendo necessario soprattutto riflettere sui punti di debolezza del nostro ordinamento giuridico che il diritto dell'immigrazione sta mettendo in luce: la mancata definizione dei titolari dei diritti della prima parte della Costituzione; l'asimmetria nell'attribuzione dei diritti costituzionali; la necessità di tutelare pienamente tali diritti. Infine, il giudice costituzionale Giuliano Amato ha segnato la rotta da seguire per garantire un'efficiente gestione del fenomeno migratorio nell'UE, che dipenderà fundamentalmente dal raggiungimento di due obiettivi: la configurazione di un vero e proprio asilo europeo e il superamento della logica che informa il regolamento di Dublino.

In conclusione, il convegno è stato in grado di coinvolgere giuristi di diversa formazione scientifica in un'indagine multi-prospettica sul diritto dell'immigrazione, che ha consentito di mettere a sistema le peculiari criticità emergenti in ciascun settore disciplinare. Tale indagine può rappresentare un fondamentale punto di partenza per le attività dell'Accademia Diritto e Migrazioni che, nel corso dei prossimi cinque anni, dovrà essere capace di sviluppare ulteriormente le riflessioni emerse nel corso della due giorni viterbese.

Recensioni

Bontempelli, Sergio (2018). *Un rifugio precario. Breve storia del diritto di asilo in Europa*. Arezzo: Edizioni Helicon. 172 pp.

Opera snella e di piacevole lettura, non contiene solo una rassegna informata e ragionata sulla storia europea del diritto di asilo. Costruito su una solida e aggiornata bibliografia, per lo più internazionale, e su un'attenta analisi di alcune fonti primarie (in particolare l'ampia documentazione reperibile sul sito web dell'Onu), il libro di Bontempelli si propone di indagare la genealogia novecentesca dell'attuale sistema di accoglienza dei paesi dell'Unione Europea.

Senza cedere a facili scorciatoie e senza proporre analogismi semplificatori, l'a. sottopone a un attento vaglio alcuni tra i più significativi passaggi della storia del diritto d'asilo a partire dall'inizio del Novecento. Dopo aver rapidamente introdotto il lettore alle coordinate di lungo periodo dell'argomento, avanzando le dovute precauzioni su continuità e discontinuità nell'utilizzo del concetto di asilo nel corso dei secoli, la scelta del punto di inizio della narrazione si rivela originale e indovinata: l'Alien Act britannico del 1905. Coerentemente con la definizione data dell'asilo in età contemporanea come «deroga alle norme sull'immigrazione» (p. 17), la nascita del primo deve quindi coincidere con la nascita delle seconde: e se forme di controllo della mobilità territoriale sono riscontrabili anche per epoche più antiche, tuttavia è con l'inizio del Novecento che in Europa si fa strada l'applicazione di un moderno sistema di controlli migratori.

Che sia stato il Regno Unito a fare da apripista non è causale, dati gli stretti legami intrattenuti con le aree del pianeta dove dalla metà dell'800 si stavano forgiando gli strumenti delle nuove politiche di selezione e contenimento degli ingressi, in primis l'Australia e gli Stati Uniti. Nel 1905 la legislazione britannica introdusse così per la prima volta nel continente europeo la categoria di "indesiderabili", individuando nei poveri le persone alle quali non era permesso sbarcare nel paese ma allo stesso tempo prevedendo delle eccezioni per chi si trovasse in una situazione di persecuzione individuale. La normativa risultava strettamente collegata

alla fuga degli ebrei dai pogrom russi e la sua applicazione suscitò «il primo, vero dibattito sull'asilo nella storia europea» (p. 27): la messa in moto di meccanismi di diniego accanto a quelli di accettazione provocò da subito un cozzare che dimostrò la minor forza dei secondi rispetto ai primi. Sulla stampa dell'epoca venne documentato e raccontato il concreto operare di quella che l'a. – richiamando un libro sugli insediamenti rom curato da Piero Brunello – definisce la «burocrazia del disprezzo», una modalità estremamente sospettosa e discrezionale nel gestire le pratiche degli immigrati, «dichiaratamente ostile ai richiedenti asilo, poco incline al rispetto della legge, e molto attenta invece ad assecondare i timori e i pregiudizi del senso comune» (p. 34).

Il testo tratta poi rapidamente il periodo tra le due guerre, con brevi cenni sugli scambi di popolazione nell'Europa orientale e sul sistema dell'Alto commissariato per i rifugiati, temi che hanno ricevuto una maggiore attenzione da parte degli studiosi e su cui esiste una bibliografia facilmente accessibile. La trattazione sarebbe forse risultata qui più robusta se si fosse dedicata attenzione agli studi di Catherine Gousseff, non tradotti in italiano, sugli emigrati russi in Francia. Soprattutto perché confermano in larga parte uno degli assunti principali su cui ruota il libro di Bontempelli, ovvero la sostanziale continuità tra migrazioni politiche e migrazioni economiche. Si tratta di categorie indissolubilmente mischiate nella realtà dei fatti che si distinguono il più delle volte solo per le forzature imposte dalle normative degli Stati di arrivo, le quali impongono a chi si sposta e a chi accoglie di optare per l'una o per l'altra.

Largo spazio è invece concesso alla convenzione di Ginevra del 1951, carta su cui ancora oggi poggiano le normative nazionali europee sul diritto d'asilo e di cui si ricostruisce acutamente il dibattito internazionale che ne preparò la stesura e le ragioni dell'affermazione – anche nel contesto italiano – di una concezione dell'asilo come diritto soggettivo della persona. Furono poi il contesto economico espansivo e le logiche della Guerra fredda a decretare nel periodo seguente l'applicazione e l'estensione del diritto d'asilo, come dimostra l'accoglienza ricevuta dai profughi ungheresi del 1956. Per gli anni successivi la narrazione decide di concentrarsi invece sul caso tedesco federale, presentato come paradigmatico e decisivo per comprendere il processo di costruzione dell'architettura normativa del diritto di asilo dell'Europa unita. Ancora una volta la scelta di caso viene ampiamente giustificata dai materiali empirici presentati, molto convincenti nel provare il ruolo di

avanguardia giocato dalla Germania Ovest – e poi da quella unita – su questi temi, fino alla stipula della convenzione di Dublino del 1990: la redistribuzione territoriale dei richiedenti asilo e la procedura accelerata di rigetto delle domande in caso di “manifesta infondatezza” sono solo due delle innovazioni giuridiche introdotte negli anni ’80 dal governo tedesco, che aprirono a ulteriori interventi ormai lontani dallo spirito di Ginevra. Il clima in cui si è sviluppata questa fase è tornato a essere quello della “burocrazia del disprezzo”, per cui le scelte di maggior fermezza nei confronti degli arrivi di immigrati dai paesi poveri – a partire da questa fase principalmente extra-europei – si ripercuote anche in una generale diffidenza verso chi chiede di accedere alle deroghe previste per l’asilo politico.

Il volume si ferma qui nella ricostruzione storica della genealogia dell’asilo contemporaneo e si conclude con alcune considerazioni sui problemi attuali. Si tratta a mio parere di pagine estremamente interessanti in cui – cosa rara – si trovano argomentazioni sviluppate a partire da un confronto approfondito con la storia e non – come sempre più spesso accade – semplici conferme “autoriali” di posizioni importate dal dibattito politico. Le radici più prossime degli attuali atteggiamenti delle istituzioni europee, afferma l’a., vanno rintracciate nella fase di innovazione nelle restrizioni promossa dalla Germania – e poi riprese dagli altri stati – a partire dagli anni ’80, ma le premesse per tale involuzione stavano già tutte nella definizione di asilo politico come «deroga alle norme sull’immigrazione», presente almeno dall’inizio dello scorso secolo. Se dunque possiamo parlare di un «asilo derogatorio» (p. 113) è inevitabile che ogni dibattito sull’applicazione dell’asilo passi attraverso una ridiscussione delle politiche migratorie. Oggi la tendenza è proporre un restringimento delle migrazioni economiche per garantire le migrazioni politiche: proprio in virtù della insussistenza reale di una tale distinzione, la proposta dell’a. per un’applicazione effettiva del diritto alla protezione internazionale – presentata sotto forma di «utopia concreta» (p. 115) – è di rendere meno rigide le barriere alla mobilità ordinaria.

Nel discorso manca però un tassello che sarebbe utile provare ad inserire: le politiche dell’asilo – almeno a partire dal periodo tra le due guerre – hanno sempre unito al versante derogatorio, ben inquadrato nel libro, un versante “creativo” fatto di politiche sociali positive, come ha ricostruito Silvia Salvatici per il caso Unrra e il concetto di rehabilitation. Combinare entrambi gli aspetti potrebbe rappresentare una sfida per nuove ricerche.

STEFANO GALLO

Vangelista, Chiara (2018). *Scatti sugli Indios. Ricerche di storia visiva*. Roma: Aracne. 204 pp.

In questo suo nuovo contributo scientifico l'autrice affronta due temi assai presenti nell'ampia produzione bibliografica e saggistica accumulata nel corso di una pluridecennale attività euristica condotta tra Italia e Brasile. In sette capitoli, densi e stimolanti, si intrecciano i risultati delle sue ricerche storico-antropologiche sulle popolazioni del Brasile e sulle rappresentazioni visive che di queste vengono fornite da osservatori diversi.

L'intento del volume, tuttavia, non è la ricostruzione di una storia fotografica degli indios o della fotografia etnografica sul Brasile. L'obiettivo è piuttosto lo studio di quelle fotografie che, pubblicate in importanti opere editoriali, e corredate di testi esplicativi, «assumono un particolare significato di strategia rappresentativa» (p. 16).

È il rapporto tra testo e immagine, dunque, sostenuto dal ricorso alle fonti riguardanti le relazioni tra le popolazioni native e gli invasori, a costituire il punto di partenza dell'indagine. Una premessa questa, che si allinea a quanto viene sostenuto dalle più autorevoli analisi teoriche sulla fotografia, ampiamente discusse nel volume.

E proprio lo spessore teorico risalta maggiormente in questa ricostruzione visiva. Questo modo di affrontare i problemi è percepibile sia nelle argomentazioni riguardanti l'uso dello strumento fotografico da parte di diversi soggetti, sia nell'acuta lettura delle stesse fotografie, esaminate attraverso le strategie rappresentative, l'allestimento coreografico e la messa in scena di ogni particolare. L'analisi teorico-metodologica fa del resto tesoro (salvo il caso degli Arikeme) delle consolidate ricerche condotte dall'autrice sui gruppi tribali presi qui in esame e permette così, sul piano storico-antropologico, di risalire ai rapporti interetnici tra indios e invasori negli anni compresi tra metà Ottocento e 1915.

In questa stessa prospettiva viene letto anche il rapporto tra la fotografia e la realtà dell'emigrazione italiana, sul quale si sofferma in modo mirato il capitolo del volume dedicato all'ampia area geografica di Santa Catarina dove, a partire da metà Ottocento, si insediarono vari gruppi di immigrati.

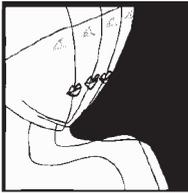
A partire dal 1878 giunsero qui anche gli italiani. Provenienti in massima parte dall'area nordorientale del paese già appartenente al Regno lombardo-veneto, gli italiani si stabilirono nella colonia di Urussanga dopo che le terre miglio-

ri erano state assegnate in colonia a quanti erano giunti in precedenza dall'Europa centro-settentrionale. In questa già precaria situazione, alle difficoltà della condizione economica si aggiunsero quelle correlate alla particolare situazione di Urussanga, un'area di frontiera etnica nella quale gli europei costituivano i primi invasori.

Le immagini fotografiche esaminate dall'autrice sono in questo caso quelle pubblicate in un libro di padre Marzano, un missionario apostolico torinese nominato parroco di Urussanga nel 1899. Come altri esemplari dell'editoria missionaria, anche questo volume (di 355 pagine e contenente 23 fotografie) si pone nel solco delle pubblicazioni volte a far conoscere l'opera di evangelizzazione e a sollecitare così gli aiuti economici dei fedeli in Italia. Tuttavia, a differenza di quanto accadeva in altre aree del Brasile, nelle quali l'attività missionaria dei salesiani aveva l'intento di difendere i gruppi nativi contro l'estensione delle proprietà agro-pastorali dei brasiliani, in questo territorio l'obiettivo era piuttosto la difesa degli immigrati dagli indios.

Nel corpus di immagini presente nel volume di padre Marzano questo intento, unito alla volontà di mostrare l'efficacia dell'azione colonizzatrice degli italiani contro un ambiente primitivo e ostile, si esprime nelle accurate coreografie che ritraggono prelati, indios e immigrati mediante oculati messaggi visivi diretti ai lettori del volume. Questi messaggi, assieme ai ritocchi e ai falsi che le immagini contengono (non diversamente da altre fotografie) sono analiticamente messi in risalto dall'autrice per ribadire, assieme all'inevitabile polisemia di ogni rappresentazione fotografica, come uno dei nodi concettuali centrali per leggere la fotografia sia proprio l'antirealismo. «Nessuna immagine è innocente – scrive infatti a conclusione del capitolo –. Allo storico il compito di decifrarne i messaggi, identificarne gli autori, ricostruire i contesti» (p. 80).

PAOLA CORTI



MIGRATIONS SOCIÉTÉ

La revue trimestrielle d'analyse et de débat
sur les migrations en France et en Europe

Octobre-décembre 2018 – vol. 30 – n° 174 – 160 p.

SOMMAIRE

ÉDITORIAL

Le « double discours » des pouvoirs publics français sur l'accueil des étudiants étrangers : une si vieille histoire

Vincent Geisser

DOSSIER

Exils syriens en Europe

L'installation des réfugiés syriens en Europe face au recul de l'hospitalité

Léo Fourn

Entre insertion urbaine et marginalité : l'exil des Doms syriens à Istanbul et à Paris

Yahya Al-Abdullah

Négocier son identité artistique dans l'exil. Les recompositions d'un paysage créatif syrien à Berlin

Simon Dubois

Soutenir la révolution à distance : mobilisations de deux générations d'exilés syriens en France

Léo Fourn

Être étudiant et réfugié, la catégorisation à l'épreuve des mobilités et des politiques d'accueil

Julie Sasia

Père Paolo, la Syrie et l'Europe. Entretien avec Marie Peltier

Vincent Geisser

Exils syriens en Europe, entre processus de politisation « à distance » et défi de l'accueil. Entretien avec Salam Kawakibi

Josselin Dravigny

Bibliographie sélective

Christine Pelloquin

VARIA

Déconstruire l'expatriation à la lumière de la diversité des statuts professionnels et des profils sociologiques des enseignants français au Maroc

Sylvain Beck

La diaspora entrepreneuriale Wenzhou en région parisienne : une diaspora parmi les diasporas chinoises

Zhipeng Li

NOTE DE LECTURE

Illusions et souffrances. Les migrants chinois à Paris (*Simeng Wang*)

Pedro Vianna

NOUVEAUTÉS DOCUMENTAIRES DU CIEMI

Christine Pelloquin

Abonnements - diffusion : CIEMI : 46, rue de Montreuil - 75011 Paris

Tél. : 01 43 72 01 40 ou 01 43 72 49 34 / Fax : 01 43 72 06 42

E-mail : contact@ciemi.org / Site web : www.ciemi.org

France : 65 € Étranger : 75 € Soutien : 120 € Ce numéro : 18 €

Segnalazioni

Caracausi, Andrea; Rolla, Nicoletta; Schnyder, Marco (dir.) (2018). *Travail et mobilité en Europe XVIe-XIXe siècles*. Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires du Septentrion. 268 pp.

Frutto di un paio di seminari europei e del lavoro di un dotato gruppo di ricercatori internazionali, questo volume si propone di applicare allo studio dell'Europa di antico regime l'incrocio fra storia del lavoro e storia dell'emigrazione. I punti nodali sono molteplici: nei secoli dell'età moderna quanto era importante la mobilità lavorativa e questa era una necessità o un vantaggio? Inoltre le autorità governative come e quanto cercano di controllare tale mobilità? Le analisi offerte da questo volume sono molteplici e ricostruiscono un mercato lavorativo che andava dalla Croazia alla Spagna, pur essendo eminentemente incentrato su Italia Settentrionale, Svizzera e Francia. In esso la mobilità lavorativa era spesso necessaria e non soltanto tra un luogo e un altro, ma addirittura fra un mestiere e un altro: non ci si poteva infatti arrestare in un singolo posto o limitare a una singola specializzazione lavorativa pena la sopravvivenza. Al contempo, però, tale continua mobilità non rompeva le relazioni tra il migrante e la comunità di origine, perché era l'appartenenza a questa a garantire i diritti del lavoratore, anche quando era lontano dal luogo di partenza. In ogni caso le possibilità evidenziate dagli studi di caso sono molteplici e la realtà dell'età moderna molto più complessa di quanto si sia pensato sino a pochi anni fa. Siamo di fronte a una solida raccolta di saggi che amplia la nostra conoscenza del ruolo e dell'importanza delle migrazioni di lavoro nell'età moderna e che soprattutto può diventare base di appoggio per ulteriori ricerche. M.S.

Colucci, Michele (2018). *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*. Roma: Carocci. 243 pp.

Colucci è uno dei maggiori esponenti dell'incrocio tra storia del lavoro e storia dell'emigrazione ricordato nella segnalazione precedente. In questo caso ha provato a ricostruire la presenza lavorativa di immigrati stranieri nella Penisola ita-

liana. Sfruttando con abilità una serie di fonti qualitative è riuscito a ricostruire una vicenda che parte da lontano. Dopo aver ricordato il grande flusso di rifugiati nel secondo dopoguerra e l'arrivo di studenti stranieri negli anni Cinquanta mostra come queste avanguardie aprono la strada a flussi che concernono il lavoro domestico, il lavoro in fabbrica, la pesca e l'agricoltura segnando tutta la vicenda italiana nella seconda metà del secolo scorso. Non si ferma, però, qua e continua mostrando come questa presenza immigrata, via via irrobustitasi provochi trasformazioni sociali, politiche e giuridiche che incanalano la nostra storia verso i suoi attuali sbocchi, primo fra tutti la polarizzazione fra chi non vuole (almeno a parole) gli immigrati e chi ne difende i diritti. La sua conclusione è sostanzialmente positiva: nonostante quanto ci appaia, la società italiana è oggi diversa, proprio grazie all'immigrazione. A leggere oggi i giornali si ha qualche volta l'impressione contraria, ma al fondo dell'interpretazione di Colucci vi è la convinzione che le trasformazioni del mondo del lavoro condizionino la società più di quanto possa fare un qualsiasi *revirement* politico. È un libro appassionato e appassionante, molto ben scritto, che offre una spiegazione di ampio respiro e ridà un senso all'idea di storia contemporanea, cioè dello studio non settoriale, anche se parte da una prospettiva particolare di una vicenda recente che coinvolge comunque diverse generazioni. M.S.

Martellini, Amoreno (2018). *Abasso di un firmamento sconosciuto. Un secolo di emigrazione italiana nelle fonti autonarrative*. Bologna: il Mulino. 264 pp.

Messo di fronte alla enorme massa di scritture autobiografiche dell'Archivio diaristico di Pieve Santo Stefano, l'autore, uno dei migliori specialisti di storia dell'emigrazione italiana, ha preso una decisione coraggiosa. La letteratura critica su diari e lettere di emigrazione è ormai talmente vasta da soffocare qualsiasi possibilità di ripercorrere le fonti, senza essere intrappolati dalle superfetazioni critiche. Relega dunque la riflessione storiografica a un breve excursus e a una nota bibliografica e riparte da zero. Lavorando direttamente sui testi evidenzia come questi descrivano: la partenza e le sue dinamiche, ivi compresa quella della clandestinità; il ruolo delle famiglie nel viaggio stesso o nella lontananza; il lavoro oltre confine od oltreoceano. Proprio la riflessione su questo ultimo

tema porta alla scoperta che durante le migrazioni otto-novecentesche, come in quelle dei secoli precedenti, una delle specializzazioni degli italiani era il mestiere delle armi, con tutti i suoi risvolti negativi. Dall'emigrato mercenario Martellini passa infine all'emigrato nelle guerre. Cosa accade durante i due conflitti mondiali? Quale è la sorte dei coloni italiani imbottigliati in Africa a causa delle scelte del regime fascista? Complessivamente la strategia di Martellini paga e l'autore riesce, confrontandosi con un corpus specifico ma non ristretto, a proporre un'interessante e soprattutto fresca lettura dei materiali a sua disposizione. Il libro inoltre è ben scritto e molto curato, a parte una curiosa svista quasi alla fine, ma non dovuta a Martellini. In una sorta di appendice letteraria si parla del caso celeberrimo del "generale" Dreyfus. Questi, però, fu degradato e imprigionato, quando era ancora tenente e l'antisemitismo serpeggiante nell'esercito francese, che permise una simile ingiustizia, gli avrebbe certamente impedito di diventare generale. Perfino quando, reintegrato, fu richiamato in servizio durante la grande guerra arrivò soltanto al grado di tenente colonnello. M.S.

Zanoni, Elizabeth (2018). *Migrant Marketplaces. Food and Italians in North and South America*. Urbana, Chicago e Springfield: University of Illinois Press. xii-275 pp.

A partire soprattutto dalle ricerche di Elizabeth Cohen e Andrew R. Heinze, il consumismo è stato presentato come uno strumento che ha concorso all'americanizzazione degli immigrati negli Stati Uniti e dei loro epigoni. Affidandosi principalmente all'esame delle réclame pubblicate su "Il Progresso Italo-Americano" di New York e su "La Patria degli Italiani" di Buenos Aires, Elizabeth Zanoni ricostruisce in chiave comparativa i comportamenti alimentari degli italiani in Argentina e negli Stati Uniti, nonché le strategie pubblicitarie che cercarono di condizionarli, tra l'ultimo ventennio dell'Ottocento e l'inizio del secondo conflitto mondiale, e giunge a una differente conclusione. In tale periodo, quando fu incoraggiato dall'attaccamento alla terra d'origine e avvenne in risposta ad appelli al patriottismo nei confronti della nazione natale, l'acquisto di generi alimentari importati dall'Italia o prodotti in America per soddisfare i gusti enogastronomici ancestrali dei loro consumatori si configurò come un fattore che rafforzò l'identità etnica degli italoamericani,

anziché rappresentare una manifestazione del suo indebolimento oppure della sua scomparsa. Stefano LUCONI

Zucchi, John (s.d.). *The Pontifical Canadian College: An Enduring Tradition. 125 years of History*. Città del Vaticano: Tipografia Vaticana. 151 pp. + 91 foto

Zucchi è noto ai nostri lettori per la sua collaborazione a questa rivista e la partecipazione a *Scalabrini tra vecchio e nuovo mondo*, nonché per le sue importanti opere sulle migrazioni italiane. Qui ricostruisce la genesi e del Pontificio Collegio e della comunità canadese a Roma. Il collegio è stato infatti un luogo di raccolta e di incontro molto importante per tutti i connazionali, non soltanto cattolici. Zucchi a partire dalla documentazione ne rende abilmente la vita quotidiana, anche se sottace un po' le tensioni dei primi decenni fra i rettori, tutti di lingua francese, e chi voleva invece un'istituzione soprattutto anglofona, perché tale si riteneva fosse il cattolicesimo canadese. D'altronde, però, il libro deve ricordare un momento di letizia e di unione; non era dunque possibile ricordare come queste ultime non siano state raggiunte con facilità. MS