



L'INTEGRAZIONE DIMENTICATA

Riflessioni per un modello italiano di convivenza partecipata
tra immigrati e autoctoni

ISTITUTO DI STUDI POLITICI "S. PIO V"
e
CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS

L'INTEGRAZIONE DIMENTICATA
Riflessioni per un modello italiano
di convivenza partecipata tra immigrati e autoctoni

A cura di
Benedetto Coccia e Luca Di Sciullo

Roma, Luglio 2020

Progetto di ricerca promosso da
Istituto di Studi Politici "S. Pio V"
e realizzato da
Centro Studi e Ricerche IDOS

Prefazione di
Paolo De Nardis, Presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"

Introduzione di
Tatiana Esposito, Direttrice Generale per l'Immigrazione e le Politiche di integrazione
del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

A cura di
Benedetto Coccia (Istituto di Studi Politici "S. Pio V")
Luca Di Sciullo (Centro Studi e Ricerche IDOS)

Contributi di
Stefano Allievi, Maurizio Ambrosini, Benedetto Coccia, Ginevra Demaio, Luca Di Sciullo,
Massimiliano Fiorucci, Salvatore Geraci, Giovanna Gianturco, Alberto Guariso,
Christopher Hein, Andrea Lasagni, Patrizia Laurano, Maria Paola Nanni, Franco Pittau,
Francesco Pompeo, Antonio Ricci, Roberta Ricucci, Andrea Stuppini

Traduzione in inglese di
Alessandro Fuligni

Istituto di Studi Politici "S. Pio V"
Piazza Navona, 93 - 00186 Roma
tel. +39 06.6865904
presidenza@istitutospiov.it
www.istitutospiov.it

Centro Studi e Ricerche IDOS
Via Arrigo Davila, 16 - 00179 Roma
tel. +39 06 66514345 int. 1 o 2
idos@dossierimmigrazione.it
www.dossierimmigrazione.it

ISBN 9788864800622

*In memoria di
Andrea Stuppini*

Indice

PREFAZIONE

Quale integrazione?

Paolo De Nardis, Presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" 5

INTRODUZIONE

*Tatiana Esposito, Direttore Generale per l'Immigrazione e le Politiche di integrazione
del Ministero del Lavoro, in collaborazione con Elvio Pasca 11*

Modelli in frammenti e... frammenti di modello? Il singolare caso dell'Italia,
tra segregazione esplicita e integrazione implicita
Luca Di Sciullo, Centro Studi e Ricerche IDOS 13

L'integrazione negata
Benedetto Coccia, Istituto di Studi Politici "S. Pio V" 27

L'integrazione degli immigrati: una mappa concettuale
Maurizio Ambrosini, Università di Milano e CNEL 33

Una ricognizione ragionata delle leggi regionali sull'integrazione
Andrea Stuppini, ricercatore esperto di fenomeni migratori 40

Immigrazione e pluralismo religioso. Piste di confronto con le comunità musulmane
in Italia
Maria Paola Nanni, Centro Studi e Ricerche IDOS 47

Donne e migrazione: un protagonismo misconosciuto
Ginevra Demaio, Centro Studi e Ricerche IDOS 56

L'integrazione dei rifugiati nell'UE: lacune politiche, indicatori quantitativi e impatto
economico
Antonio Ricci, Centro Studi e Ricerche IDOS 64

L'integrazione degli stranieri tra diritto all'uguaglianza e diritto alla differenza
Alberto Guariso, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione 75

Coordinate per una efficace politica di integrazione in Italia <i>Franco Pittau, Centro Studi e Ricerche IDOS</i>	81
Diversità religiosa e integrazione in Italia. Le conseguenze del pluralismo religioso <i>Stefano Allievi, Università di Padova</i>	90
Oltre la questione generazionale: il presente e il futuro del Paese <i>Roberta Ricucci, Università di Torino</i>	96
Identità e integrazione. La condizione particolare dei rifugiati <i>Christopher Hein, LUISS Roma</i>	102
Gli indicatori di integrazione degli immigrati alla luce dell'analisi e della critica sociologica <i>Giovanna Gianturco – Patrizia Laurano, Università Sapienza di Roma</i>	109
La mediazione interculturale nella società e nella scuola <i>Massimiliano Fiorucci, Università Roma Tre</i>	116
Le modalità di partecipazione dei migranti al mondo economico-produttivo nell'ottica dell'integrazione <i>Andrea Lasagni, Università di Parma</i>	126
La tutela della salute come fattore di integrazione degli immigrati <i>Salvatore Geraci, Società Italiana di Medicina delle Migrazioni</i>	133
La struttura urbanistica delle metropoli multiculturali e i riflessi sull'interazione dei migranti: il caso di Roma <i>Francesco Pompeo, Università Sapienza di Roma</i>	139

Quale integrazione?

Paolo De Nardis, *Presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"*

Nelle scienze sociali in generale, dell'integrazione è stata data per lo più un'accezione di tipo funzionalistico, secondo il vecchio schema parsoniano, soprattutto nella lunga stagione in cui la prospettiva del funzionalismo è stata l'essenza della teoria sociologica per antonomasia.

Fin dagli anni '50 dello scorso secolo si è data in quest'ottica un'impostazione normativistica dell'integrazione e per il principe del funzionalismo sociologico, Talcott Parson, la funzione fondamentale dello stesso diritto e delle manifestazioni normative negli ordinamenti giuridici è sostanzialmente "integrativa" e connessa all'idea di sistema sociale. Questi (i sistemi sociali) sono in pratica elementi costitutivi del più generale sistema dell'azione, di cui altri componenti di primaria importanza sono i sistemi culturali, i sistemi di personalità e gli organismi agenti. Tale quadripartizione, di natura squisitamente funzionale, è effettuata sulla base delle quattro funzioni primarie che si attribuiscono a tutti i sistemi d'azione: mantenimento del modello, integrazione, raggiungimento dei fini e adattamento.

Pertanto il problema fondamentale dell'integrazione di un determinato sistema d'azione è costituito dal coordinamento delle unità che lo compongono (tanto nel caso di individui singoli, quanto in quello di collettività). Da qui quella dell'integrazione viene considerata come "la funzione essenziale dei sistemi sociali" e su questa falsariga "essa serve a mitigare potenziali elementi di conflitto e a lubrificare (*to oil*) il congegno dei rapporti sociali". Insomma è solo aderendo a un sistema di norme che i sistemi di interazione sociale possono funzionare senza esaurirsi in un conflitto manifesto o perpetuamente latente.

È facile perciò constatare come la preoccupazione tutta ideologica di questa impostazione teorica riposi sull'esorcizzazione del conflitto e sul mantenimento affannato, da parte di un'ingegneria sociale, allo scopo di salvaguardare quella sorta di armonia prestabilita data dallo *status quo*.

E per tutto ciò appare chiaro come il funzionalismo, per esprimersi nella globalità e complessità del suo schema e della sua visione, abbia necessità di un orizzonte normativo all'interno del quale definire le regole del gioco. Quindi, da questo punto di vista, il suo terreno naturale risulta la legalità, intesa come guscio formale esterno del consenso sociale raggiunto, su cui basare a sua volta le leggi e un apparato repressivo in grado di implementare eventuali sanzioni e punizioni, inflitte a chi non adegui la propria condotta ai comandi normativi.

Questo non sarebbe una novità di per sé ma solo nella prospettiva dell'utilizzazione che ne fa il funzionalismo sociologico, che legittima i due orizzonti (normativo e repressivo) in una sorta di *reductio ad unicum* per richiamarsi sempre al bisogno di una massima integrazione *top-down* e di un coordinamento dall'alto. Tutto ciò per evitare che le varie unità (attori) sociali si disperdano in attività caotiche e senza senso e quindi tradiscano la forza centripeta del sistema sociale in un pericoloso movimento centrifugo;

pena, secondo tale ideologica preoccupazione, la stessa sopravvivenza della collettività nella sua interezza.

Tale impostazione, come si può vedere, nella sua elegante quanto formale astrazione e astrattezza, espunge dall'analisi, con la sua griglia concettuale e la sua rete teorica, tutto ciò che comporti movimento e, assieme a questo, conflitto sociale, in una specie di esorcizzazione drammatica dello stesso e nella riduzione dell'individuo sociale a un attore intrappolato nella gabbia ideologica del ruolo, nella sua fase dinamica, quando non in quella dello *status*, nella sua fase statica.

Il presente pregevole volume rappresenta certamente, invece, un ottimo controaltare a tale impostazione riduttivistica, e pertanto un necessario passaggio nell'ormai decennale riflessione sulla ricchezza molto più poliedrica e articolata delle dinamiche d'integrazione che caratterizzano il nostro Paese rispetto al fenomeno dell'immigrazione. La fenomenologia integrativa, infatti, invoca a volte tragicamente di essere affrontata in termini dinamici, processuali, interattivi e non funzionalisticamente lineari, oltretutto polidimensionali; caratteri, questi, che sono intrinseci ai *processi* – appunto – di integrazione e che, come tutti i fenomeni sociali, risentono dei tempi e dei contesti culturali e geografici in cui si manifestano, rifuggendo in tal modo ad ogni schematismo extra-storico e meta-temporale.

Castles e Miller definiscono quella attuale l'“era delle migrazioni” (2015), individuando nello spostamento globale delle popolazioni l'elemento cruciale della contemporaneità. Sebbene gruppi umani consistenti si siano sempre spostati per fuggire alla povertà, alla guerra, o per migliorare la propria condizione, a partire dalle migrazioni di massa di metà del secolo XIX il fenomeno ha assunto un'intensità, dimensione e visibilità non paragonabili al passato. Gli ultimi avvenimenti a livello globale hanno messo in evidenza – se ancora ciò fosse stato necessario – le ricadute che un'intensa mobilità orizzontale produce in termini di diffusione del virus Covid-19.

Ma tornando a scorrere le pagine del volume, vediamo come vengano toccate tutte le principali dimensioni che caratterizzano, si generano e incidono sul fenomeno in oggetto, l'integrazione: quella teorico-concettuale (fondamentale per una sua lettura e comprensione, con un interessante approfondimento sul duplice e contestuale diritto all'uguaglianza e alla differenza), quella giuridico-legislativa e quella politico-attuativa, la peculiarità dei soggetti rifugiati, le letture con una peculiare attenzione al genere e alle differenti generazioni, la questione religiosa, ma anche le dimensioni più strutturali del fenomeno e legate agli ambiti del lavoro, della salute e dei contesti abitativi urbani.

Da sociologi dobbiamo tenere presenti tutti questi elementi e questa è la sfida più alta: cimentarsi con la complessità estrema di un fenomeno ormai strutturale. In tal senso, individuare indicatori che ci aiutino a scomporre e analizzare la polidimensionalità ad affrontare efficacemente i limiti che la questione dell'integrazione ci pone davanti e che una gestione sovranazionale forse potrebbe in parte superare. Come leggiamo in uno dei saggi di questo libro, “Il tentativo più strutturato e complesso [...] risale al 2004 (con diverse edizioni successive, fino al 2015) ed è stato promosso dal British Council e dal Migration Policy Group di Bruxelles: il *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), che si basa sulla rassegna delle azioni politiche perseguite dai diversi governi in un'ampia gamma di aree”.

Siamo di fronte a un sistema di indicatori sulle politiche di integrazione perseguite dagli Stati europei e – nelle sue più recenti edizioni – da un crescente numero di paesi extra-europei. I progettisti del MIPEX hanno inizialmente definito una scala astratta 0-100 (dove 100 rappresenta una politica “perfettamente integrativa”); successivamente la legislazione e le azioni perseguite da ogni governo sono state codificate da un esperto per singolo paese. Le informazioni così raccolte hanno prodotto un sistema di 148 indicatori che consente di misurare la posizione di ciascun paese in un determinato campo di policy rispetto agli altri e rispetto allo standard adottato.

Ma se gli indicatori possono essere di aiuto per orientare la dimensione politica e legislativa, è sempre sulla ‘base’ che bisogna maggiormente lavorare, attraverso investimenti sull’educazione e sulla cultura del dialogo. Perché sono le persone, i singoli, che veicolano e co-costruiscono le culture, queste ultime da intendere non come monoliti ma come dimensione della vita composita e dinamica “inserita in un processo di continuo cambiamento che si origina attraverso gli scambi, gli incontri, l’accoglienza di altri apporti e anche dalla difesa dei propri principi e riferimenti [...]. La cultura di ciascuno di noi si costituisce e si modifica strada facendo e diventa la nostra storia, grazie alle scelte e alle variazioni individuali, che ci rendono per certi versi simili a coloro che si collocano nel nostro gruppo e nella nostra famiglia, ma anche estremamente diversi da ciascun altro individuo”, come ha notato G. Favaro. È quindi attraverso la gestione del difficile equilibrio fra soluzioni inclusive e tensioni fra “vecchi e nuovi residenti” che si potrà ragionare sull’integrazione come convivenza partecipata, grazie anche a un’educazione alla coesione sociale e alla diversità come dimensione strutturale del nostro futuro.

Integrazione dimenticata allora, ma per ritrovarla e riproporla attraverso il riconoscimento delle lotte e della costruttiva conflittualità sociale contro la ‘sindrome dell’Altro’. È questa invero la velenosa infezione di cui parlava Primo Levi, in una delle sue gemme letterarie più preziose che è l’introduzione a *Se questo è un uomo*; è questo infatti il virus che diventa il gancio di partenza di un sillogismo viziato, per perpetrare (sulla base di una novella filosofia della paura, e quindi del potere come nuda forza, ovvero del volto demoniaco del potere) la morfologia della disuguaglianza e una riproposizione, risciacquata alla luce del presente, dell’antico “problema hobbesiano dell’ordine”. Preoccupazione questa, quando non addirittura incubo ideologico, dell’antica – e poco esplicativa per il presente – concettualizzazione teoretica dell’integrazione sociale.

INTRODUZIONE

Tatiana Esposito, *Direttore Generale per l'Immigrazione e le Politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, in collaborazione con Elvio Pasca

C'è un triangolo ideale nell'*Agenda 2030*, con i vertici tra l'impegno a "non lasciare nessuno indietro", l'obiettivo di "promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti" e il riconoscimento del "contributo positivo dei migranti a una crescita inclusiva e a uno sviluppo sostenibile". Racchiude le ragioni, le strade e l'esito del "trasformare il nostro mondo" anche con l'integrazione. Se le migrazioni sono da sempre un impareggiabile motore di trasformazione, molto più recente è la presa di coscienza globale dell'importanza di costruire, anche nel rapporto con le migrazioni, società coese, ricche e forti nelle diversità, dove tutti siano messi in condizione di costruire il bene comune.

Parlano, quindi, anche di integrazione i documenti nei quali in anni recenti la comunità internazionale ha immaginato un'azione coordinata sulle migrazioni, come la *Dichiarazione di New York su migranti e rifugiati* ("Adotteremo misure per migliorare la loro integrazione e inclusione...") e il *Patto globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare* che vuole darle gambe. Su quest'ultimo, l'Italia si è riservata un supplemento di riflessione, ma già ne sposa l'obiettivo di "favorire l'empowerment dei migranti e delle società per realizzare la piena inclusione e la coesione sociale", come molte delle azioni indicate per raggiungerlo. Intanto, l'Unione Europea mira a politiche comuni su migrazioni e asilo, ma lascia ai singoli Stati scelte e azioni per l'integrazione, pur sostenendole, incentivandole e disegnando cornici nelle quali inserirle.

L'*Action Plan for Integration* (cui la nuova Commissione vuole rimettere mano) premette che "investire risorse ed energia nelle politiche di integrazione oggi contribuirà a rendere l'Europa una società più prospera, coesa e inclusiva", per poi indicare alcune politiche prioritarie: misure pre-partenza e pre-arrivo, istruzione, integrazione nel mercato del lavoro e accesso alla formazione professionale, accesso ai servizi base, partecipazione attiva e inclusione sociale. Sono politiche che racchiudono una varietà enorme di interventi, cui fa eco, per esempio, la varietà di indicatori dell'integrazione messi insieme dall'Ocse nel suo *Settling In*. Tutte restituzioni per forza di cose parziali di una materia poliedrica quanto la vita di ogni essere umano.

Non è solo a causa di questa complessità che i *framework* sovranazionali non possono bastare. L'integrazione vive "qui" e "ora", cioè dove e quando la si esercita. Le politiche, le scelte dall'alto, prendono forma sulle spinte e sulle particolarità generate dal basso, ovvero sulla realtà degli incontri tra comunità e individui e tra tutti questi e le condizioni date del territorio e del momento storico che condividono. Più quelle politiche sono vicine ai soggetti dell'integrazione, più si rivelano efficaci.

L'Italia ha scelto questo avvicinamento, anche per assetto costituzionale. Il Testo Unico dell'immigrazione parla di integrazione da oltre vent'anni e, anche se solo più recentemente l'ha inserita in un accordo e in un sistema "a punti", sin dall'inizio ha legato il soggiorno degli stranieri in Italia a leve di integrazione come il lavoro, la famiglia o l'istruzione. Lo

Stato coordina le misure, ma a scendere in campo, coerentemente con le loro competenze, sono soprattutto Regioni ed enti locali, che governano i territori, le città, i quartieri dove quotidianamente si costruisce, tra criticità e successi, l'integrazione. Nutrendosi di vita quotidiana, questa chiama necessariamente in causa il mondo privato, coinvolgendo tutto il sistema produttivo con le parti economiche e sociali; e indispensabile resta il contributo del terzo settore, che nelle migrazioni ha ormai uno dei suoi laboratori principali.

Tutte le premesse del Piano Nazionale per l'Integrazione dei titolari di protezione internazionale, del resto, sono valide per una categoria molto più vasta di destinatari: "L'integrazione è un processo complesso che parte dalla prima accoglienza e ha come obiettivo il raggiungimento dell'autonomia personale. L'integrazione richiede la sensibilizzazione e l'informazione della popolazione che accoglie e deve essere basata sui territori, nelle realtà locali e integrata nel welfare esistente. Specifica attenzione va dedicata alle persone con maggiore vulnerabilità".

È in queste dinamiche multidimensionali, a più livelli e corali che si giustifica la varietà dei contributi raccolti in questo libro e trovano coerenza anche gli interventi della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Affianchiamo piani regionali per l'integrazione e interventi di inclusione nelle aree urbane a maggiore vulnerabilità sociale. Promuoviamo formazione nei Paesi d'origine e la creazione di imprese migranti. Realizziamo percorsi di politiche attive per i più vulnerabili, minori non accompagnati e titolari di protezione internazionale, e coordiniamo una strategia nazionale contro il caporalato e lo sfruttamento in agricoltura, nella convinzione che la dignità di ogni essere umano sia una preconditione di ogni possibilità di integrazione. Sosteniamo la voglia di partecipazione delle nuove generazioni e lo sport come strumento di inclusione e di lotta alle discriminazioni. Investiamo in strumenti di conoscenza per avere chiare le sfide da affrontare. Mettiamo al centro le persone e il lavoro, e non solo per missione istituzionale. Con il lavoro si realizzano progetti e aspirazioni che hanno spinto a migrare e si contribuisce alla ricchezza e al progresso della collettività di cui si diventa parte. Nel lavoro si creano reti di relazioni che escono dall'autoreferenzialità delle famiglie e delle comunità di provenienza. Con il lavoro si diventa pienamente cittadini. E sono le zone d'ombra del lavoro dei migranti a darci la misura di quanto sia ancora lunga la strada dell'integrazione: irregolarità e sfruttamento, le più buie, segregazione settoriale, schiacciamento in qualifiche e quindi in retribuzioni inferiori, disoccupazione, penalizzazioni di genere, scarsa partecipazione alle politiche attive, infortuni...

In anni recenti, riflettori, interventi, ansie e sentimenti ostili si sono concentrati su decine di migliaia di persone che sfidavano la morte attraversando il Mediterraneo, alla ricerca di protezione o di una compensazione a enormi squilibri demografici e sociali.

Intanto, milioni di migranti arrivati in Italia prima di loro continuavano a vivere e a lavorare regolarmente qui, con famiglie allargate da nuove nascite e ricongiungimenti, combattendo una crisi che rendeva difficile la vita e il lavoro di tutti. Altrettanto silenziosamente, altri centinaia di migliaia cessavano di essere stranieri, acquisendo la cittadinanza italiana. Ultimi arrivati, migranti nel pieno del loro percorso, nuovi cittadini. Sono tutte condizioni esistenziali che, avvicinandosi, trasformano le nostre città, l'Italia, l'Europa e il mondo. Trasformano tutti noi e ci chiamano ad accompagnarle in una sfidante strada per l'inclusione.

Modelli in frammenti... e frammenti di modello?

Il singolare caso dell'Italia, tra segregazione esplicita e integrazione implicita

Luca Di Sciullo, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Politiche 1.0 versus realtà 3.0

La rimozione delle questioni relative all'integrazione degli immigrati dalla propria agenda politica, che molti importanti paesi di immigrazione europei, Italia *in primis*, ha messo in atto in questi anni, corre parallela – occorre sottolinearlo con grande onestà – alla loro incapacità di affrontare efficacemente (senza facili scappatoie nel populismo, che non è necessariamente una prerogativa dei sovranisti) non solo il tema della “giusta” integrazione, ma anche – più a monte – della gestione dei flussi e della *governance* dell'immigrazione.

Con ricadute non trascurabili anche al livello dell'Unione Europea, che su questi temi appare più divisa e conflittuale che in passato, quindi spesso timida, inerte o paralizzata, quando non addirittura ambigua. Basti pensare, ad esempio, alla riforma del Regolamento di Dublino, approvata nel 2018 con ben i due terzi dei voti dall'organismo rappresentativo dei *popoli*, il Parlamento Europeo, ma poi bloccata dall'organismo rappresentativo dei *governi*, il Consiglio Europeo (una circostanza che suggerisce, alquanto significativamente, un certo scollamento tra i due piani rappresentati); o ai discutibili finanziamenti che l'Unione Europea, pur di bloccare l'afflusso di migranti verso i propri territori (profughi e richiedenti asilo, per lo più in fuga da guerre, persecuzioni, disastri ambientali), ha deliberato di elargire, da una parte, alla Turchia (ben 6 miliardi di euro) e, dall'altra, con il concorso dell'Italia, al sempre più debole governo tripolitano di Al Sarraj (784 milioni di euro dal 2017 ad oggi), oltre che, in maniera più silente da parte dell'Italia stessa, al governo rivale di Haftar e, come hanno fatto emergere coraggiose inchieste giornalistiche, a rappresentanti di clan che gestiscono il traffico e la tratta dei migranti. Due paesi – Turchia e Libia – che, come è noto, non solo non rispettano i diritti umani ma riservano trattamenti disumani, ampiamente documentati, ai migranti che trattengono nei propri campi di detenzione (torture, violenze, stupri, riduzione in schiavitù).

Restando al caso specifico dell'Italia, occorre ammettere, con disappunto e preoccupazione al tempo stesso, che, nonostante essa sia un paese di immigrazione stabile ormai da quasi mezzo secolo, dopo essere stata per oltre un secolo tra i più importanti paesi di emigrazione al mondo (tra i 28 e i 30 milioni di espatriati tra l'Unità d'Italia e gli inizi degli anni '70), e benché da oltre 20 anni sia divenuta uno dei maggiori paesi di immigrazione nell'Unione Europea, non ha mai saputo dotarsi né di una legge sull'immigrazione capace di governare in maniera soddisfacente il fenomeno (assumendo criteri realistici, strategie lungimiranti e modalità di gestione efficienti), né tantomeno

di un preciso quadro normativo *nazionale* sull'integrazione, che funga da *cornice unitaria di riferimento* per le politiche locali, al fine di garantire una base minima omogenea di iniziative e servizi volti a favorire i processi di inserimento e partecipazione dei migranti nei vari contesti territoriali.

Per rendersi conto dell'inefficacia di fondo delle politiche migratorie di volta in volta adottate, basti guardare all'incredibile frequenza di regolarizzazioni che l'Italia ha dovuto attuare nel corso dei ben 34 anni di legiferazione sul fenomeno, associandole ogni volta, fino al 2009, all'ideazione di nuove leggi e/o modifiche legislative in materia: 1986, 1990, 1995, 1998, 2002, 2009, 2012, 2020. Una sequenza che mostra non solo che l'Italia è l'unico paese europeo che ha avuto la necessità di varare sanatorie persino durante gli anni della crisi globale (ben due: nel 2009 e nel 2012), ma che, nonostante ciò, non è riuscita a risolvere il problema, visto che – complice il primo dei due più recenti provvedimenti di legge sull'immigrazione varati nel 2018 e nel 2019, i cosiddetti “decreti Salvini” – si prevedeva che a fine 2020, se non ci fosse stata l'ultima regolarizzazione a ridurne parzialmente l'entità (220.500 domande presentate), i migranti irregolari sarebbero saliti, nel paese, a circa 700.000, un numero analogo a quello emerso nella più grande regolarizzazione che l'Italia abbia mai conosciuto, quella del 2002 (circa 690.000 regolarizzati).

Per non parlare dell'anacronistica legge sulla cittadinanza, che in ben 28 anni dal suo varo nessun governo è mai riuscito a riformare (nonostante gli innumerevoli disegni di legge depositati in Parlamento e le centinaia di migliaia di firme raccolte in periodiche campagne miranti a tale riforma lungo questo ampio arco di tempo); legge la quale non solo è chiaramente imperniata sul “diritto di sangue”, ma – caso forse unico tra i paesi occidentali – non prevede alcuno sbarramento nel risalimento alle ascendenze “nazionali”, utili al riconoscimento della cittadinanza *iure sanguinis*, per cui – paradossalmente! – ne consente il riconoscimento facilitato a stranieri che, pur non avendo avuto alcun contatto con il paese, riescano a dimostrare ascendenze “italiche” persino antecedenti all'Unità d'Italia (magari risalenti al Regno delle due Sicilie, o allo Stato Pontificio!), mantenendo invece vincoli stringenti e spesso proibitivi a quelli che in Italia sono nati, sono cresciuti, vi lavorano e vi hanno preso dimora stabile anche da due-tre generazioni.

Eppure anche in tale situazione paradossale e problematica – o anzi: a maggior ragione per questa! – è tanto più urgente insistere sul varo di politiche *nuove*, di ampio respiro e aderenti alla situazione attuale, non solo sull'immigrazione ma – la storia di quest'ultima essendo arrivata, in Italia, a uno stadio di maturità, sebbene, appunto, mal accompagnata dalla politica – anche e soprattutto di integrazione.

Non si può più trascurare, infatti, che gli immigrati siano divenuti da tempo una componente strutturale della società italiana, per tanti aspetti irrinunciabile e in alcuni ambiti persino vivificante e propulsiva (come, ad esempio, sul piano demografico o su quello imprenditoriale, sia pure con un contributo proporzionale alla loro presenza); e che essi hanno contribuito a rendere eterogenee, “liquide” e complesse le nostre società, al pari di quelle dei grandi paesi a più lunga tradizione immigratoria.

Una circostanza che non può non interpellare la politica *tout court*, al di là delle posizioni ideologiche e degli schieramenti di parte, per promuovere e tutelare quella coesione sociale che dovrebbe essere il bene superiore che ogni responsabile “persona di governo” – ogni autentico “statista”, in altri termini – dovrebbe avere massimamente a cuore.

Il modello assente e i suoi alibi

Il rarefatto e frammentato panorama legislativo in materia di integrazione degli immigrati sembra dipendere, in buona misura, anche dalla mancata formalizzazione di un "modello" di integrazione *italiano* ("modello" che dovrebbe fungere da paradigma concettuale a cui ispirare le pratiche e le politiche di integrazione ai vari livelli locali di programmazione, gestione e attuazione); il che per un verso rivela una scarsa presa di consapevolezza (politica e sociale) di quale esso sia o possa essere; e, per altro verso, suggerisce il sospetto che effettivamente, in Italia, un tale "modello" *nazionale* non esista.

In tal caso, si tratterebbe di una circostanza assolutamente eccezionale in quello che per anni è stato il terzo paese d'immigrazione nell'UE (5.306.000 residenti stranieri a fine 2019) dopo Germania (10,1 milioni) e Regno Unito (6,2 milioni) e immediatamente sopra la Francia (4,9 milioni) – salvo poi diventare, a Brexit compiuta, il secondo. Tutti paesi europei, questi altri appena menzionati, che invece, come è noto, a partire dagli anni '50 hanno messo in atto ciascuno un proprio "modello" di integrazione, che poi, dagli anni '70, la letteratura ha abbondantemente codificato e reso "classico".

Molto schematicamente, ci si riferisce rispettivamente al modello del "lavoratore ospite" – *Gastarbeiter* – tedesco, precursore delle riesumate "migrazioni circolari" degli anni più recenti, il quale fino agli inizi degli anni Duemila ha impedito alla Germania di riconoscere ufficialmente di essere un paese di immigrazione, nonostante in Europa lo sia stato ininterrottamente, e di gran lunga più di ogni altro Stato, dal secondo dopoguerra ad oggi; il modello "multiculturalista" o del *melting pot* – l'"insalatiera", letteralmente – di matrice anglosassone, ma adottato anche in paesi del dell'Europa settentrionale come l'Olanda; e il modello "assimilazionista" tipicamente francese.

Com'è noto, si tratta di "modelli" che, per un verso, hanno fatto il loro tempo, essendo inapplicabili oggi nella loro impostazione "pura"; e, per altro verso, hanno storicamente mostrato le loro lacune, generando, nei luoghi della loro applicazione, spazi di esclusione, emarginazione e malessere sociale (si pensi alle periferie parigine e ai sobborghi "etnici" delle città del Nord Europa).

Spazi, questi, che, negli anni più recenti, hanno costituito l'incubatore e il parco di rifornimento della criminalità e del terrorismo internazionale, alimentando così sentimenti di paura, di repulsione e di odio nelle rispettive popolazioni autoctone; sentimenti i quali hanno poi favorito l'avanzata di partiti e movimenti esplicitamente xenofobi. A dimostrazione che la vera sicurezza si costruisce sul piano sociale e passa attraverso una "giusta" integrazione.

Da questo punto di vista, si può già dire che l'eccezionalità dell'Italia, in cui nessun analogo "modello" è stato invece applicato con sistematicità, non costituisca di per sé un danno. Ma questa eccezionalità è soprattutto rivelativa della reale *singolarità* del caso italiano. Una singolarità che vale la pena mettere a tema e analizzare, in questa sede, per individuarne eventualmente le ragioni strutturali.

Certamente a tale situazione ha contribuito la cronica lentezza e inadeguatezza con la quale il nostro paese ha sempre preso coscienza e gestito il fenomeno dell'immigrazione, come abbiamo ricordato poco sopra, trattandolo come una "emergenza" e in termini di "straordinarietà" ancora negli anni in cui gli immigrati erano già divenuti a tutti gli effetti una componente organica al tessuto sociale, economico e produttivo; e tenendo la

questione costantemente ancorata a un approccio securitario¹ perfino oggi che di stranieri ne entrano sempre meno² e che di quelli che sono qui da decenni, ormai con figli e nipoti autoctoni, non possiamo fare a meno.

Inoltre, se logica vuole che ogni legge sull'*integrazione* segua, come conseguenza, a una funzionante legge sull'*immigrazione*, è difficile, per un paese che in mezzo secolo non ha saputo dotarsi di una efficiente ed efficace normativa di quest'ultimo tipo (deputata a regolamentare sia le politiche di ingresso sia quelle di permanenza legale dei migranti sul territorio, riducendo al minimo i meccanismi che creano sacche di irregolarità e di sommerso, invece di contribuire a produrli), passare al gradino successivo, costituito appunto da una legge sull'*integrazione* (la quale a sua volta dovrebbe promuovere processi di mutuo riconoscimento, di scambio paritario e di partecipazione attiva, al fine di armonizzare quanto più possibile i diversi portati culturali, religiosi e identitari in un unico tessuto sociale, prevenendo il rischio di frizioni, conflitti e strappi di quest'ultimo).

Tuttavia, nessuna di queste pur concorrenti circostanze ci pare sufficiente a dare adeguatamente ragione della singolarità del caso italiano riguardo alla (apparente) assenza di un modello nazionale di integrazione, comunque mai formalmente codificato – come si diceva – e neppure mai programmaticamente sostenuto e finanziato.

Per questo motivo, nell'analisi che segue cercheremo innanzitutto di individuare "modelli" *espliciti*, per così dire, che le politiche di "accoglienza" e di "inserimento" sociale e occupazionale degli immigrati hanno sistematicamente perseguito, da decenni, nel paese; e poi, di esaminare se, contestualmente e parallelamente, abbia o meno operato un "modello" di integrazione *implicito* – e quali ne siano eventualmente le peculiarità e le caratteristiche singolari – che abbia finora contribuito a scongiurare in Italia l'esplosione di conflitti sociali e di manifestazioni violente (quali ne sono state osservate, negli anni recenti, anche proprio in quei paesi europei in cui, da ancora più tempo, erano stati messi in atto i rispettivi "modelli" sopra ricordati), nonostante le criticità che quelle "politiche" e quei "modelli" *espliciti* hanno ingenerato sul piano sociale ed economico.

Modelli espliciti di segregazione

A ben guardare, quelli messi in atto nei confronti degli immigrati, a livello tanto sociale quanto lavorativo, sono stati, in Italia, modelli di vera e propria segregazione o, quanto

¹ Basti pensare che negli ultimi 18 anni, dalla cosiddetta "legge Bossi-Fini" del 2002 ad oggi, esso è sempre stato "governato" per "decreti legge" governativi, tutti indistintamente (e significativamente) denominati "pacchetti sicurezza". Senza poi trascurare che, lungo questo stesso lasso di tempo, in Italia le norme sull'immigrazione (dalla stessa "legge Bossi-Fini" in avanti) sono state sempre ininterrottamente promulgate da partiti dichiaratamente anti-immigrati.

² Sia per la politica di interdizione degli sbarchi dei migranti forzati, in buona parte sopravvissuta all'esperienza di governo di chi l'ha esplicitamente promossa e perseguita, sia per il blocco dei canali d'ingresso legale per lavoratori stranieri stabili (migranti economici), che gli annuali "Decreti flussi" del governo hanno di fatto sancito a partire dal 2008, trasformando la stragrande maggioranza delle "quote d'ingresso" o in possibilità, per i non comunitari già presenti in Italia, di convertire il permesso di soggiorno da un motivo diverso dal lavoro in uno per lavoro (qualora i titolari, nel frattempo, ne avessero trovato uno), o in ingressi si effettivi ma di lavoratori stagionali, che per definizione non si inseriscono in maniera stabile e strutturale nel sistema produttivo e occupazionale. Non fa eccezione l'ultimo Decreto flussi del 2020, dei cui appena 30.850 ingressi consentiti, ancora ben 18.000 sono stati riservati a lavoratori stagionali e una parte consistente dei restanti appunto a conversioni.

meno, di subalternità rispetto agli italiani. Il che mostra, per un verso, che, prima ancora di assurgere a slogan propagandistico, il motto "prima gli italiani" era già una realtà di fatto; e, per altro verso, che, al di là degli episodici tentativi di abbozzare un paradigma di riferimento per eventuali politiche di integrazione, a consolidarsi e a diventare strutturali sono state invece dinamiche di emarginazione, disconoscimento, esclusione e contrazione dei diritti.

A seguire, tratteremo – alcuni dati alla mano – il modo in cui questi espliciti "modelli" di segregazione si sono realizzati nel campo dell'accoglienza, dell'inserimento sociale in senso lato (partecipazione attiva alla vita collettiva e accesso ai principali servizi e beni di *welfare*) e dell'inserimento occupazionale.

Accoglienza. È indubbio che il termine "integrazione" abbia subito, in questi anni di accantonamento e di oblio socio-politico, anche un preoccupante e sintomatico rimpicciolimento semantico che ne ha schiacciato il significato (o quanto meno la comprensione diffusa) su interventi parcellizzati, di breve respiro e caratterizzati dall'urgenza – sebbene indubbiamente preziosi e utili – connessi proprio alla "seconda accoglienza" e all'immediato "dopo-accoglienza" dei migranti forzati, soprattutto a seguito dell'impennata di richiedenti asilo giunti in Italia via mare tra il 2014 e il 2017 (625.000 in totale, con picco di oltre 181.000 nel 2016), la cosiddetta "emergenza sbarchi" ormai conclusasi da 3 anni (nel 2019 gli sbarcati sono stati appena poco più di 11.000).

Un rimpicciolimento semantico analogo a quello contestualmente subito dal termine "immigrato", il quale in questi stessi anni – complice un'informazione martellante e una politica aggressiva che si sono concentrate solo sugli arrivi via mare – ha finito per denotare pressoché esclusivamente i soli richiedenti asilo e rifugiati (appena 220.000 in tutto, a fine 2019: il 6,4% dell'intera popolazione non comunitaria presente nel paese), destinando alla dimenticanza gli altri 5 milioni e più di stranieri, o giunti in Italia per altre vie nei decenni precedenti, in stragrande maggioranza come migranti economici, o addirittura nati nel paese (oltre 800.000 i soli giovani minorenni), ancora alle prese con problemi legati proprio alla "integrazione" autenticamente intesa.

In virtù di tale riduttiva semplificazione dei termini e dei concetti (sintomo di una politica sempre più incapace di assumere, interpretare e gestire la complessità che caratterizza la società contemporanea), la parola "integrazione" ha smesso di denotare – come era normale, solo pochi anni prima – politiche di ampio respiro e di medio-lungo termine che, coinvolgendo una pluralità di ambiti di vita correlati al fenomeno multidimensionale che è l'integrazione stessa, assicurino in ciascuno di essi *effettiva* parità di accesso e di partecipazione agli immigrati (sulla base del riconoscimento di una pari dignità con i cittadini italiani); e ha finito invece per significare, molto più sbrigativamente, i brevi e rapidi corsi e percorsi di orientamento civico, alfabetizzazione linguistica, informazione e assistenza legale, recupero scolastico, accertamento di competenze, canalizzazione professionale e definizione dei curricula, somministrati ai migranti forzati nei pochi mesi di loro permanenza all'interno dei centri di accoglienza (e peraltro, in forza del primo "Decreto Salvini" del 2018, limitati ai soli beneficiari di una qualche forma di protezione, escludendo tutti i richiedenti asilo, relegati nei Cas), affinché essi potessero così acquisire quel bagaglio minimo di nozioni, informazioni e competenze che – stando al dettato della norma – li avrebbero dotati di una "autonomia" sufficiente a "integrarsi" da sé, una volta fuoriusciti dai centri.

Il fallimento di una simile "politica" (che ha inteso addossare esclusivamente sulle spalle dei migranti forzati l'onere dell'integrazione, intesa perciò come mero adattamento unilaterale alle forme di vita della società ospitante, a sua volta del tutto sollevata e deresponsabilizzata dall'impegno "biunivoco") si vede tutto nella nascita e nella diffusione delle baraccopoli, dei ghetti e degli insediamenti informali di migranti usciti dal sistema formale di accoglienza. Migranti i quali, non essendo riusciti a "integrarsi" da soli (chi mai potrebbe?), senza lavoro e senza reti relazionali di sostegno, sono così rimasti esclusi e ai margini della vita sociale, sempre più oggetto di insofferenza della popolazione autoctona e sempre più preda della criminalità (spesso organizzata e di tipo mafioso), che in queste "riserve" a cielo aperto recluta a piene mani manodopera da sfruttare per i propri fini illegali (caporalato – in agricoltura e non solo –, spaccio, prostituzione ecc.).

Una situazione che non solo ha indotto a parlare addirittura di una "terza accoglienza", riferita a quella che enti del terzo settore mettono in atto attraverso interventi e azioni di assistenza all'interno di tali insediamenti, ma che si è cronicizzata con il varo del sopra ricordato "primo Decreto Salvini" del 2018, quasi subito convertito in legge (n. 132/18). Decreto che, come è noto, ha abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendolo con permessi per "casi speciali" di più breve durata (al massimo annuali), estremamente selettivi, difficilmente rinnovabili e non tutti convertibili in permessi per altri motivi (lavoro, famiglia, studio), rendendo così molto più labile lo status giuridico dei migranti accolti. Proprio a causa dell'impossibilità di prolungare la protezione umanitaria e di rinnovare i permessi speciali istituiti in sua vece, l'Ispi ha stimato che tra il 2019 e il 2020 sarebbero diventati irregolari tra i 120.000 e i 140.000 stranieri; un numero che, sommato ai circa 562.000 irregolari già calcolati a fine 2018 (Ismu), avrebbe fatto lievitare il loro numero – come già osservato – a circa 700.000 alla fine dell'anno in corso.

La netta distinzione – innanzitutto sul piano dei diritti e quindi anche fisica – tra titolari di protezione internazionale e richiedenti asilo, sancita da tale Decreto, ha reso ancora più acuto il meccanismo di segregazione e di precarizzazione dello status giuridico che riguarda tali migranti: infatti, riservando esclusivamente ai primi il diritto di fruire dei suddetti corsi di apprendimento linguistico, orientamento, formazione e assistenza legale, all'interno dei centri Sprar (rinominati Siproimi), ha espulso da questi ultimi i richiedenti asilo (che a inizio 2018 costituivano ben il 36,1% dei migranti ivi ospitati), relegandoli nei Cas (Centri di accoglienza straordinaria, strutture affidate dalle Prefetture a "enti gestori" privati e del terzo settore), dove essi non possono più fruire di alcun corso ed è loro anche preclusa, per i primi mesi dalla presentazione della domanda d'asilo, la possibilità di lavorare. Si è così creato, per i richiedenti asilo, un limbo di sospensione dei diritti e di ozio legalizzato, da cui – come già ricordato – la criminalità attinge a piene mani, come da un piatto d'argento, manodopera da sfruttare e impiegare illegalmente³.

A ciò si aggiunga che, all'indomani del varo del Decreto (dicembre 2018), molti prefetti d'Italia, ritenendo che l'abolizione della protezione umanitaria implicasse automaticamente la decadenza di ogni diritto di accoglienza, hanno disposto l'immediata espulsione dei titolari di tale forma di protezione sia dei centri Sprar sia dai Cas, mettendo letteralmente sulla strada, in pieno inverno, intere famiglie di migranti (anche con madri e figli neonati). Una circostanza

³ Cfr. M Omizzolo, *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Fondazione G. Feltrinelli, Milano 2019.

che ha contribuito a svuotare il sistema di accoglienza di quasi 100.000 presenze in appena 2 anni e mezzo (da circa 184.000 a inizio 2018 a poco più di 84.000 a giugno 2020): migranti che, destinati per legge a diventare di lì a poco irregolari, in tal modo sono stati anche fatti disperdere sul territorio; e dei quali sarebbe doveroso chiedersi dove siano, che cosa facciano e quale sia oggi il loro status giuridico. Se a questi si aggiungono i circa 5.200 minori stranieri non accompagnati che nel 2018 risultavano anch'essi allontanatisi dai centri di accoglienza loro riservati e dispersi nel territorio, ben si comprende che l'allargamento delle sacche di "sommerso" e di irregolarità sopra ricordato – cui corrisponde il proporzionale incremento dei processi di "scarto" e di emarginazione – hanno una motivazione piuttosto realistica.

Del resto, non si può trascurare neppure il fatto che, nonostante il Decreto abbia previsto di raddoppiare i tempi di trattenimento coatto dei migranti irregolari nei Cpr (da 90 a 180 giorni, ovvero fino a 6 mesi) e di investire ingenti risorse economiche per il loro rimpatrio (fino a 1 milione di euro nel 2019 e 1,5 milioni nel 2020: somme distolte proprio dai progetti per l'"integrazione" dei richiedenti asilo nei centri di accoglienza), non è stata conseguita alcuna maggiore efficienza nei meccanismi di espulsione degli irregolari, dal momento che – in assenza di accordi di rimpatrio con i paesi d'origine sufficientemente estesi ed efficaci – il numero di rimpatriati nel 2019 è rimasto analogo a quello degli anni precedenti (7.000 circa, contro i 6.800 del 2018 e i 6.500 del 2017).

È noto, poi, che gli irregolari rintracciati e trattenuti nei Cpr (compresi quelli che vi vengono immediatamente tradotti dopo che, nelle fasi istruttorie della "prima accoglienza", ne sia stata – sommariamente – valutata l'assenza dei requisiti per la presentazione della richiesta d'asilo), una volta che il tempo massimo di detenzione sia trascorso senza che sia stato possibile effettuare materialmente il rimpatrio, vengono rilasciati con una intimazione formale ad abbandonare con propri mezzi il territorio italiano. Intimazione che, come è ovvio aspettarsi, per lo più non viene ottemperata (se non altro per mancanza di risorse proprie sufficienti a coprire i costi di viaggio), per cui vanno (o tornano) a disperdersi sul territorio nazionale, ingrossando anch'essi le fila, già numericamente consistenti, di irregolari e "invisibili" per legge.

Inserimento sociale. Le dinamiche di segregazione non si limitano, tuttavia, solo ai migranti "forzati", ma sono diventate, nei decenni, sempre più strutturali anche nei confronti di quelli "economici", che – è bene ricordarlo – rappresentano ancora la stragrande maggioranza degli immigrati che vivono in Italia.

In particolare, per quel che riguarda l'inserimento sociale degli stranieri, inteso come loro accesso ai beni e servizi fondamentali di *welfare* e come loro partecipazione attiva alla vita collettiva (culturale, civile, politica ecc.), sulla base di un riconoscimento paritario – formale ed effettivo – di diritti e dignità, sono diversi gli ambiti in cui è verificabile, dati alla mano, una condizione di consolidata subordinazione o esclusione rispetto agli italiani; condizione prodotta anche attraverso forme di "discriminazione istituzionale" che violano palesemente la normativa europea e la giurisprudenza nazionale, quando non addirittura il dettato e lo spirito costituzionale⁴.

⁴ A tale riguardo, si rimanda alla serie di capitoli illuminanti che Alberto Guariso solitamente redige per il *Dossier Statistico Immigrazione* curato da Idos. Cfr. il più recente: A. Guariso, "il diritto per i diritti: alcune importanti questioni di integrazione dei migranti nella giurisprudenza del 2020", in Idos - Confronti, *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Idos, Roma 2020, p. 185 segg.

In questa sede, ci limiteremo a qualche esempio tra i più paradigmatici.

Uno di questi è rappresentato senz'altro dall'accesso agli alloggi, essendo la casa, insieme al lavoro, una delle condizioni più fondamentali per poter letteralmente abitare il paese di arrivo (come, in generale, ogni luogo) e per poter definire quest'ultimo "vivibile".

La discriminatoria esclusione dei migranti dal mercato immobiliare "primario", riguardante tanto le locazioni quanto le compravendite, che li sospinge e li tiene fuori dai circuiti abitativi della popolazione autoctona più benestante, ai margini delle realtà urbane, contribuisce ad aumentare il degrado sociale delle periferie, che diventano veri e propri ghetti in cui si concentrano le categorie sociali più svantaggiate e meno abbienti. Si tratta spesso di aree squalificate, a ridosso delle zone più centrali, spesso carenti di infrastrutture e mal collegate con il resto delle città, in cui l'edilizia popolare si espande senza un piano urbanistico prestabilito e dove abbondano situazioni di sovraffollamento e di occupazione abusiva, in una continua "guerra tra poveri" per l'accaparramento degli alloggi ed espedienti, anche illegali, per la sopravvivenza.

È significativo, a tal riguardo, che in Italia mentre ben 8 italiani ogni 10 sono proprietari di un'abitazione, tra gli stranieri la quota precipita ad appena il 21,8% (dati 2019 dell'*Istituto Scenari Immobiliari*), mentre quasi i due terzi di essi (63,6%) vivono in affitto, spesso con un contratto di locazione irregolare e pagando canoni che, nel loro caso, i proprietari di casa maggiorano pretestuosamente, quando addirittura non si rifiutino espressamente di locare a stranieri, arrivando anche a dichiararlo spudoratamente negli annunci di affitto.

Il rimanente 14,6% di stranieri si suddivide pressoché equamente tra quanti abitano presso alloggi del datore di lavoro (si tratta soprattutto di lavoratrici domestiche, ospitate nelle case delle famiglie, per lo più italiane, per le quali prestano servizio, ma anche di operai fatti dormire in cameroni e locali adiacenti alle fabbriche in cui lavorano, per non parlare delle baraccopoli in cui molti braccianti agricoli vengono ammassati, a ridosso dei campi in cui sovente vengono sfruttati, dovendo anche pagare un "affitto" al caporale di turno, che lo decurta "d'ufficio" dalla già miserevole paga) e quanti vivono con parenti e connazionali, sovente in sovraffollamento e in case o appartamenti fatiscenti.

Ora, se da una parte a questa situazione concorre certamente il fatto che gli stranieri rappresentano, nel complesso, una delle categorie sociali meno tutelate nei loro diritti ed economicamente più indigenti (già nel 2017 l'Istat evidenziava che per loro il rischio di povertà era doppiamente più alto rispetto a quanti vivevano in famiglie costituite da membri tutti italiani – 49,5% contro 26,3% – e che, degli oltre 5 milioni di persone che in Italia versavano in condizioni di povertà assoluta, gli stranieri ammontavano a quasi uno su tre, essendo 1 milione e mezzo), d'altra parte l'*Istituto Scenari Immobiliari* ha stimato che, tra la popolazione straniera, ammonterebbero a ben 1 milione quanti sarebbero economicamente in grado di sostenere i costi di un mutuo (e quindi i potenziali acquirenti di case), se non fosse loro impedito dalle condizioni e garanzie proibitive imposte loro dagli istituti di credito per ottenere l'anticipo o la fidejussione necessari per l'avvio delle pratiche.

Il secondo ambito in cui gli stranieri in Italia conoscono *de facto* una emarginazione e una difficoltà strutturale di partecipazione, se non – in alcuni casi – discriminazioni dirette o indirette, è quello della scuola. Certamente non si possono disconoscere i tanti positivi e riusciti progetti di stampo interculturale, a sostegno di una didattica più inclusiva e partecipata dagli alunni di origine straniera e dalle loro famiglie, spesso imperniati sul

dialogo e sullo scambio "tra pari". Tuttavia il sogno di mandare effettivamente a sistema, in Italia, una didattica interculturale che, a fronte di classi sempre più nutrite di alunni d'origine straniera e quindi multiculturali, rivedesse l'impostazione rigidamente italo-centrica ed euro-centrica delle diverse discipline (storia, geografia, letteratura, ecc.) per allargare l'orizzonte educativo anche alla conoscenza dei patrimoni storici, culturali, letterari, linguistici e scientifici degli altri continenti e paesi, è appunto rimasto un sogno.

Ma forse oggi non è neppure così prioritario come lo era fino a qualche anno fa: ormai, infatti, in Italia quasi 2 alunni stranieri su 3 (64,5%), ovvero oltre 553.000 dei totali 858.000 che nell'a.s. 2018/2019 frequentavano le scuole di ogni ordine e grado, sono nati in Italia e fanno parte di quel contingente di oltre 800.000 giovani nati nel paese da genitori stranieri (le cosiddette "seconde generazioni") i quali, eccetto che giuridicamente, sono – e molto spesso, nonostante tutto, si sentono anche – italiani a tutti gli effetti. Il problema prioritario pare diventato semmai, anche nella scuola, come gestire, per questi ragazzi, i conflitti di identità e di appartenenza socio-culturale che li affliggono, scissi – come sono – tra due mondi culturali di riferimento (quello della famiglia d'origine e quello della società in cui vivono da sempre) e acuiti, in quest'ultima, da atteggiamenti discriminatori da parte di chi comunque li vede semplicisticamente come "stranieri" e li emargina di fatto (nella scuola stessa, nei gruppi di pari, nello sport, nel lavoro ecc.).

A tale riguardo, fa certamente impressione constatare che, tra questi alunni di origine straniera, la frequenza dei ritardi scolastici è tripla rispetto a quella degli alunni italiani (nel 2018: 30,7% contro 9,6%, valori che si impennano rispettivamente fino al 58,2% e al 20,0% nelle sole scuole superiori); e che, mentre più di 8 alunni italiani su 10 (80,9%) continuano a studiare anche dopo l'età dell'obbligo, tra gli scolari di origine straniera ciò accade solo nel 64,8% dei casi (una quota di 16 punti percentuali inferiore), a testimoniare un loro più elevato tasso di dispersione scolastica.

Del resto, è significativo che nell'a.s. 2018/2019, anche tra coloro che continuano gli studi superiori, quelli che scelgono un liceo (e quindi un tipo di formazione che, in linea di principio, prepara alla continuazione degli studi a livello universitario) sono ancora solo 3 su 10 (29,9%), a fronte di oltre la metà (50,5%) degli alunni italiani (+20 punti percentuali), mentre i restanti 7 su 10 si ripartiscono tra istituti tecnici (38,0%) e professionali (32,1%), cioè tra scuole che, in linea di massima, preparano a un immediato (ma meno qualificato) inserimento nel mondo del lavoro.

Una circostanza, questa, da guardare con una certa preoccupazione, nella misura in cui lascia presagire che lo stesso modello segregazionista che da decenni ha riguardato l'inserimento occupazionale degli immigrati di prima generazione, riservando loro i lavori più dequalificati, si riproduca anche per i loro figli, che, senza elevati titoli di studio e di formazione, non potranno concorrere per posti di lavoro di alta qualifica, restando tendenzialmente schiacciati, anch'essi, sulle professioni meno qualificate cui già i loro genitori erano stati relegati, a volte a dispetto dei titoli acquisiti all'estero.

Inserimento occupazionale. Come appena osservato, ciò che ha caratterizzato da decenni l'inserimento lavorativo degli immigrati in Italia è stata la ferrea applicazione di un vero e proprio modello di *segregazione occupazionale*, in forza del quale essi – come è noto – sono stati incanalati e tenuti rigidamente compressi (con scarsa mobilità lavorativa, e quindi sociale, anche dopo tanti anni di lavoro) ai più bassi livelli della scala delle professioni, all'interno del mercato del lavoro cosiddetto "secondario" o "subalterno", in

impieghi socialmente squalificati e squalificanti (se non addirittura degradanti!), secondo una filosofia puramente *utilitaristica*. Un filosofia peraltro spesso sostenuta anche da chi sinceramente si batte per il riconoscimento dei diritti degli immigrati, evidentemente con una scarsa consapevolezza della matrice discriminatoria di un simile modello, in base alla quale – e qui si rivela la *ratio* di una “integrazione” ancora subdolamente razzista – li “facciamo entrare” per tanto e fin tanto “ci servono” (!), ovvero per tanto e fin tanto “vanno a fare i lavori che gli italiani non vogliono fare” (e che peraltro sempre meno “sanno” fare), ma di cui pure il “sistema paese” (e/o la popolazione italiana) continua ad avere bisogno per mantenere il proprio “standard di vita”.

Non stupisce, dunque, che ben i 2 terzi dei 2.505.000 occupati stranieri svolgano professioni non qualificate e meno dell'8% qualificate, a dispetto dei titoli di formazione acquisiti: oltre un terzo dei lavoratori stranieri – il 33,5% – è sovraistruito, cioè detiene un titolo di formazione più alto di quanto il lavoro svolto richiederebbe, un dato di ben 10 punti percentuali superiore rispetto a quello degli italiani (23,9%), sul quale influisce, tra l'altro, anche la questione – tenuta funzionalmente irrisolta da decenni – del mancato riconoscimento dei titoli di studio e di formazione acquisiti all'estero.

Del resto sappiamo ormai tutti che tipo di impieghi “di fatica” l'Italia riservi agli stranieri: si tratta dei cosiddetti lavori delle “3 D” (*dirty, dangerous and demeaning*: sporchi, pericolosi e umilianti) o, come in Italia sono stati pure definiti, delle “5 P” (pesanti, precari, pericolosi, poco retribuiti e penalizzati socialmente), come manovali in edilizia (comparto che, in base ai dati Istat, impiega da solo circa un decimo – 9,4% – di tutti gli occupati stranieri in Italia); addetti alle pulizie e giardinieri (soprattutto in palazzi e uffici); facchini, camerieri, cuochi (il ramo alberghiero-ristorativo, insieme a quello del commercio – soprattutto al dettaglio – impiega a sua volta oltre un quinto – 20,9% – dei lavoratori stranieri); braccianti agricoli e aiuto-allevatori (il settore primario convoglia, in totale, il 6,6% degli immigrati occupati); trasportatori e operai non specializzati (nell'industria strettamente intesa, soprattutto quella pesante e manifatturiera, trova impiego quasi 1 lavoratore straniero su 5: il 18,6% del totale); collaboratori familiari e assistenti a persone anziane, malate o non autosufficienti (secondo l'Inps, sono circa 575.000 i lavoratori domestici stranieri, rappresentati – come è noto – soprattutto da donne, di cui 396.000 nonUE, i quali costituiscono ben il 70,5% degli 816.000 addetti complessivi del comparto).

Riguardo a quest'ultimo ramo di attività, occorre qui ricordare che in realtà il numero effettivo di occupati viene stimato da *Assindatcolf* in circa 2 milioni, di cui almeno la metà stranieri (ripartiti pressoché equamente tra collaboratori domestici e assistenti alla persona), così che mancherebbero all'appello, in quanto lavoratori in nero, circa 1,1 milioni di occupati complessivi, dei quali 400.000 stranieri, questi ultimi per almeno la metà anche irregolari dal punto di vista dello *status* giuridico (ossia privi di regolare permesso di soggiorno).

Proprio queste analisi inducono a una serie di considerazioni ineludibili.

Innanzitutto, sulla grande precarietà che contraddistingue il lavoro degli stranieri e, di conseguenza, sulla loro più alta esposizione al lavoro nero o “grigio” (cioè dichiarato solo per una parte delle ore effettivamente lavorate, come spesso accade proprio nel ramo del lavoro domestico): basti ricordare che, rispetto agli italiani, gli stranieri possiedono più alto tanto il tasso di disoccupazione (14,0% contro 10,2%) quanto il tasso di occupazione (61,2% contro 58,2%), a significare – al di là dell'apparente contraddizione – che, se da una

parte svolgono più frequentemente degli italiani almeno un lavoro (regolare) nel corso dell'anno, anche perché i non comunitari devono dimostrare di averne uno in corso al momento del rinnovo del permesso di soggiorno; dall'altra parte lo perdono anche più frequentemente, così da esserne privi nel periodo della rilevazione Istat (cui si devono questi dati). Una circostanza che mostra quanto più spesso ad essi vengano destinati lavori a termine, di breve durata; che connotano quindi un'occupazione a singhiozzo, e discontinua, la quale alterna periodi di lavoro con periodi di disoccupazione, inchiodandoli così a una costante condizione di fragilità economica e sociale.

Del resto, non solo i 402.000 disoccupati stranieri (il 15,6% del totale) costituiscono – soprattutto laddove questa situazione si associa a uno *status* giuridico di irregolarità, e quindi di mancanza di diritti e di tutele – un potenziale bacino di sfruttamento e di lavoro nero; ma è significativo che, anche tra quanti lavorano, i sottoccupati (ossia quelli che risultano formalmente impiegati per un numero di ore inferiore a quello che essi sono disponibili a lavorare) incidono per una quota doppia rispetto agli italiani (6,8% contro 3,3%), a suggerire appunto un possibile utilizzo in nero delle ore rimanenti.

A ciò si aggiunga, poi, che, su 2,5 milioni di occupati stranieri, l'incidenza delle donne arriva ad appena il 43,7%, a fronte del 52% che esse detengono, in generale, sull'intera popolazione straniera residente in Italia: una consistente sottorappresentanza nel mercato del lavoro che solo in parte può essere spiegata con il fatto che – complici ragioni culturali – esse vengono spesso tenute inoccupate, in quanto relegate in casa; mentre lascia in buona parte supporre che, anche quando lavorano, esse, più spesso degli uomini, lo fanno in nero, confermando così una situazione di doppio stigma nei loro confronti.

Una simile circostanza trova riscontro anche nel confronto delle medie retributive mensili: se, a parità di impieghi, gli stranieri, in generale, guadagnano un quarto in meno degli italiani (1.077 euro contro 1.408 euro), a indicare che i primi svolgono molto più frequentemente lavori sottopagati, e quindi caratterizzati da sfruttamento, le donne straniere, in particolare, guadagnano mediamente un ulteriore quarto in meno rispetto agli stranieri nel loro complesso.

Laddove poi lo sfruttamento è particolarmente pervasivo, è naturale attendersi medie retributive ancora più basse: è il caso, ad esempio, del lavoro agricolo, in cui gli stranieri guadagnano ben un terzo in meno (-33,7%) rispetto alla media generale che li riguarda.

Infine, non bisogna dimenticare quale salatissimo prezzo, in termini di vita individuale, sociale e familiare, pagano gli immigrati in Italia quando si combinino, per loro, lavori usuranti e rischiosi per la salute con l'assenza di tutele e garanzie contrattuali, per cui: vengono tenuti al lavoro per un numero eccedente di ore giornaliere (anche fino a 14-16 ore in agricoltura e a servizio pressoché totale – anche notturno – preso le famiglie, quando si tratta di assistere persone sole, non autosufficienti, anziane e/o malate nelle loro stesse case, dove peraltro co-abitano); senza adeguati tempi di riposo giornalieri, mensili e annui; in assenza di misure preventive e coperture assicurative contro gli infortuni; e anche con mansioni – e responsabilità – in eccesso rispetto a quelle dovute da contratto (che nel caso del lavoro domestico sconfinano addirittura in impieghi infermieristici).

D'altra parte è noto che proprio i comparti del lavoro domestico e agricolo sono tra quelli in cui il ricatto e lo sfruttamento dei lavoratori stranieri assume spesso forme estreme, che soprattutto nel secondo caso non è esagerato definire neo o para-schiavistiche: non solo lavoratrici segregate di fatto in casa dei propri anziani datori di lavoro, resi spesso scorbutici

da malattie senili, oggetto a volte di molestie sessuali e private della possibilità di vivere relazioni sociali esterne con propri connazionali o coetanei, oltre che lontane per anni dal proprio coniuge (che a volte si fa una nuova compagna) e dai propri figli (i cosiddetti "orfani bianchi", che nel tempo, soprattutto da adolescenti, maturano – dopo interi anni di assenza forzata – un senso di abbandono e quindi un risentimento verso le loro madri lontane); ma anche braccianti costretti a lavorare sotto il sole cocente per ore, senza riposo, addirittura all'interno di serre in cui si raggiungono i 40-50 gradi centigradi, anche solo per 1-2 euro a ora, costretti a chiamare "padrone" il loro datore di lavoro, di abbassare la testa e a fare tre passi indietro al suo passaggio, oltre che soggiacere alle angherie dei caporali (comprese, pure in questo caso, quelle di tipo sessuale verso le donne).

Linee di un modello implicito di integrazione?

Sulla scorta di quanto appena argomentato, sembrerebbe alquanto remota, se non pressoché impossibile, la prospettiva di una "sana" e positiva politica di integrazione in Italia. Eppure, come anticipato all'inizio, l'Italia – nonostante tutte le disfunzioni sistemiche appena analizzate e, negli ultimi tempi, una propaganda apertamente xenofoba che ha peraltro ispirato, in senso vessatorio, le recenti politiche di immigrazione, oltre che l'aumento di atti di esplicito razzismo – ha finora goduto di una innegabile certa "*pax sociale*", in cui anche le rivendicazioni e le battaglie di civiltà a favore degli stranieri, pur nella diversità delle istanze e dei modi, si sono sempre mosse all'interno di canali civili e democratici, senza esplodere a loro volta in rivolte, violenze o addirittura attentati terroristici.

È dunque legittimo chiedersi quali siano le dinamiche soggiacenti a questo quadro di sostanziale tenuta del tessuto sociale, pur in un contesto altamente problematico come quello italiano; e se tali dinamiche non configurino un "modello" *implicito* di integrazione che, sebbene non codificato, è comunque operante e sta dando prova di efficacia.

La tesi di questo contributo è che un tale "modello" vi sia e che agisca – per così dire – sottotraccia, nella società italiana, "frammentato" in una pluralità di ambiti eppure con una propria coerenza trasversale, che consente appunto di qualificarlo, una volta preso atto delle sue caratteristiche distintive, davvero come un "modello" – o, quantomeno, come un paradigma tipico – di integrazione.

La considerazione dalla quale prendere le mosse, per comprendere le caratteristiche di un simile "modello", è che, rispetto ad altri importanti paesi europei di immigrazione, l'Italia si è tradizionalmente distinta, sin da quando il fenomeno ha cominciato ad assumere proporzioni consistenti, per una distribuzione territoriale degli immigrati tendenzialmente diffusa. Se si prescinde da una comparazione per macro-aree e regioni (da cui certamente si evince, ad esempio, che il Meridione ospita un numero di stranieri piuttosto ridotto, in valori assoluti e relativi, rispetto al Centro-Nord, o che certe regioni – anche a causa della loro estensione relativa – ne contano assai più di altre), si osserva che in realtà i poli metropolitani più importanti – Roma e Milano, *in primis* – catalizzano una quota nazionale di stranieri relativamente contenuta, soprattutto rispetto a quanto si osserva in diversi altri contesti continentali, in cui l'area della capitale e dei maggiori capoluoghi urbani calamita al proprio interno percentuali molto più consistenti di popolazione immigrata (e anche autoctona) presente nel paese di riferimento.

In particolare, mentre le Città Metropolitane di Roma e Milano, insieme, ospitano meno

di un quinto dell'intero numero di stranieri residenti in Italia (il 19,7%, sommando il 9,2% della provincia meneghina e il 10,5% di quella capitolina), si constata – ad esempio – che in paesi come il Regno Unito, la Francia e la Spagna la concentrazione demografica degli stranieri intorno agli agglomerati metropolitani delle capitali e dei principali centri urbani sia decisamente più alta: a Londra (capitale di ben 8 milioni di residenti) abita ben il 38% di tutta la popolazione di origine straniera che si conta in Gran Bretagna (a fronte di “appena” il 10% di autoctoni), quota che arriva al 51% se vi si unisce quella che abita nel Sud-Est del paese; e ugualmente il 38% di popolazione straniera in Francia abita nell'Ile de France, la regione francese che detiene del resto la quota più elevata di popolazione complessiva (vi abita, in generale, il 18% dell'intera popolazione del paese); mentre in Spagna il 40% degli stranieri ivi residenti si suddividono tra la regione di Madrid (17,5%) e la Catalogna, la regione di Barcellona (22,9%).

Ora, questo modello “diffusivo” che contraddistingue l'Italia rispetto a diversi altri paesi di immigrazione europei sembra avere le sue ragioni in almeno due caratteristiche.

La prima è di ordine economico: come è noto, il tessuto produttivo del paese si basa su una vasta rete di tante piccole e medie imprese, che costellano il territorio nazionale, piuttosto che su poche grandi industrie, che concentrano le loro sedi e i loro stabilimenti in poche circoscritte zone, spesso legate a importanti poli metropolitani. Si tratta del cosiddetto “modello adriatico”, che dall'intero Nord Est si espande fino alla Toscana, le Marche e buona parte dell'Abruzzo (soprattutto nel teramano), coinvolgendo in certa misura anche Umbria e Lazio, di contro al vecchio modello (in crisi) della grande industria, sviluppatosi in passato soprattutto nel Nord Ovest (con il cosiddetto “triangolo industriale” di Milano, Torino e Genova). E poiché sono proprio le imprese medie e soprattutto piccole a dare impiego ai lavoratori stranieri (per oltre i 3 quarti occupati in questo tipo di aziende), la disseminazione territoriale di queste ultime certamente favorisce anche quella degli immigrati, che così tendono a spargersi e a diffondersi in una pluralità di aree.

Ma alla base di un simile fenomeno c'è anche una ragione di ordine storico e culturale: dall'Italia dei Comuni fino al Risorgimento il paese ha conosciuto lo sviluppo e la fioritura di patrimoni culturali e *identitari* fortemente ancorati alle *diverse e varie realtà locali*, per cui ogni centro di provincia o capoluogo di regione vanta una propria specifica tradizione storica, artistica, spesso letteraria e perfino linguistica (riflessa nei tantissimi dialetti), che costituisce il cuore pulsante della propria identità, appunto, e del proprio più originario *senso di appartenenza*.

Identità e senso di appartenenza a volte anche più forti e radicati di quelli nazionali (l'italianità), dal momento che l'Unità d'Italia è intervenuta in tempi relativamente più recenti, e – come è noto – anche attraverso un processo “guidato dall'alto” e non del tutto spontaneo, che si è impiantato come una sovrastruttura su queste identità regionali e locali (significate anche politicamente dai diversi “regni”, “stati” e “granducati” pre-unitari), per cui ancora oggi il senso di nazione e di appartenenza nazionale risulta non di rado più debole rispetto al senso di appartenenza alla propria città o alla propria regione; e l'identità di “italiano” secondaria rispetto all'identità di “romano”, “milanese”, “napoletano”, o “padano”, “siciliano” ecc. Pure con tutte le derive che, a tale riguardo, abbiamo visto in tempi recenti.

In un simile quadro, possiamo dunque apprezzare un “modello” di integrazione italiano, per così dire, *implicito*, in cui una diffusa distribuzione territoriale degli immigrati contribuisce ad attenuare e prevenire i conflitti sociali tipici delle grandi concentrazioni

demografiche nelle periferie-ghetto delle grandi metropoli, dove degrado urbano e sociale si alimentano a vicenda e in cui si realizza con maggiore violenza quella "torsione del conflitto sociale" che vede poveri (immigrati) e impoveriti (italiani che la crisi ha fatto precipitare dalla classe media alle classi meno abbienti) accusarsi e aggredirsi a vicenda piuttosto che allearsi per rivendicare i propri diritti.

Tale distribuzione diffusa, infatti, oltre a evitare la formazione di "masse critiche" per l'innesto di scontri e attriti sociali, vede gli immigrati inserirsi più spesso in cittadine e centri di provincia dotati di proprie tradizioni storiche, artistiche, culturali, che – come sopra osservato – sostanziano e alimentano un patrimonio identitario locale, per cui, "nel piccolo" (anche solo per affermare lo specifico che distingue l'identità locale, in termini di tradizione di accoglienza e solidarietà, in contrasto con certa retorica "nazionalista" e "sovranista"), è più facile farsi accettare, conoscersi reciprocamente, intessere relazioni umane e maturare un senso di appartenenza, sia pure "adottiva", piuttosto che in anonimi quartieri-dormitorio, nell'hinterland di agglomerati indifferenti.

Tutte circostanze, queste della peculiare situazione storico-culturale, urbanistica ed economica dell'Italia, che quindi fungono non solo da fisiologici "ammortizzatori sociali", ma anche da proattivi determinanti di un'integrazione "di prossimità".

Come già osservato nell'ultimo dei nove Rapporti CNEL sugli *Indici di integrazione territoriale degli immigrati in Italia*, da noi curati e risalenti già a diversi anni fa, ancora oggi "si conferma [...] un fenomeno mai venuto meno negli anni di rilevazione del CNEL e che sempre più costituisce, perciò, un tratto caratterizzante del 'modello' italiano di integrazione: il fatto, cioè, che le condizioni di inserimento sociale e occupazionale degli immigrati, che determinano il potenziale di integrazione di un territorio, sono migliori in contesti più ristretti e a bassa 'complessità sociale', ovvero in territori che non fanno capo ad aree urbane particolarmente estese o a realtà metropolitane, caratterizzate da una forte concentrazione demografica, da una vita più frenetica e competitiva, da meccanismi selettivi (quando non escludenti), da strutture (e sovrastrutture) di mediazione che regolano i rapporti sociali rendendoli sempre più indiretti e anonimi, aumentando così il senso di estraneazione, di marginalizzazione, di non appartenenza"⁵.

"Del resto, a ulteriore conferma di quanto la complessità e lo stile di vita che caratterizzano i grandi agglomerati urbani rendano più problematica la partecipazione e l'inserimento degli immigrati nel tessuto sociale del luogo, è significativo sottolineare che [...] in tutte le province metropolitane [...] l'indice di inserimento sociale è sempre più basso di quello di inserimento occupazionale, il che vuol dire che, nella determinazione del potenziale di integrazione complessivo, in questi contesti pesa più la capacità che essi hanno di offrire più ampie e convenienti opportunità di lavoro rispetto ai piccoli centri di provincia che quella – decisamente più critica, in questi territori – di creare coesione con gli immigrati sul piano sociale"⁶.

⁵ CNEL – Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. IX Rapporto*, CNEL, Roma 2013, p. 38.

⁶ *Ibidem*, p. 39.

L'integrazione negata

Benedetto Coccia, *Istituto di Studi Politici "S. Pio V"*

Una riflessione seria sul tema dell'accoglienza e dell'integrazione degli immigrati nel nostro Paese, soprattutto nel nostro tessuto sociale, richiede preliminarmente un grosso sforzo di onestà intellettuale.

Richiede, cioè, una risposta sincera e onesta a una domanda apparentemente semplice: siamo disposti ad accogliere a pieno titolo nel nostro Paese, nella nostra società, nella nostra quotidianità, nella nostra vita, persone diverse da noi per lingua, tradizioni culturali, credo religioso? Siamo, cioè, disposti ad abrogare definitivamente l'uso di quel noi e loro che fino ad ora ci ha distinti e separati?

Questi sono i quesiti ai quali occorrerebbe dare una risposta chiara e inequivoca prima di addentrarci in considerazioni di natura giuridica, economica, sociale, nelle pieghe delle quali facilmente si possono annidare obiezioni e distinguo, segnali, talvolta dissimulati, talvolta espliciti, se non addirittura orgogliosamente rivendicati, del rifiuto dell'Altro in quanto tale.

Moglie e buoi dei paesi tuoi

I proverbi, i modi di dire ci trasmettono, in genere attraverso la tradizione orale, quella saggezza popolare che ha rappresentato per secoli il senso comune ovvero il buon senso della cultura popolare.

Una cultura prevalentemente rurale, la nostra, dato che l'Italia è sempre stata un Paese a prevalente vocazione agricola fino a quando, intorno alla metà del secolo scorso, si è data una posa da Paese altamente industrializzato. E proprio alla più antica tradizione rurale dobbiamo il detto "moglie e buoi dei paesi tuoi" nel quale l'una e gli altri rappresentano una fondamentale scelta di "futuro": la moglie ovvero la donna con la quale si decideva di condividere tutta la vita (allora così si usava) e con la quale si intendeva generare la progenie, il futuro appunto; i buoi, perché l'acquisto di un tiro di buoi in una economia prevalentemente di sussistenza, quale era quella delle campagne italiane, rappresentava un investimento di una certa importanza che sarebbe dovuto durare il più a lungo possibile. Davanti a scelte di questa portata, che avrebbero determinato il futuro di un nucleo familiare, non si poteva rischiare o fare errori, occorreva andare sul sicuro e dunque cosa poteva esserci di meglio che ricorrere ai "prodotti" (con tutto il rispetto per le donne) della propria terra? Oggi, in era di ecosostenibilità, si direbbe una scelta "a chilometri zero". Come sposare una donna della quale non conosco i genitori, la famiglia, la storia e che addirittura parla una lingua (dialetto) diversa dalla mia? Come acquistare qualcosa che proviene da una terra che non conosco? Ed ecco ricomparire quel concetto

di noi tanto rassicurante, racchiuso nella confortante cerchia di persone e in un territorio che si conosce e si sente proprio. Naturalmente, allora, del proprio paese non indicava della propria Nazione, ma della propria comunità, quella che si ritrovava all'ombra dello stesso campanile, quella che parlava lo stesso dialetto; la sola idea di poter sposare una persona di un Paese straniero non era proprio all'ordine del giorno. E dunque quel noi era molto stringente, si riferiva al proprio paesino, alla propria cittadina, facendo, di fatto, del povero bue della valle accanto, uno straniero.

La forte accelerazione impressa alla società italiana dal rapido processo di industrializzazione nella metà del secolo scorso e la consistente migrazione interna che questo ha determinato hanno, in parte, sprovvincializzato la popolazione e, non senza fatica, la consapevolezza che le persone della valle accanto, tutto sommato, non fossero così tanto diverse da noi ha iniziato a farsi strada¹. Tuttavia la comprensibile diffidenza verso ciò che non si conosce, verso ciò che è ignoto può talvolta trasformarsi in ostilità o vero e proprio rifiuto. È quanto abbiamo visto accadere in questi ultimi anni nel nostro Paese nei confronti dei migranti. L'Italia, in quanto Paese povero, è stato da sempre caratterizzato, in particolare in alcune fasi, anche recenti, della propria storia, da importanti fenomeni di migrazione sia esterna che interna. Dalla fine degli anni '70 fino all'inizio degli anni '90, più discretamente, mentre in seguito in maniera più dirompente, l'Italia è diventata Paese d'immigrazione, rivelandosi del tutto impreparata all'accoglienza e all'integrazione dell'"altro". Ecco allora, più prepotentemente in questo ultimo decennio, riemergere le rivendicazioni identitarie, di difesa di una presunta identità nazionale minacciata dai nuovi arrivati tanto diversi da noi. Sul concetto di identità nazionale ci sarebbe molto da dire ed in particolare sull'identità nazionale italiana, ma certo non in queste poche pagine. Possiamo però affermare con certezza che poche identità nazionali, data anche la giovane età della nostra nazione, sono il frutto dell'incontro di culture, tradizioni, lingue e religioni diverse come quella italiana e possiamo con altrettanta certezza affermare che la ricchezza e la bellezza della tradizione culturale del nostro Paese si devono proprio all'essere stata, e ad essere tuttora, l'Italia, geograficamente e culturalmente protesa nel Mediterraneo, terra di passaggio, d'incontro, di arricchimento e scambio reciproco tra culture, religioni e civiltà diverse. Purtroppo questo dato, rilevabile anche solo visivamente, osservando con uno sguardo non eccessivamente attento l'architettura delle nostre città, non è chiaro a tutti, dato che, ancora oggi, leggiamo in una brutta pubblicazione, malauguratamente ed erroneamente attribuita alla mia cura editoriale, che "è con la sedentarietà [] non con le migrazioni, che appaiono formarsi e crescere tutte le civiltà"².

Molto opportuna, a questo riguardo, ci sembra piuttosto la riflessione di Luigi Ferrajoli: "Si capisce perciò che se prevarranno le attuali politiche di esclusione, non certo in grado di limitare il fenomeno [migratorio] ma solo di clandestinizzarlo e drammatizzarlo, l'Occidente rischia il crollo della sua identità. L'Europa, in particolare, non sarà più l'Europa civile dei diritti, della solidarietà, dello Stato sociale inclusivo, delle garanzie dell'uguaglianza e della dignità delle persone, bensì l'Europa dei muri, dei fili spinati, delle

¹ Riguardo alle difficoltà incontrate dai migranti interni negli anni del boom economico cfr. B. Coccia, "Stranieri in patria. Le migrazioni interne dal dopoguerra agli anni Settanta", in A. Giovagnoli (a cura di), *L'Italia e gli italiani dal 1948 al 1978*, Rubbettino editore, Catanzaro, 2019.

² R. Bettini, *Homo migrans. Migrazioni: moto perpetuo senza frontiere?*, Editrice Apes, Roma, 2020, p.12.

diseguaglianze per nascita e dei conflitti razziali”³.

Noi *versus* gli altri. Questo il binomio che sembra ormai dominare il dibattito sull'immigrazione, gli interessi della nostra comunità minacciati, socialmente, culturalmente, economicamente dalle orde di stranieri che ci stanno invadendo. Non è così, ma questa è la percezione che la maggioranza degli italiani ha e questo è il messaggio che politici e mass media diffondono a piene mani nel dibattito politico e nella sottocultura dei salotti televisivi. Non è questa la sede e non è lo scopo di queste poche pagine dimostrare quanto questi timori siano infondati. Esiste, fortunatamente, al riguardo, una copiosa e qualificata letteratura⁴.

La politica cattiva, la cattiva politica e l'effetto specchio

“Per contrastare l'immigrazione clandestina non bisogna essere buonisti ma cattivi, determinati, per affermare il rigore della legge”. Così nel febbraio del 2009 si esprimeva l'allora ministro dell'interno Roberto Maroni, manifestando una dichiarazione d'intenti che avrebbe preso forma giuridica con la legge 94 del luglio 2009. Così Ferrajoli la commenta: “Con questa legge – sicuramente la più indegna della storia della Repubblica – per la prima volta dopo le leggi razziali del 1938 è stato penalizzato, con l'introduzione del reato di immigrazione, non un fatto ma uno status, quello appunto di immigrato clandestino, in violazione di tutti i principi basilari dello Stato di diritto in materia penale”⁵. In buona sostanza viene sancito il concetto di “persona illegale” e a questo punto viene spontaneo domandarsi quale sarà la prossima categoria di persone dichiarata illegale per legge. Senza entrare nel merito delle discussioni sulla costituzionalità di questa legge e sulla gravità del principio affermato nel suo testo circa la criminalizzazione delle persone, non già per quello che fanno, per le loro azioni, ma per ciò che sono, per la condizione che vivono, per la loro identità, possiamo dire che è una legge cattiva, come aveva promesso il Ministro Maroni, e anche che è una cattiva legge, figlia di una cattiva politica. Una politica che, più che ispirarsi agli alti valori costituzionali che reggono la nostra Repubblica, guarda piuttosto agli istinti più bassi della popolazione (degli elettori) e, per una insaziabile sete di consenso e in nome di un mal inteso concetto di rappresentanza, li codificano e li rendono legge dello Stato.

Ecco allora che si crea quella che potremmo definire una “politica specchio” nella quale, “per l'interazione che sempre sussiste tra diritto e senso comune”⁶, il legislatore, a tutti i livelli, legittima attraverso le leggi (o anche i decreti amministrativi o le semplici circolari ministeriali) i più bassi istinti della popolazione, la quale, a sua volta, vedendoli codificati e divenuti legge, si sente rassicurata rispetto a quei sentimenti fino a quel momento ritenuti

³ L. Ferrajoli, Il fenomeno migratorio quale banco di prova di tutti i valori della civiltà occidentale, in E. Galossi (a cura di), *Immigrazione e sindacato. Nuove sfide, universalità dei diritti e libertà di circolazione*, Casa Editrice Ediesse, Roma, 2017, p. 17.

⁴ Riguardo alla errata percezione della realtà da parte degli italiani, N. Pagnoncelli, *La penisola che non c'è. La realtà su misura degli italiani*, Mondadori, Milano, 2019, e B. Coccia (a cura di), *La percezione dell'immigrazione in Italia. La storia e la lingua. La paura e il senso di sicurezza. Le variabili sociali e psicologiche legate ai flussi migratori*, Apes, Roma, 2020. Circa la reale lettura dei dati della presenza immigrata in Italia cito solo il *Dossier Statistico Immigrazione*, pubblicato annualmente da 30 anni a questa parte e curato dal Centro Studi e Ricerche IDOS, come pure gli annuali Rapporti dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni, curati sempre da Idos in collaborazione, da alcuni anni, con l'Istituto di Studi Politici “S. Pio V”.

⁵ L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 21.

⁶ L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 19.

inconfessabili e alza la posta, certa che, ancora una volta, la politica saprà rispecchiare la volontà popolare. Condannare l'immigrato a una inferiorità giuridica, alla colpa di esistere, ha significato condannarlo *tout court* a una inferiorità naturale, a una diversità colpevole che non lo rende degno dei nostri stessi diritti. Questo processo che, a volte carsicamente, a volte alla luce del sole si è fatto strada nella cultura e nella coscienza della popolazione italiana, ha portato a parlare esplicitamente dell'immigrazione, non più come fenomeno ma come problema; a valutare il tema dell'accoglienza in termini di esclusiva utilità degli immigrati come forza lavoro (come fossero ombrelli che, quando piove si usano e quando smette di piovere si ripongono o, oggi con quelli usa e getta, si buttano) e ad ascoltare con una certa assuefatta indifferenza le notizie riguardanti le tragedie nel Mediterraneo dei barconi della speranza. Tutto questo è solo cattiva politica?

Lupus et agnus...

La cattiva politica contribuisce a spersonalizzare l'immigrato, a renderlo un numero da inserire in bollettini periodici relativi agli sbarchi, o peggio, alle tragedie del mare; lo rende una *non-persona* priva dei diritti fondamentali, ma utile all'economia nazionale, perché disposta a svolgere quei lavori faticosi, pericolosi o degradanti, che gli italiani non sono più disposti a fare. Basti pensare a quanto successo nella cosiddetta era post-Covid, retoricamente immaginata e raccontata da istituzioni e leader politici come un nuovo inizio, come l'alba di un mondo migliore, riguardo ai permessi di soggiorno da concedere ai lavoratori stranieri indispensabili ai processi produttivi dell'agricoltura. L'ampio e animato dibattito politico, caratterizzato da minacce di dimissioni di ministri, da levate di scudi dei gruppi parlamentari, da annunciate crisi di governo, in sostanza ha riguardato la concessione di diritti in base all'utilità delle persone, come se i diritti non fossero qualcosa di innato e indisponibile da parte del legislatore, bensì qualcosa che si acquisisce per merito o in base alla propria "utilità".

Queste norme, ma anche solo gli stessi dibattiti che le accompagnano, intossicano la coscienza oltre che la vita della nostra società. Nell'ambito della cultura civile riflettono e alimentano il razzismo sempre più presente nel comune sentire, mentre in campo economico consentono a qualche imprenditore senza scrupoli, certo dell'impunità e dell'indifferenza sociale, di sfruttare gli immigrati, identificati ormai socialmente e legalmente come *non-persone* svalutando, di fatto, tutto il lavoro salariale a discapito anche dei lavoratori italiani, sia a livello di reddito che di diritti; questi ultimi, in particolare per alcune categorie, appaiono sempre più come lontani ricordi.

Il quadro non sarebbe completo se non si facesse riferimento ad un ulteriore, fondamentale aspetto della narrazione che la politica e la stampa fanno dell'immigrato: lo stereotipo dell'immigrato delinquente. Questo stereotipo consiste nell'attribuire agli immigrati in maniera esclusiva tutta una serie di micro reati (furti, scippi, spaccio, prostituzione) che, per quanto in costante diminuzione nel nostro Paese, risultano particolarmente odiosi alla popolazione e riempiono quotidianamente le pagine delle testate giornalistiche cartacee e televisive⁷. Dunque l'immigrato oltre a vivere una condizione di illegalità ontologica, per il fatto stesso di essere immigrato, ne vive una seconda a causa della sua innata propensione

⁷ A questo riguardo cfr. P. Mollo, Il discorso sull'immigrazione oggi. Analisi socio- e psicolinguistica, in B. Coccia (a cura di), *La percezione dell'immigrazione in Italia. La storia e la lingua. La paura e il senso di sicurezza. Le variabili sociali e psicologiche legate ai flussi migratori*, Apes, Roma, 2020.

a delinquere mettendo così a rischio la sicurezza collettiva e il vivere quotidiano del popolo italiano, noto in tutto il mondo per il rigoroso, pedissequo rispetto delle leggi.

Questa narrazione, resa possibile e particolarmente efficace dalla colpevole complicità di una informazione sempre più prezzolata, accondiscendente al potere e propensa a seguire l'aria che tira piuttosto che a svolgere un rigoroso servizio di informazione, a ben vedere non è casuale; sembra inserirsi perfettamente in un fenomeno socio-politico particolarmente evidente in questi ultimi tempi: il ribaltamento del conflitto sociale. Da sempre le lotte sociali di rivendicazione di diritti si sono svolte partendo dai ceti sociali più svantaggiati contro la classe dirigente, politica ed economica, ritenuta responsabile delle condizioni di malessere economico e sociale delle fasce più povere della popolazione. Oggi non è così. Grazie a slogan efficaci e a una narrazione distorta della realtà, è prevalsa la tesi che se manca il lavoro, è colpa degli immigrati che ce lo rubano; se mancano le case popolari, è colpa degli immigrati che le occupano o che se le vedono legittimamente attribuite dagli enti preposti a scapito degli italiani; se il trasporto pubblico non funziona, è colpa degli immigrati che non pagano il biglietto e potrebbe seguire un lungo elenco di esempi. Insomma, la rabbia di chi sta male è sapientemente indirizzata contro chi sta peggio. Per cui, se manca il lavoro non è colpa di una classe dirigente che negli ultimi decenni ha tutelato solo i propri interessi politici ed economici (in termini di consenso elettorale e di profitto) a discapito dei lavoratori, piuttosto che mettere in atto politiche di sviluppo economico e produttivo in grado di generare un mercato del lavoro vitale e in grado di valorizzare la forza lavoro presente nel nostro Paese ma è colpa degli immigrati. Se le famiglie più disagiate non riescono a permettersi un alloggio non è colpa degli amministratori locali, che da almeno vent'anni non riescono a varare un piano serio di edilizia popolare e che gestiscono in maniera per nulla trasparente quella esistente, è colpa degli immigrati. Se il trasporto pubblico non funziona non è colpa dei medesimi amministratori che per incapacità non riescono a gestire la rete dei trasporti urbani (a Roma l'ultimo ammodernamento serio della flotta dei mezzi pubblici risale al Grande Giubileo del 2000 e il servizio è gestito da una società praticamente fallita), è colpa degli immigrati.

In questo contesto socio-culturale, nel quale sempre più si alimenta una sorta di guerra tra poveri che vede soccombere quelli posti in una condizione di maggior debolezza, anche giuridica, è veramente difficile immaginare un lineare processo di integrazione degli immigrati. A (quasi) nulla servono gli accurati studi sulla imprenditoria immigrata che dimostrano la volontà e la capacità degli immigrati di inserirsi nel tessuto economico e sociale del nostro Paese senza togliere niente a nessuno, ma contribuendo piuttosto allo sviluppo dell'imprenditoria italiana⁸; a nulla servono gli studi dell'INPS che più volte hanno rivelato come proprio gli immigrati sostengano, in questa congiuntura economica, il sistema previdenziale italiano; a nulla servono le tante, belle storie di integrazione riuscita, di famiglie straniere, che da anni vivono in Italia perfettamente integrate. La cultura dominante ci dice che gli immigrati sono un peso, un aggravio per la nostra economia e per la nostra società, che non ce ne possiamo fare carico e che dobbiamo assolutamente impedire che arrivino nel nostro Paese.

Questo atteggiamento di colpevolizzazione del più debole, in realtà non è per nulla originale. Già nel I secolo Fedro narrava la celebre favola *Il lupo e dell'agnello*. Un lupo,

⁸ Preziosi in questo senso sono gli annuali *Rapporti Immigrazione e Imprenditoria*, curati dal Centro Studi e Ricerche Idos.

volendo mangiare un agnellino, prima lo accusa di inquinargli l'acqua del fiume nel quale sta bevendo, nonostante l'agnello contesti di essere a valle lungo il corso d'acqua, quindi lo accusa di aver parlato male di lui sei mesi prima, ma il povero ovino obietta che sei mesi prima non era ancora nato; spazientito il lupo dice che certamente sarà stato il padre a parlare male di lui e lo divora. La conclusione di Fedro è lapidaria: *Questa favola è scritta per quegli uomini che opprimono gli innocenti con falsi pretesti.*

Conclusioni

Ebbene, il tema dell'integrazione non attiene solo ai principi umanitari o al "buonismo" che viene imputato a tutti coloro provino a fare un ragionamento sensato su questo argomento. È una questione che riguarda il futuro dell'Italia e dell'intero continente europeo, che riguarda proprio quella identità che qualcuno, rifiutando gli immigrati, vorrebbe difendere e che in realtà nega.

Quell'identità europea fondata sul riconoscimento e la difesa dei diritti fondamentali, sulla creazione, nei secoli, di quello stato sociale attento alle esigenze e alla tutela dei più deboli, sulla teorizzazione dello *jus migrandi*, formalizzata dal teologo Francisco de Vitoria presso l'Università di Salamanca già nel 1539, sulla comune cultura nata, appunto, dall'incontro di culture diverse, dall'incontro tra la filosofia greca e la scienza giuridica e amministrativa romana, dall'integrazione tra giudaismo e cristianesimo e, più recentemente, dal dialogo tra le tre religioni monoteiste e, infine, sulla *Carta dei diritti fondamentali* dell'Unione Europea.

Questa è l'identità che ha reso esemplare l'Europa nel mondo e questa l'identità che oggi è rinnegata da politiche e atteggiamenti di rifiuto ed emarginazione dell'altro. Il futuro, come il passato, dell'Europa è affidato alla capacità delle nostre società di integrare persone provenienti da culture e credo religiosi diversi, questa è la sfida che ci attende e non è certo abrogando alcuni articoli di qualche legge sull'immigrazione particolarmente odiosa che potremo affrontarla. Dobbiamo piuttosto svolgere una profonda azione di conversione culturale nelle nostre società e in noi stessi. Non è solo questione di cattive leggi perché queste, come abbiamo visto, spesso non sono altro che il riflesso di una cattiva società. Le migrazioni non sono un accidente temporaneo, sono uno degli elementi costitutivi del genere umano che sempre ha migrato e sempre migrerà.

Sorprende che proprio il popolo italiano, storicamente e attualmente popolo di emigranti (ad oggi siamo l'ottavo Paese al mondo per emigrazione), sia divenuto così poco pronto all'accoglienza e all'integrazione. Certamente il cammino per arrivare ad una piena integrazione degli immigrati sarà lungo e tortuoso, subirà delle battute d'arresto e troverà ostacoli d'ogni tipo ma resta l'unica strada, per quanto stretta e disagiata, per rimanere veramente fedeli alla nostra identità di esseri umani e di cittadini europei.

L'integrazione degli immigrati: una mappa concettuale

Maurizio Ambrosini, *Università di Milano e CNEL*

Il termine 'integrazione', riferito all'inserimento degli immigrati nelle società riceventi, dà luogo a molte discussioni e a non poche confusioni. Occorre distinguere in primo luogo tra la dimensione dell'integrazione come processo sociale, che avviene per così dire "dal basso", e quella dell'integrazione degli immigrati come obiettivo consapevole di un insieme di politiche, perseguito quindi "dall'alto": ossia, in sintesi, delle politiche d'integrazione, come strategia pubblica, esplicita, di governo del fenomeno. Le politiche evidentemente incidono sui processi d'integrazione, ma questi sono influenzati da svariati fattori, che vanno oltre le politiche esplicite in materia: vi contribuiscono anzitutto il mercato occupazionale, che può offrire o meno opportunità di lavoro, di crescita professionale, di sviluppo di attività indipendenti; le politiche di welfare, con la loro capacità di offrire protezione sociale e di attutire le disuguaglianze di partenza; i sistemi educativi, come ascensore sociale per le seconde generazioni; le società civili con le loro organizzazioni pro-sociali e l'impegno a contrastare razzismi e discriminazioni. Per esempio, negli Stati Uniti diverse ondate di immigrati europei si sono integrate nella maggior parte dei casi in modo soddisfacente non per effetto di politiche d'integrazione particolarmente generose, ma grazie alle opportunità offerte da un mercato per decenni straordinariamente dinamico; in Germania il robusto e universalistico sistema di welfare ha prodotto nei fatti molta più integrazione degli immigrati delle politiche di altri paesi, apparentemente più liberali, ma non sostenute da una dotazione altrettanto consistente di misure di politica sociale.

Discuterò prima dell'integrazione come processo per poi affrontare la dimensione delle politiche.

L'integrazione come processo

In premessa occorre affrontare un'obiezione. A qualcuno il termine 'integrazione' appare troppo obbligante nei confronti della libertà di scelta e delle identità culturali dei migranti: viene confuso con l'assimilazione vecchia maniera, ossia con l'obbligo di conformarsi alle pratiche sociali, culturali e linguistiche della popolazione maggioritaria (Ambrosini, 2019). Sono stati così proposti altri termini, come 'inclusione', 'incorporazione', o, come si ama dire in Italia, 'interazione': ognuno rivela pregi e limiti. Chiarisco che il termine 'integrazione' va interpretato distinguendolo dal vecchio assimilazionismo: *intendo per integrazione un'interazione positiva* (cfr. Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, 2000), *basata sulla parità di trattamento e sull'apertura reciproca, tra società ricevente e cittadini immigrati*. Ancora più semplicemente l'integrazione può essere definita come il *processo del divenire una parte accettata della società* (cfr. Penninx e Martiniello, 2007): una definizione che sottolinea il carattere

processuale dell'integrazione; non specifica i requisiti richiesti; lascia spazio a diversi possibili risultati intermedi e finali; e soprattutto chiama in causa la società ricevente, con la sua disponibilità ad accettare o meno i nuovi residenti, e in quali termini.

Possiamo aggiungere che l'integrazione richiede tre componenti:

- Una dimensione *strutturale*, ossia la possibilità di condurre una vita dignitosa con la propria famiglia, disponendo di un lavoro, di un'abitazione, di un accesso ai servizi pubblici;
- Una dimensione *relazionale*, riferita alla possibilità di intrattenere buone relazioni con il contesto sociale di inserimento, quindi all'essere accettati, al non subire discriminazioni, al poter entrare in reti amicali e di vicinato che comprendono anche la popolazione nativa;
- Una dimensione *personale*, relativa all'acquisizione delle competenze necessarie per potersi inserire a pieno titolo nella società ricevente, come un'adeguata conoscenza della lingua, insieme alla motivazione a compiere i passi necessari per partecipare pienamente alla vita sociale del contesto ospitante.

D'altronde, tra i termini alternativi a quello di integrazione, 'incorporazione' rivela un'inquietante radice antropofagica: incorporare significa, dopo tutto, immettere nel proprio corpo ed è in realtà molto prossimo ad assimilazione. 'Inclusione' ha un retroterra simile, e presuppone in ogni caso un processo a senso unico, in cui solo la società ricevente sembra svolgere un ruolo attivo. Questi termini insistono dunque sulla responsabilità delle società ospitanti e delle loro istituzioni. Nel dibattito americano, è poi riemerso il concetto di "assimilazione", reinterpretato in modo *politically correct* nel senso di "trattare come simili" (Brubaker, 2001).

L'idea di 'interazione' intende invece porre maggiormente l'accento sulla pari dignità delle culture, sulla critica alla pretesa superiorità occidentale, sullo scambio e la comunicazione paritaria. Il punto è rilevante, giacché l'accettazione reciproca, lo scambio paritario e la comunicazione aperta sono aspetti decisivi dell'inclusione di persone e gruppi di origine diversa. Non mancano però anche in questo caso gli elementi di debolezza. Il concetto di interazione di per sé può anche evocare relazioni asimmetriche (di dominazione, discriminazione, ecc.) o conflittuali (di scontro, contrapposizione, ecc.), e va dunque qualificato per assumere significati positivi. L'interazione "buona" presuppone comunque un minimo di integrazione per poter cominciare, a partire dal possesso di codici linguistici comuni che consentano di comunicare. L'interazione richiede pertanto una certa integrazione. Per di più, prolungandosi e rafforzandosi nel tempo, l'interazione produce conoscenza, frequentazione, amicizia, ossia integrazione sociale.

Da ultimo, va rilevato che il concetto di integrazione tiene conto della dimensione strutturale, ossia del benessere e dell'integrità delle persone e delle comunità immigrate, per riprendere i termini di Zincone (2009), nonché del trattamento egualitario e delle opportunità di accesso a servizi, istituzioni, posizioni lavorative non solo marginali. Se si parla di interazione, si insiste invece sulla dimensione comunicativa e culturale, trascurando gli aspetti strutturali. L'interazione rientra dunque nel concetto di integrazione come processo, certamente lo arricchisce, ma non lo sostituisce né tanto meno vi si contrappone.

Anche il termine 'convivenza' evoca valori importanti, come quello della mutua

accettazione tra persone e gruppi diversi, della tolleranza e della pace sociale. Proprio come la 'tolleranza', rischia però di rimanere su un terreno debole, in cui non si affrontano i grandi nodi politici, sociali ed economici delle società multietniche. Nell'Ottocento nel Sud degli Stati Uniti non si può negare che bianchi e neri convivessero, secondo i primi anche bene. Anche in questo caso, bisogna richiamare l'importanza della dimensione strutturale: dell'eguaglianza giuridica, dei diritti, dell'accesso effettivo all'opportunità di condurre una vita dignitosa.

Si possono poi introdurre alcune specificazioni del concetto d'integrazione, come sopra definito.

1. L'integrazione va concepita anzitutto come un *processo*, che si distende nel tempo, dipende da una pluralità di fattori (il mercato del lavoro, l'accettazione degli immigrati, il sistema complessivo di welfare), non discende meccanicamente dalle *politiche di integrazione*, anche se evidentemente è favorito da politiche più aperte nei confronti dell'inclusione paritaria degli immigrati nelle società riceventi.
2. L'integrazione è inoltre un *percorso sfaccettato e multidimensionale*, che può essere più avanzato in alcuni ambiti e meno in altri; essa può essere maggiormente richiesta e promossa in alcune aree, soprattutto quelle di rilevanza pubblica (per esempio, la conoscenza della lingua della società ricevente), e lasciata invece alla libera determinazione dei soggetti in altre, attinenti alla sfera privata (l'aspetto più rilevante in proposito è la libertà religiosa).
3. *Non comporta una progressione lineare di stampo evoluzionistico*, da stili di vita «tradizionali» e determinati dall'appartenenza etnica a stili di vita «moderni», individualistici, secolarizzati, conformi alle pratiche sociali prevalenti nella società ricevente.
4. *Può prevedere diverse articolazioni tra la dimensione individuale e quella collettiva*, tra identificazioni che rimandano a legami etnici o religiosi e comportamenti orientati alla fruizione delle opportunità offerte dalla società ricevente. Non contrappone il riferimento a elementi culturali ascrivibili all'acquisizione di competenze e abilità funzionali all'inserimento sociale.
5. *Riveste un carattere locale e contestuale*: l'integrazione avviene in luoghi specifici, in sistemi di relazioni situati nel tempo e nello spazio, non in un'astratta 'società italiana'. Ci si integra in una società locale, dove si riescono a trovare lavoro, casa, amicizie, riconoscimento, possibilità di partecipazione sociale e politica. L'integrazione dunque privilegia di fatto la dimensione *micro* (i rapporti interpersonali) o *meso* (le attività associative o di gruppo), in cui si sperimentano occasioni di socialità e forme di apprendimento. Nello stesso tempo, comporta la consapevolezza che non tutte le frequentazioni e le pratiche apprese nella società ospitante sono vantaggiose ai fini dell'accettazione, dell'inserimento, della mobilità sociale.
6. L'integrazione degli immigrati infine *chiama in causa in vario modo la società ricevente e le sue istituzioni*: nelle normative sulla cittadinanza, nel discorso pubblico sugli immigrati, nel clima di accettazione, pregiudizio o rifiuto di determinate categorie di residenti stranieri, nell'impostazione e attuazione di politiche educative e sociali che influenzano le condizioni di vita dei migranti e nelle risorse investite in esse, nelle possibilità concrete di incontro nella vita quotidiana. In altri termini, l'integrazione richiede apertura e inclusione da parte della società ospitante.

Le politiche d'integrazione

Passiamo ora alla dimensione delle politiche d'integrazione, ossia all'integrazione 'dall'alto'.

Naturalmente non da oggi i governi dei paesi riceventi si sono posti il problema di come favorire l'inserimento di minoranze immigrate, una volta ammesse sul territorio, contrastando gli effetti negativi del fenomeno e prevenendo conflitti con la componente maggioritaria della popolazione.

Un modo convenzionale di affrontare l'argomento delle *politiche per l'inclusione* degli immigrati nella nuova società è quello che richiama i cosiddetti *modelli nazionali d'integrazione* degli immigrati, di solito distinti in tre tipi:

- il modello dei *lavoratori-ospiti*, ammessi solo temporaneamente per ragioni economiche, senza familiari al seguito e senza speranza di poter accedere alla cittadinanza, tipico dei paesi dell'area germanica nella fase di sviluppo post bellico;
- il modello *assimilativo*, che ha la Francia come principale riferimento, in cui l'ambizione è quella di trasformare il più rapidamente possibile gli immigrati in cittadini, con tempi e procedure di naturalizzazione relativamente favorevoli, ma controbilanciati da una pressione per l'abbandono o la privatizzazione di peculiarità culturali, linguistiche e religiose;
- il modello *pluralista o multiculturalista*, in cui invece le appartenenze culturali degli immigrati dovrebbero essere in vario modo accettate e valorizzate, le loro identità peculiari riconosciute e in una certa misura istituzionalizzate. Nel mondo Canada e Australia, così come Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito in Europa, sono considerati gli esempi più avanzati di questo modello.

Sul piano storico-politico, i presunti modelli hanno subito fin dagli inizi erosioni e adattamenti: le politiche migratorie hanno dovuto trovare nel tempo soluzioni a problemi contingenti e pratici, come l'accoglienza di rifugiati, i ricongiungimenti familiari, la crescita delle seconde generazioni. È difficile a posteriori individuare un disegno coerente, e anche significative differenze tra un modello e l'altro, poiché le soluzioni trovate spesso si assomigliano. È stato osservato per esempio che a un'analisi puntuale, riferita ai provvedimenti concreti, il presunto multiculturalismo britannico differisce poco dal presunto assimilazionismo francese. I modelli si rivelano soprattutto delle retoriche pubbliche: delle dichiarazioni di principio intorno a ciò che i governi ritengono desiderabile in merito all'integrazione degli immigrati (Bertossi, 2011).

Inoltre, per altri aspetti, le *politiche locali* si distinguono da quelle nazionali, a volte proprio per compensare le rigidità dei modelli: in Francia i parlamentari sono spesso anche sindaci della loro città, e a livello locale praticano un riconoscimento delle istituzioni religiose minoritarie assai più generoso e pragmatico di quello che sostengono quando in parlamento difendono la laicità dello Stato. In Germania diverse amministrazioni locali e regionali si sono mosse da molto tempo in direzione di politiche di integrazione e anche di innovazioni multiculturaliste, ben lontane dagli orientamenti dichiarati dal governo federale.

Sono poi da considerare le evoluzioni degli ultimi anni. Con il nuovo secolo, soprattutto a partire dalla data emblematica del 2001, l'immigrazione è diventata un argomento di primo piano nelle agende politiche, la *chiusura (dichiarata) delle frontiere* si è affermata come un'ortodossia pressoché indiscussa, nuovi attori politici conducono rumorose

campagne in nome di un irrigidimento delle norme. Si parla in proposito di *securizzazione* delle politiche migratorie. Un neologismo inglese esprime gli orientamenti emergenti: *crimmigration*, ossia una crescente criminalizzazione dell'immigrazione (Stumpf, 2013).

Questo nuovoscenariounonèprivo di conseguenze sul piano interno. Il multiculturalismo, almeno nel discorso pubblico, è stato largamente rigettato e persino stigmatizzato come responsabile della mancata integrazione di molti immigrati, anche se a livello locale molte sue espressioni continuano a operare, spesso sotto altre etichette. La stagione dei lavoratori-ospiti è tramontata da un pezzo, anche se l'immigrazione temporanea mantiene un'attrattiva: a livello europeo è stata definita come una soluzione *triple win*, ossia capace di recare benefici sia ai paesi riceventi, sia ai paesi di origine, sia agli stessi migranti. Di fatto, si registra in definitiva una convergenza delle politiche nazionali intorno all'idea di *integrazione civica*: un approccio che chiede agli immigrati di dimostrare volontà di integrarsi nei paesi riceventi e che carica su di loro la responsabilità di adattarsi al nuovo contesto, anche sottoponendoli ad apposite verifiche.

Nell'arco di pochi anni, con il nuovo secolo si è diffusa in Europa la richiesta di soddisfare una serie di *requisiti di integrazione*. L'esempio tipico sono i *test di lingua e cultura* introdotti (o alzati di livello) in vari paesi, estesi a fasce più ampie di popolazione immigrata (nei Paesi Bassi, per esempio, anche ai coniugi che arrivano per ricongiungimento) e somministrati in diversi passaggi del percorso: all'ingresso, al momento della concessione di un permesso di soggiorno di lunga durata, al traguardo della naturalizzazione. Criteri di valutazione imprecisi sono stati sostituiti da corsi e prove standardizzate. La *conoscenza del paese* di insediamento, della sua storia e delle sue norme fondamentali si è aggiunta a quella della lingua. Sono stati poi istituite o rese più solenni le *cerimonie di conferimento della cittadinanza*, sull'esempio statunitense, con l'obiettivo di dare più enfasi all'impegno su determinati valori da parte dei nuovi membri della comunità nazionale.

Un'altra espressione di questo approccio sono i *contratti d'integrazione*, introdotti inizialmente in Francia, poi anche in Italia: contratti obbligatori, come sono stati ironicamente definiti, in cui si chiede agli immigrati di impegnarsi a rispettare un pacchetto di norme e valori considerati imprescindibili, per essere autorizzati al soggiorno. Il liberalismo assume un volto preoccupato e arcigno, secondo alcuni repressivo: lancia un messaggio almeno implicito di diffidenza e sospetto nei confronti dei nuovi residenti.

La dimensione locale delle politiche d'integrazione

E' interessante poi il fatto che le politiche locali si discostano sempre più da quelle previste dal modello nazionale (Zincone, 2009), anche per compensarne debolezze e contraddizioni. Si configurano sempre più come ambito parzialmente autonomo e rilevante delle politiche di regolazione e gestione dell'immigrazione (Campomori, 2008), nonché di elaborazione di nuovi concetti e pratiche di cittadinanza (Ambrosini, 2014). Un caso emblematico è quello francese, dove emerge uno scarto evidente tra le posizioni ufficiali assunte a livello nazionale e le pratiche locali. Nelle prime, come abbiamo ricordato, resta vivo il mito dell'omogeneità culturale francese plasmata dal giacobinismo e imperniata sulla retorica della laicità. A livello locale, non solo i poteri pubblici attuano segmenti di politiche multiculturaliste, ma i responsabili politici ricorrono a un doppio linguaggio e a una duplice pratica. Dopo aver difeso strenuamente il modello repubblicano a livello nazionale, quando operano da sindaci non esitano a negoziare con i rappresentanti delle

comunità etniche e religiose, per esempio a proposito dei luoghi di culto, proprio come avviene in Gran Bretagna, etichettata come la terra d'elezione del multiculturalismo europeo (Martiniello, 2000).

Abbiamo approfondito la questione in una ricerca sulle politiche locali per l'integrazione degli immigrati in cinque città europee (Bruxelles, Francoforte, Madrid, Manchester, Marsiglia), e tre italiane (Genova, Firenze, Verona) (Ambrosini, 2012).

A livello europeo, il discorso politico è tornato a enfatizzare istanze assimilazionistiche, come abbiamo richiamato, e nelle politiche praticate a livello locale alcuni aspetti simbolici riflettono la sensibilità oggi prevalente. Per esempio, si parla più volentieri di "coesione comunitaria" (Manchester) o di "quartieri sensibili" (Marsiglia, Bruxelles) che di riconoscimento di appartenenze e identità culturali. Prevale un approccio di "normalizzazione" (Madrid), basato su politiche dedicate al complesso della popolazione residente, per esempio in determinati quartieri, oppure colpita da forme di disagio (madri sole con bambini, disoccupati di lunga durata, alunni con difficoltà scolastiche ecc.), in luogo di misure dedicate esplicitamente al sostegno degli immigrati.

Nei fatti però le politiche praticate non sono cambiate in modo profondo, né contrappongono approcci radicalmente alternativi. Possiamo individuare delle accentuazioni e delle modalità diverse di presentazione delle soluzioni adottate: un approccio più audace e un maggiore volontarismo a Francoforte; un discorso inclusivo ma oscillante a Madrid; un atteggiamento più cauto e attento a evitare contrapposizioni etniche a Marsiglia; un ripiegamento pragmatico e la scelta di un profilo poco visibile a Manchester; una ricodifica degli investimenti per l'integrazione degli immigrati in un linguaggio neoassimilazionista a Bruxelles. Possiamo allora parlare, malgrado il declino della fortuna politica del termine, di un multiculturalismo inclusivo e dichiarato nel caso di Francoforte; di un multiculturalismo deenfattizzato e pragmatico a Manchester; di un multiculturalismo composito, integrazionista e celebrativo a Bruxelles; di un multiculturalismo di fatto, praticato nel silenzio, a Marsiglia; di un multiculturalismo volontaristico e altalenante a Madrid.

In definitiva il multiculturalismo, dichiarato fallimentare e variamente screditato nelle prese di posizione dei leader politici nazionali, resta vivo e variamente praticato in periferia. Qui il tema della '*diversity*', apparentemente più accettabile e democratica, anche perché collegabile con altre diversità sempre più riconosciute (Faist, 2009), prende spesso il posto dell'ingombrante e malvisto 'multiculturalismo' (cfr. Vertovec e Wessendorf, 2009). Il vecchio approccio tende a essere riproposto in termini più modesti come riconoscimento e valorizzazione delle diversità culturali, come promozione dell'associazionismo immigrato, come incoraggiamento del dialogo interreligioso, lasciando cadere impalcature ideologiche divenute ingombranti, mentre per altro verso le politiche volte a favorire l'integrazione degli immigrati vengono ridefinite sotto etichette meno appariscenti, come quella oggi in voga della 'coesione sociale'.

Concludendo: la politica ha certamente bisogno di concetti sintetici, di parole d'ordine che esprimano una visione e una direttrice di marcia. E che possibilmente raccolgano un ampio consenso. Questo è ancora più vero in un campo politicamente scomodo e altamente sensibile come quello delle misure per l'integrazione degli immigrati. Se il multiculturalismo è andato incontro a una crescente disaffezione, i problemi che pone rimangono seri. Nuove etichette, come 'coesione sociale' e '*diversity*', oggi sembrano poter

aiutare ad acquisire maggiore consenso nella ricerca di soluzioni alle sfide della convivenza interetnica. La dimensione locale, dove concretamente avviene l'incontro tra immigrati e istituzioni pubbliche, tra vecchi e nuovi residenti, assume un rilievo cruciale, ma si trova in bilico tra l'exasperazione delle tensioni e la ricerca di nuove soluzioni, pragmatiche e inclusive.

Bibliografia

- Ambrosini M. (2019), *Migrazioni*, EGEA, Milano (nuova edizione).
- Ambrosini M. (2014), *Non passa lo straniero? Le politiche migratorie tra sovranità nazionale e diritti umani*, Cittadella, Assisi.
- Ambrosini M. (a cura di) (2012), *Governare città plurali. Politiche locali per la cittadinanza e l'integrazione degli immigrati in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Bertossi C. (2011), "National models of integration in Europe", in *American Behavioral Scientist*, 55 (12), p. 1561-80.
- Brubaker R. (2001), "The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States", in *Ethnic and Racial Studies*, 24 (4), p. 531-548.
- Campomori F. (2008), *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell'integrazione in Italia*, Carocci, Roma.
- Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (2000), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, Il Mulino, Bologna.
- Faist T. (2009), "Diversity – a new mode of incorporation?", in *Ethnic and Racial Studies*, 32 (1), p. 171-190.
- Martiniello M. (2000), *Le società multietniche*, Il Mulino, Bologna.
- Penninx R. - Martiniello M. (2007), "Processi di integrazione e politiche (locali): stato dell'arte e lezioni di policy", in *Mondi migranti*, 1(3), p. 31-59.
- Stumpf J. P. (2013), "Two Profiles of Crimmigration Law: Criminal Deportation and Illegal Migration", in Pakes F. J. (a cura di), *Globalisation and the Challenge to Criminology*, Routledge, London, p. 91-108.
- Vertovec S. - Wessendorf S. (2009), *Assessing the backlash against multiculturalism in Europe*, MMG Working Paper 09-04, Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity, Göttingen.
- Zincone G. (a cura di) (2009), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna.

Una ricognizione ragionata delle leggi regionali sull'integrazione

Andrea Stuppini, *ricercatore esperto di fenomeni migratori*

Quando si parla di immigrazione, l'immaginario collettivo proietta immancabilmente la sua attenzione verso Lampedusa, il canale di Sicilia e gli sbarchi sui quali si sofferma spesso l'attenzione dei media.

Una analisi molto più attenta meriterebbe invece il processo di integrazione, che riguarda cinque milioni di immigrati regolari (più un milione di naturalizzati) sparsi nel paese; è qui – nelle scuole, sui posti di lavoro, nei condomini – che è necessario monitorare costantemente il grado di convivenza (o viceversa il livello di insofferenza e nei casi più gravi di razzismo) tra italiani e stranieri.

Si tratta di distinguere tra accesso universalistico ai servizi generali di welfare, come scuola e sanità, e politiche di integrazione vere e proprie, come corsi di lingua italiana e mediazione culturale, rivolte specificamente all'utenza immigrata.

Su questo versante scarseggiano purtroppo dati, statistiche e indicatori di monitoraggio e le cronache locali sono invariabilmente attratte maggiormente da esempi di conflitti piuttosto che da quelli di buone pratiche, che pure non mancano.

L'influenza della politica ha sempre esercitato un peso determinante sulla materia, soprattutto nell'alimentare sentimenti xenofobi che si sono radicati in profondità nella società italiana. L'analisi dei differenti contesti territoriali (pensiamo a Lombardia e Veneto da un lato ed Emilia Romagna e Toscana dall'altro) può tuttavia riservare sorprese, nel senso che la delega degli enti locali verso le associazioni del terzo settore a gestire i progetti di integrazione degli immigrati ha contribuito a ridurre le distanze tra diverse ispirazioni politiche.

Già venti anni fa (cfr. *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. Zincone, Il Mulino, Bologna 2000) i primi resoconti sulla materia (significativamente interrotti dopo sole due edizioni) avevano messo in guardia sulle prevedibili difficoltà di sviluppare politiche di integrazione in un paese di scarsa tradizione civica e tutto sommato di ancora debole identità nazionale. I processi di integrazione a livello locale divengono pertanto un paradigma importante per misurare il successo o il fallimento dell'insieme delle politiche migratorie, ben più del livello quantitativo degli ingressi (anche se naturalmente i due elementi sono collegati).

Particolare attenzione va dedicata alle due diverse fasi del fenomeno migratorio in Italia: nella prima (dal 1999 al 2011) prevalgono gli ingressi per motivi economici attraverso i decreti flussi e le sanatorie, mentre nella seconda (dal 2012 ad oggi) prevale il fenomeno dei profughi e dei richiedenti asilo. Non deve destare stupore che l'insofferenza dell'opinione pubblica abbia dato segnali di crescita: il contributo economico e fiscale dei migranti economici viene riconosciuto, mentre il protratto stato di limbo nel quale

versano i richiedenti asilo grava direttamente sull'erario pubblico. Un differenza sostanziale.

Infine il nodo delle risorse: quelle riservate dai Comuni alle politiche di integrazione degli immigrati sono particolarmente scarse, circa 339 milioni di euro l'anno, compresa la gestione di strutture (pari a meno del 5% delle spese sociali dei Comuni). Il ruolo della politica è determinante: dove prevalgono le forze xenofobe, l'attuazione dello slogan "prima gli italiani" determina una compressione e talvolta l'eliminazione *tout-court* delle risorse dedicate. Non va molto meglio nella situazione opposta, quando governano forze di centrosinistra, dove il timore di essere accusati di non fare "l'interesse degli italiani" produce risultati solo leggermente diversi sul piano dei bilanci degli enti locali.

Utilmente quindi, dal 2008 ad oggi, si sono aggiunte le risorse europee del FAMI (Fondo Asilo Migrazione Integrazione), che ha unificato i fondi precedenti, vede il Ministero degli Interni come soggetto attuatore nel nostro paese, si sviluppa attraverso bandi annuali rivolti ad Enti locali e Terzo settore (ma anche Prefetture e Centri per l'istruzione degli adulti afferenti al Ministero dell'Istruzione) ed è arrivato a uno stanziamento annuo di circa 112 milioni di euro (la metà di dotazione europea e la metà di cofinanziamento italiano), compresi asilo e rimpatri.

Evoluzione storica

La rapidità con la quale si è sviluppato il fenomeno migratorio ha colto impreparati sia il mondo politico che l'opinione pubblica e nel corso degli anni Novanta se ne colgono soprattutto gli aspetti relativi al mondo del lavoro; è su di essi che verte l'impostazione della "legge Martelli" (n. 39/1990), come è confermato dalla collocazione amministrativa delle competenze sull'immigrazione, nelle Regioni e negli Enti locali, presso gli assessorati al lavoro ed alla formazione.

È solo con l'approvazione della "legge Turco-Napolitano" (n. 40/1998) che il legislatore si pone il problema di dare risposte ai "nuovi cittadini", nel momento in cui ci si rende conto che il fenomeno migratorio sta assumendo caratteristiche di massa, con sempre più evidenti condizioni di stabilità segnalate da contratti di lavoro a tempo indeterminato, da ricongiungimenti familiari, dalla nascita di figli in Italia.

L'impostazione della legge è quella di favorire percorsi di integrazione sociale, prevedendo una programmazione triennale e l'istituzione di un "Fondo nazionale per le politiche migratorie" che viene inaugurato per la prima volta nel 1999 ed è riservato per l'80% alle Regioni, che si ripartiscono tale quota in maniera proporzionale alla presenza di immigrati residenti, mentre il restante 20% rimane in capo al Ministero per le Politiche sociali. Si tratta di risorse piuttosto modeste (circa 34 milioni di euro l'anno), che tuttavia consentono alle politiche per l'integrazione di uscire da una fase pionieristica, limitata ai grandi Comuni settentrionali, e di spostare il baricentro delle scelte amministrative dall'immigrato-lavoratore a percorsi di inserimento sociale. Conseguentemente l'approvazione della legge nazionale favorisce in molte amministrazioni il trasferimento delle competenze dagli assessorati al lavoro a quelli alle politiche sociali.

Nella legge nazionale era insita anche qualche ambiguità, come il concetto di "alloggi sociali", che in un contesto dotato di capitoli di bilancio appositamente dedicati agli stranieri, poteva tradursi involontariamente in politiche di separazione. L'equivoco tra accesso a servizi generali e politiche specifiche per l'integrazione degli stranieri non può dirsi del tutto risolto, almeno nell'applicazione nelle sedi locali.

La riforma del Titolo Quinto della Costituzione nel 2001 ascrive l'immigrazione tra le materie di esclusiva competenza nazionale, anche se si chiarirà progressivamente che le competenze locali in materia di integrazione non sono in discussione.

Con la vittoria elettorale del centro-destra uno dei primi atti sarà proprio la modifica della legge nazionale sull'immigrazione, attraverso la legge cosiddetta "Bossi-Fini", che entrerà in vigore nel luglio del 2002 (legge n.189/2002).

Al di là dell'enfasi propagandistica è bene notare che le modifiche normative si concentrano sulle parti della legge relative ai flussi di ingresso ed al contrasto dell'irregolarità, mentre i capitoli sull'integrazione sociale restano sostanzialmente invariati, poiché non ci dovrebbero essere divisioni politiche sulla necessità di favorire l'integrazione degli immigrati regolari e delle loro famiglie.

Tuttavia i numerosi ostacoli burocratici frapposti ai rinnovi dei permessi di soggiorno e la revisione dei requisiti per i ricongiungimenti familiari (relativi al reddito e alle misure riguardanti le abitazioni) si ripercuotono inevitabilmente in maniera negativa sulle condizioni di integrazione, soprattutto nei primi anni di residenza in Italia.

L'approvazione della legge quadro sulle politiche sociali (legge n. 328/2000) ha tra le altre conseguenze quella dell'istituzione del "Fondo nazionale per le politiche sociali", che da un lato incrementa le risorse pubbliche, dall'altro unifica i vari fondi di settore lasciando alle Regioni ed agli Enti locali la discrezionalità circa il loro utilizzo. A partire dal 2003 le politiche per l'integrazione degli immigrati vanno quindi a confluire nel fondo generale dove trovano una agguerrita concorrenza da parte di settori ben più strutturati come gli anziani, i disabili, i minori ecc.

L'inserimento della problematica dell'immigrazione nei cosiddetti "tavoli tematici" dei Piani sociali di zona risulta senz'altro positiva, poiché fornisce un contesto amministrativo alle azioni sulla materia. Stiamo parlando di progetti che affiancano servizi più generali e nei quali affiora una certa disorganicità, dovuta anche alla mancanza di continuità della programmazione nazionale, visto che dopo il 2005 il piano triennale non viene riproposto.

Senza precise indicazioni su una materia politicamente divisiva ed amministrativamente assai recente, in tutto il primo decennio del secolo sembra prevalere una certa confusione creativa, nella quale vengono approvati numerosi progetti (soprattutto sportelli per immigrati a scopo informativo) senza un denominatore comune. Indubbiamente la maggioranza dei progetti va nella direzione di garantire pari opportunità di accesso, ma molte risorse vengono sprecate in attività ridondanti. Sia pure in una fase politicamente difficile, sul finire della legislatura (dicembre 2005) parte la prima fase degli accordi tra Ministero delle Politiche Sociali e Regioni sull'insegnamento della lingua italiana. Si inizia a colmare un ritardo che può stupire, ma che si è verificato anche in altri paesi.

Durante la breve stagione del governo Prodi (2006/2008) la Corte costituzionale accoglie un ricorso delle Regioni Lombardia e Veneto avverso ai bandi nazionali in materia di immigrazione. Una sentenza logica. Dopo la riforma del Titolo Quinto, la materia dell'immigrazione si deve considerare di competenza nazionale per quanto riguarda i flussi di ingresso, la condizione giuridica dello straniero e la tutela dell'ordine pubblico, mentre le politiche di integrazione sul territorio sono di competenza delle Regioni e degli Enti locali. Una volta che la riforma aveva riconosciuto al livello locale la competenza dei servizi di welfare (esclusa la previdenza), una logica diversa per gli stranieri avrebbe significato sancire servizi separati.

Nella campagna elettorale del 2008 il binomio immigrazione/sicurezza svolge un ruolo di primo piano ed il quarto governo Berlusconi (2008-2011) insiste in modo particolare su questo nesso, con l'approvazione di una legge apposita (il cosiddetto "pacchetto sicurezza", legge n. 94/2009) che dal 2011 prevede l'obbligatorietà del superamento di un test di lingua italiana per conseguire il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Il test corrisponde al livello A2 del Quadro comune di riferimento europeo per la conoscenza delle lingue approvato dal Consiglio d'Europa. Prove simili sono presenti nelle normative di numerosi paesi europei, anche se in Italia l'onere finanziario viene posto interamente a carico degli immigrati.

Provvidenzialmente entra in vigore in questi anni il FEI, "Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi 2007-2013": mediamente poco meno di 20 milioni di euro annui (compreso il cofinanziamento italiano del 30%) che implementano gli accordi tra il Ministero degli Interni e le Regioni, comprendendo bandi per progetti nei quali sono presenti azioni di rete sulla lingua italiana (rivolti anche a semplici soggiornanti nei primi cinque anni di residenza), con la partecipazione anche delle strutture periferiche del Ministero della Pubblica Istruzione.

Le leggi regionali

L'alternanza di governi di diverso colore politico ed il passaggio dalla legge Turco-Napolitano alla legge Bossi-Fini (descritto con toni di contrasto anche maggiori della realtà) induce molte Regioni a dotarsi di una propria normativa regionale, per sottolineare il ruolo delle rispettive competenze.

Valle d'Aosta	I. 6/2007 e 18/2016
Piemonte	I. 64/1989 e 4/2016
Liguria	I. 7/2007
Lombardia	nessuna
Bolzano	I. p. 12/2011
Trento	I. p. 13/1990 e 12/2011
Friuli Venezia Giulia	I. 31/2015 e 9/2019
Veneto	I. 9/2009
Emilia Romagna	I. 5/2004 e 11/2016
Toscana	I. 41/2005, 29/2009 e 45/2019
Umbria	I. 18/1990
Marche	I. 13/2009
Lazio	I. 10/2008
Abruzzo	I. 46/2004
Molise	nessuna
Campania	I. 6/2010
Puglia	I. 32/2009 e 51/2018
Basilicata	I. 13/2016
Calabria	I. 18/2009 e dgr 55/2012
Sicilia	dp 513/2016 e dp 600/2014
Sardegna	I. 46/1990

Sul piano delle competenze, la sentenza n. 300/2005 della Corte Costituzionale ha respinto il ricorso del governo Berlusconi sulla legge regionale dell'Emilia Romagna. L'importanza di questi strumenti non va tuttavia sopravvalutata. Si tratta in gran parte di petizioni di principio scarsamente finanziate, volte a rimarcare l'appartenenza ad uno schieramento politico nella contesa nazionale.

Accomunate dalla previsione di una programmazione regionale sulla materia, queste normative affermano il principio di parità di diritti e doveri tra autoctoni ed immigrati, soprattutto nella fruizione dei servizi di welfare locali. Si tratta quindi di leggi di principi, che non si addentrano sul terreno delle *affirmative actions* di stampo anglosassone, cioè di discriminazioni positive che cercano di favorire (ad esempio con il sistema delle quote nelle università) i gruppi più svantaggiati.

In quella che possiamo definire una ulteriore fase del fenomeno migratorio in Italia dopo il 2011, quando si interrompono i decreti flussi per immigrati economici e si avvia il percorso dei profughi e richiedenti asilo, le regioni vedono ulteriormente ridotto il loro ruolo, poiché la gestione dei profughi dipende quasi interamente dal Ministero dell'Interno e normative regionali sul tema non avrebbero senso in assenza di una legge quadro nazionale sull'asilo. Importanti sono tuttavia gli accordi quadro per garantire una equa ripartizione regionale delle presenze.

Di fronte alla modestia delle risorse comunali impegnate nella spesa sociale per l'integrazione degli immigrati, altri progetti utili vengono sviluppati grazie alle risorse europee, quando ad esempio tra il 2014 ed il 2020 l'Unione Europea istituisce il nuovo FAMI (Fondo Asilo Migrazione ed Integrazione) che unifica fondi precedenti ed assegna all'integrazione degli immigrati legali circa 20 milioni annui, più altrettanti di cofinanziamento italiano (comprensivo di una quota direttamente dovuta dal soggetto beneficiario).

Alfabetizzazione e mediazione

L'impianto dei Piani sociali di zona favorisce l'innesto dei progetti di integrazione (in genere rinnovati annualmente) all'interno dei servizi generalisti. L'impegno del Terzo settore è lodevole anche se (in carenza di chiare indicazioni nazionali e a volte regionali) si nota una eccessiva proliferazione e frammentazione di contenuti.

Il quadro politico generale non è favorevole: l'iniziativa xenofoba descrive all'opinione pubblica supposte "condizioni di favore" per gli stranieri e in molte regioni settentrionali si traduce in concrete azioni amministrative. In alcuni Comuni veneti occorrono anche venti anni di residenza per accedere ai bandi degli alloggi pubblici.

Gli errori derivati da una concezione dell'immigrazione come emergenza risalente agli anni Novanta, vengono superati con molta lentezza soprattutto in campo urbanistico. Pericolose tendenze "separatiste" emergono anche in campo scolastico, soprattutto nelle grandi città, dove a volte sono le famiglie italiane a spostarsi da istituti con forte presenza di bambini stranieri. Gli interventi locali contribuiscono ad evitare degenerazioni del fenomeno migratorio, ma non possono bastare a raggiungere risultati duraturi se il contesto complessivo non è favorevole al dialogo ed all'integrazione.

Sui corsi di lingua italiana, soprattutto prima dell'introduzione dei test nel 2001 ma anche dopo, è importante ricordare il lavoro dei Centri di educazione per gli adulti (oggi Cpia, precedentemente Cpt) del Ministero della Pubblica Istruzione. Senza il loro contributo,

le lacune e le criticità delle politiche italiane sarebbero emerse con ben altra evidenza.

Ad esso si è aggiunto un lodevole, ma inevitabilmente non sempre qualificato, impegno dell'associazionismo e del volontariato.

Con l'obbligatorietà del superamento dell'esame di livello A2 di lingua italiana, si è posta necessariamente l'esigenza di un salto di qualità. Essa è stata colta dal Ministero degli Interni nella sua veste di autorità responsabile, sia con la programmazione del Fondo Europeo per l'Integrazione (FEI 2007-2013), sia con quella del Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione (FAMI 2014-2020). Per quanto riguarda i lungo-soggiornanti, i Centri del Ministero sono gli unici atti a rilasciare l'apposita certificazione.

L'altro importante strumento, che ha favorito l'integrazione soprattutto nelle regioni settentrionali, è costituito dalla figura dei mediatori interculturali. Si tratta per lo più di immigrati, residenti in Italia già da un certo numero di anni, che svolgono un ruolo di facilitatori nei confronti degli arrivi più recenti della stessa comunità.

Di figure di questo tipo si sono avvalsi quasi tutti i paesi europei soprattutto nelle prime fasi del fenomeno migratorio. Dai *linkworkers* inglesi ai *dinamizadores sociales* spagnoli, a figure simili in Olanda, Francia, Germania, Scandinavia ecc., tutte le grandi città europee hanno fatto ricorso a queste funzioni di interpretariato linguistico-culturale e di collegamento culturale per facilitare l'inserimento dei flussi di immigrati più recenti. In Italia si tratta di alcune migliaia di persone, appartenenti solitamente alle comunità più numerose, che svolgono questo lavoro soprattutto in ambito sanitario e scolastico, in genere come dipendenti di cooperative sociali. Una variante è costituita da mediatori sociali o di conflitti, specialmente nell'ambito dei servizi abitativi. Nella maggioranza delle situazioni si tratta di donne, con un titolo di studio elevato e che in alcuni casi svolgono anche altri lavori.

Sul terreno della discriminazione su base etnica, si è insistito all'inizio sull'azione di rimozione e sulle cause legali. Maggiore spazio occorre dedicare alle azioni di prevenzione, che richiedono presupposti di tipo culturale, soprattutto presso le giovani generazioni, andando al cuore dei pregiudizi che sono alla base dei comportamenti discriminatori.

Grande attenzione occorrerà dedicare in generale al tema delle seconde generazioni, ad esempio all'interno degli istituti professionali. Sarebbero maturi i tempi per una riforma della legge sulla cittadinanza in direzione dello *ius culturae*, ma molti dubbi permangono sulla capacità della politica di coglierli.

Conclusioni

La fase dei profughi dopo il 2011 ha visto un alto numero di arrivi e tempi lunghi nell'esame delle domande di asilo, che hanno creato situazioni di insofferenza nell'opinione pubblica, i cui esiti sono culminati nella campagna elettorale del 2018. La risposta del primo governo Conte, contenuta nella legge 132 del dicembre 2018, lascia perplessi soprattutto dove sembra indebolire le strutture di seconda accoglienza più adatte a favorire percorsi di integrazione (rete Sprar, poi Siproimi).

Così come la legge sul reddito di cittadinanza (l. 26 del marzo 2019), che si poneva l'obiettivo di contrastare la povertà, ha imposto ai cittadini stranieri (anche lungo-residenti) di esibire una documentazione pressoché impossibile da reperire nei paesi di origine, così da ridurre drasticamente il numero di stranieri beneficiari (quando le statistiche OCSE in genere considerano il 30% di loro in una situazione di povertà relativa) salvo venire

parzialmente temperata da una tardiva direttiva ministeriale.

Si possono considerare questi provvedimenti un viatico all'integrazione degli immigrati?

Circa vent'anni fa, nel 1999, l'Unione Europea tenne a Tampere (Finlandia) uno dei suoi primi vertici dedicati all'immigrazione; in sostanza l'indicazione data agli Stati membri era quella di fare entrare un numero moderato di migranti economici ma poi di assicurare loro una piena integrazione, garantendo una piena parità, di diritti e doveri. Per tutta una serie di motivi (a partire dalla posizione geografica), l'Italia è riuscita fare l'esatto contrario: tra il 1999 ed il 2011 gli immigrati residenti sono triplicati passando da 1,5 a 4,5 milioni, per poi stabilizzarsi a 5 milioni (più un milione di naturalizzati) nella fase dei richiedenti asilo fino ad oggi. Gli altri grandi paesi europei hanno impiegato tempi ben più lunghi in questo processo.

A questa rapida crescita del fenomeno migratorio non ha corrisposto un impegno adeguato (né finanziario, né politico, né culturale) sul versante delle politiche di integrazione.

Durante la fase dei decreti flussi si registrava uno scarto evidente tra le richieste di manodopera delle associazioni dei datori di lavoro e l'impegno delle strutture pubbliche nelle politiche di integrazione.

La tendenza scandalistica dei media e la lentezza della burocrazia non hanno aiutato.

Come sempre il comportamento della politica risulta decisivo: nel settembre 2019 la Provincia autonoma di Trento ha rinunciato a quasi un milione di euro di fondi europei FAMI con la motivazione che prima bisogna fare gli interessi degli italiani.

Che cosa ci guadagnino gli italiani a rallentare ed ostacolare percorsi di integrazione di persone che vivono in Italia stabilmente è una domanda che ci dovremmo porre sempre più spesso.

Immigrazione e pluralismo religioso.

Piste di confronto con le comunità musulmane in Italia

Maria Paola Nanni, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

Premessa. La dimensione religiosa, il fenomeno migratorio e il caso dell'Islam

Il progressivo insediamento di collettività di origine immigrata ha innescato molteplici processi di trasformazione nelle nostre società, contribuendo in modo determinante a un poliedrico processo di "pluralizzazione", particolarmente evidente nell'ambito religioso italiano.

In un Paese come l'Italia, abituato a considerarsi in termini sostanzialmente omogenei in campo religioso, l'arrivo di migranti di varia origine e nazionalità ha infatti rappresentato (e continua a rappresentare) uno straordinario vettore di "nuove" complessità, determinante (anche) per la progressiva emersione di un panorama religioso sempre più composito, fluido e in cerca di rinnovati strumenti di definizione e di riconoscimento.

L'immigrazione, in altri termini, ha contribuito a ridefinire il quadro religioso italiano (ed europeo) nel senso di una varietà e di un'articolazione prima sconosciute, che si riflettono anche in "nuove" questioni e "nuove" esigenze, che non si limitano alla dimensione privata e individuale, ma si concretizzano in istanze che chiamano in causa anche il piano istituzionale e quello normativo.

Per le collettività immigrate la dimensione religiosa assume infatti, di regola, una peculiare connotazione identitaria che si esprime in senso comunitario e si riflette nella rivendicazione del diritto a vivere coerentemente la relativa appartenenza di fede, nelle sue manifestazioni tanto individuali quanto collettive. Una rivendicazione importante nel contesto dei processi di confronto, interazione e scambio tra le comunità immigrate e le società di insediamento; e questo non solo per la rilevanza del suo portato specifico (il pieno riconoscimento dei diritti di libertà religiosa), ma anche per la più ampia istanza di riconoscimento sociale di cui può farsi espressione, transcendendo il solo ambito del culto ed evidenziando – di riflesso – il peculiare valore della dimensione religiosa come elemento di identificazione sociale e, quindi, come criterio di (ricodificazione e) riaffermazione della propria identità personale e collettiva. Una richiesta di riconoscimento dell'identità religiosa (e del relativo diritto ad assumere una condotta individuale e collettiva coerente), quindi, che può caricarsi di un portato più ampio, soprattutto se nasce e si struttura all'interno di un contesto sociale in cui i migranti sono largamente relegati in ruoli socio-economici subalterni, com'è nel caso italiano. Come a dire che facendo perno sulla dimensione religiosa si cercano spesso un argine all'esclusione sociale e più estesi (e pieni) processi di riconoscimento.

Nonostante ciò, il dato religioso è rimasto piuttosto ai margini del dibattito italiano (ed europeo) sui temi dell'immigrazione almeno fino agli anni più recenti, quando il suo ruolo all'interno dei processi di inte(g)razione ha conquistato un posto di rilievo nel dibattito pubblico e scientifico, principalmente sull'onda emozionale dell'allarme suscitato nell'opinione pubblica dalla cosiddetta "questione islamica"¹.

Si è quindi tornati a guardare con maggiore attenzione al ruolo della credenza e dell'appartenenza religiosa nelle diverse fasi del percorso migratorio, all'interno del quale – si è sottolineato – queste funzionano come un importante bagaglio di risorse dalla triplice valenza (spirituale/psicologica, materiale e sociale), strettamente correlate l'una all'altra e, se adeguatamente considerate, inquadrabili come "una via per inserirsi con la propria storia nella società ricevente, e non per isolarsi da essa"². Hirschmann ne ha efficacemente riassunto il portato tramite il cosiddetto schema delle "tre R": Rifugio, Rispetto, Risorse³. Una formula che richiama con immediatezza le funzioni della religione (e dell'aggregazione che ne discende) come valore (e campo di) rifugio per i migranti, come possibile fonte di rispettabilità e riconoscimento sociale rispetto all'ambiente circostante, oltre che di risorse spirituali, materiali e sociali in grado di arginare le difficoltà che segnano i processi di inserimento.

La dimensione religiosa gioca dunque un ruolo molteplice nell'accompagnare i percorsi di inte(g)razione dei migranti e nel mediare le loro relazioni con le società di insediamento: un ruolo che va oltre la sfera delle "credenze e appartenenze"⁴, che assicura loro una base di resistenza (materiale e spirituale) e un campo di mobilitazione e di partecipazione civica, declinandosi nella duplice funzione di promozione dell'integrazione e di salvaguardia dell'identità culturale⁵.

Lo stesso percorso di riappropriazione e rivendicazione delle propria specificità a partire dalla dimensione religiosa, in altri termini, può contribuire allo sviluppo di un'integrazione positiva, favorendo una ri-codificazione del portato religioso dei migranti orientata al confronto e all'inserimento nel nuovo contesto (più che maturata in opposizione ad esso).

Sulla base di un quadro di analisi così definito, maturato per lo più a partire dall'esperienza statunitense, il ruolo della religione nei processi di inserimento dei migranti è valutato in termini sostanzialmente positivi, come un elemento che smorza le tensioni e favorisce il confronto e l'"adattamento" reciproco. Trasposto nel contesto europeo, però, dove l'alterità religiosa "immigrata" è diffusamente associata all'Islam e l'Islam alla minaccia terroristica, lo stesso rapporto assume una valenza più problematica, per almeno due ordini di motivi: la forte identificazione tra l'appartenenza nazionale e l'appartenenza culturale/religiosa tipica degli Stati europei, da un lato, e il profondo radicamento del principio di laicità e dei

¹ M. Ambrosini, P. Naso, C. Paravati, "Gli immigrati e l'esperienza religiosa. Le ragioni di una ricerca", in M. Ambrosini, P. Naso, C. Paravati, *Il Dio dei migranti, pluralismo, conflitto, integrazione*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 15-35.

² M. Ambrosini, "Gli immigrati e la religione: fattore di integrazione o alterità irriducibile?", in *Studi Emigrazione*, n. 165, 2007, p. 33-60.

³ C. Hirschmann, "The role of religion in the origin and adaptation of immigrant groups in the United States", in *International Migration Review*, n. 38, 2004, p. 1206-1233.

⁴ Hondagneu-Sotelo, *Religion and Social Justice for Immigrants*, New Brunswick, Rutgers University press, 2006, p. 4, citato in M. Ambrosini, P. Naso, C. Paravati, *Il Dio dei migranti*, cit., p. 19.

⁵ F. Yang, H.R. Ebaugh, "Transformation in New Immigrant Religions and Their Global Implications", in *American Sociological Review*, 66, 2001, p. 269-288.

processi di secolarizzazione dall'altro⁶. Va da sé, infatti, che un percorso di (ri)affermazione della propria identità (personale e collettiva) e di rivendicazione dei propri diritti centrato sulla dimensione religiosa contrasta sia con l'idea dell'"omogeneità etnico-nazionale" dello Stato sia con quella di una netta separazione tra la sfera pubblica e quella religiosa (che al contrario torna al centro del dibattito pubblico), rendendo tutto il processo più complesso e di difficile gestione.

Questo tipo di problematiche, si diceva, segnano in particolare i rapporti con le comunità musulmane, diffusamente percepite come il simbolo dell'introduzione di costumi e pratiche "altre" e, quindi, come una minaccia per l'"identità nazionale". Ne consegue un atteggiamento di estrema prudenza da parte degli attori istituzionali e un percorso di riconoscimento più lento e articolato, che nel caso italiano risulta ancora formalmente incompiuto, in quanto stenta a trovare una soluzione negli strumenti previsti dalla normativa vigente, lasciando aperto l'interrogativo sulla loro adeguatezza a rispondere alle sfide dell'attualità.

Il rischio è quello di indurre tra gli immigrati musulmani la convinzione di subire specifiche discriminazioni, alimentando – in particolare nelle frange più marginali – un processo di ri-affermazione dell'identità religiosa tarato in senso oppositivo, invece che improntato al confronto e al reciproco adattamento, in una spinta di rivalsa all'esclusione che rischia di concretizzarsi in termini prettamente conflittuali.

Ricostruiamo quindi i principali passaggi del processo di radicamento delle comunità musulmane in Italia, con specifico riferimento ai flussi migratori dai Paesi di tradizione islamica, per poi delinearne il percorso di riconoscimento socio-giuridico e i possibili sbocchi "positivi".

L'immigrazione e il radicamento della presenza musulmana in Italia

La presenza musulmana in Italia, e ancor prima nei Paesi dell'Europa occidentale, è strettamente legata ai consistenti flussi migratori che si sono diretti nel Vecchio Continente a partire dal secondo Dopoguerra. Un fenomeno che ha investito e pienamente coinvolto anche la Penisola a partire dagli anni '80 del secolo scorso, quando alle politiche di chiusura delle frontiere attuate dagli Stati europei di tradizionale immigrazione in seguito alla crisi petrolifera del 1974, si associò la progressiva affermazione dei Paesi europei del bacino del Mediterraneo (Italia, Spagna, Grecia) come nuove mete di flussi economici, orientati più dalle difficili condizioni delle aree di partenza che dalle necessità di quelle di arrivo⁷.

Il processo di radicamento e di relativa visibilità della presenza musulmana si è quindi svolto in tempi e secondo modalità diversi da quelli dei Paesi europei di più antica immigrazione.

In Italia più che altrove, l'Islam è emerso come nuova componente del quadro religioso nazionale in modo quasi inaspettato⁸. Non esisteva, infatti, una tradizione coloniale o neocoloniale che legasse l'Italia a territori musulmani paragonabile, per esempio, a quella intercorsa tra Francia e Algeria; il Paese non contava tra i suoi eserciti una presenza islamica

⁶ Cfr. M. Ambrosini, *Gli immigrati e la religione*, op. cit., p. 53-60.

⁷ Cfr. S. Ferrari, a cura di, *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, Il Mulino, Bologna, 2000.

⁸ S. Allievi, *Musulmani d'Occidente. Tendenze dell'Islam europeo*, Roma, Carocci, 2002, p. 47-61.

come quella francese⁹; né le esperienze più lontane – prima tra tutte la dominazione arabo-islamica in Sicilia, che pure ha segnato uno dei momenti più alti nella storia dell'Isola – avevano lasciato un'eredità improntata alla reciproca conoscenza¹⁰.

Più che in altri contesti, dunque, nel caso italiano si evidenzia uno stretto legame (e talvolta quasi una confusione) tra il discorso sull'Islam e quello sull'immigrazione, tanto che risulta difficile parlare della presenza musulmana senza trattare anche la questione migratoria.

Tra i primi casi di radicamento a livello locale, si possono ricordare i tunisini impegnati come pescatori nella Sicilia occidentale, e in misura minore nel settore agricolo ragusano; gli egiziani inseriti nella piccola e media impresa del Nord, in Lombardia ed Emilia Romagna in primo luogo; o i Palestinesi che, giunti nel corso degli anni '70 un po' in tutta Italia, hanno a lungo rappresentato una sorta di intelligenza araba.

Ma, come già ricordato, è dalla seconda metà degli anni '80 che il fenomeno si manifesta in modo rilevante a livello nazionale, ovvero da quando l'immigrazione, in quella fase alimentata principalmente da flussi di origine africana e asiatica, si impone all'attenzione dell'opinione pubblica e del governo italiani. Da allora, in parallelo e in conseguenza dell'evolversi dei processi migratori, il numero dei musulmani in Italia è progressivamente aumentato e tuttora l'Islam conserva un rilevante carattere di religione "immigrata". Allo stesso tempo, però, il progredire dei processi di naturalizzazione e di radicamento a carattere familiare dei migranti da un lato, e le conversioni degli autoctoni dall'altro, ne hanno fatto anche una religione "residente"¹¹, con tutto ciò che un tale passaggio comporta in termini di riconoscimento giuridico e di garanzia del rispetto del diritto di libertà di religione e di culto dei fedeli/cittadini dello Stato.

Rispetto al panorama europeo, inoltre, in cui la popolazione musulmana è caratterizzata dalla netta prevalenza di nazionalità specifiche, il caso italiano si distingue per un'estrema varietà delle aree di origine, legata da una parte all'assenza di relazioni privilegiate con le ex colonie e dall'altra alla peculiare posizione geopolitica del Paese, al centro del Mediterraneo, dove confluiscono direttrici migratorie sia da sud che da est¹². Nonostante la tradizionale prevalenza del gruppo marocchino, tuttora tra le collettività più numerose nel quadro dell'immigrazione musulmana in Italia, di tutto rilievo è infatti anche la consistenza di altre nazionalità (per lo più di antico insediamento), a cominciare dagli albanesi, i bangladesi, gli egiziani, i pakistani, i senegalesi e i tunisini¹³.

⁹ Alla fine della seconda guerra mondiale, la creazione della moschea di Parigi sarà un gesto di riconoscenza verso gli algerini caduti in difesa della Francia, così come è alla presenza musulmana tra le truppe al servizio della Prussia di Federico il Grande che si deve l'origine della prima moschea e del primo cimitero islamico a Berlino.

¹⁰ Emblematica è anche la posizione delle scienze sociali per le quali si è parlato, riguardo alla loro capacità di confrontarsi con l'Islam, di "un serio handicap interpretativo": S. Allievi, "L'Islam in Italia: profili storici e sociologici", in S. Ferrari, a cura di, *L'Islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 241-267.

¹¹ Cfr. S. Allievi, "Il multiculturalismo alla prova. L'Islam come attore sociale interno", in *Sociologia e politiche internazionali*, n. 3, 2000, p. 45-81.

¹² Cfr. C. D'Angelo, "Le problematiche socio-giuridiche connesse all'immigrazione islamica in Europa con particolare riguardo alla situazione italiana", in *Journal of Arabic and Islamic Studies*, n. 4, 2001/2002, p. 27-48.

¹³ Cfr. IDOS – Confronti, *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Roma, 2019.

La varietà delle provenienze nazionali si traduce in un quadro particolarmente complesso e diversificato anche per quel che riguarda la tipologia dell'Islam professato e vissuto dai fedeli: un quadro plurale, tutt'altro che unitario e uniforme, e che riflette la stessa varietà della tradizione (e dell'ortoprassi) islamica. Emblematica, in questo senso, è la differenziazione tra sunniti e sciiti, nonché la variabilità nell'ambito del diritto o la progressiva formazione di "confraternite mistiche" (*tarīqāt sūfi*): tutti elementi che permettono di cogliere la ricchezza di forme che l'Islam può assumere, pur mantenendosi sostanzialmente fedele all'ideale dell'unità. Unità e unicità di Dio (*tawhīd*) innanzitutto, e della sua comunità (*umma al-islāmiya*) di conseguenza, in nome della quale si accolgono diversi elementi e livelli senza che questo implichi una rottura del vincolo comunitario¹⁴. Una spiccata diversificazione interna, dunque, che nei contesti di immigrazione diventa concretamente visibile e si traduce in una struttura organizzativa a sua volta articolata e composita, con tutto quello che ne consegue (anche) rispetto al rapporto con le istituzioni.

Il caso italiano è emblematico. I musulmani d'Italia hanno diverse origini nazionali e regionali, dunque hanno una diversa esperienza storica, parlano lingue diverse, hanno diverse estrazioni sociali e la loro stessa appartenenza religiosa è variamente definita, tanto in termini di scuole giuridiche (*madhahib*), tutte compresenti, che di confraternite mistiche, oltre che, evidentemente, in relazione alle varie "famiglie religiose" (ci sono sunniti di varia definizione, sciiti duodecimani, ismaeliti ecc.).

Ancora, rispetto alla situazione delle aree di origine, le comunità islamiche radicate in Italia e in Europa, tramite le migrazioni, sperimentano un ulteriore elemento di "novità": quello di riconoscersi in una religione in situazione di minoranza¹⁵. Una minoranza, tra l'altro, spesso tollerata, mal sopportata, a volte stigmatizzata: un soggetto debole e privo d'autorità che in questa nuova condizione deve trovare il proprio ruolo e il proprio spazio.

È dunque "un" Islam che si evolve e cambia nell'adattarsi alle nuove circostanze, consapevole della propria posizione di minoranza, ma anche della propria presenza e della necessità di contrattare il proprio ruolo nella società. Un Islam che, in un progressivo processo di radicamento e stabilizzazione, è ormai una componente della "nuova" identità religiosa italiana (ed europea) e che ha manifestato fin dall'inizio uno spiccato dinamismo associativo e un'accentuata visibilità sociale.

Le forme organizzate dell'Islam in Italia

Con una rapidità sconosciuta ai Paesi dell'Europa centro-settentrionale, l'Italia ha sperimentato la progressiva affermazione di un'identità islamica collettiva e del relativo processo di visibilizzazione nello spazio pubblico già con la prima generazione di immigrati¹⁶. L'Islam si è infatti dimostrato un fattore fondamentale nel processo di

¹⁴ Nonostante da parte occidentale si tenda a parlare di "pluralismo dell'Islam", questo tipo di definizione non ha riscontro nelle fonti islamiche, dove semmai si parla di *ihṭilāf*, divergenza di dottrina tra dotti.

¹⁵ La presenza di una minoranza musulmana, costituita dai migranti che volontariamente hanno abbandonato la *dar al-Islam* per stabilirsi in Paesi che mai ne hanno fatto parte (*dār al-hijra*, terra d'emigrazione) è un fatto tutto legato alla contemporaneità. Cfr. A. Cilaro, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano. Le bozze di Intesa tra la Repubblica italiana e le associazioni islamiche italiane*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2002, p. 114-118.

¹⁶ Cfr. F. Dassetto, "Visibilisation de l'Islam dans l'espace public", in A. Bastener, F. Dassetto, a cura di, *Immigrations et nouveaux pluralismes*, Bruxelles, De Boeck, 1990.

socializzazione dei nuovi arrivati e in poco tempo ha cominciato a rendersi concretamente visibile anche all'“esterno”: nelle prime manifestazioni collettive e nelle prime sale di preghiera, affiancate, là dove possibile, da spazi considerabili delle moschee in senso proprio (*masjid*)¹⁷, segni emblematici dell'emergere della religione musulmana come una categoria di appartenenza anche all'interno della società italiana.

Questa evoluzione organizzativa, tappa fondamentale perché i musulmani d'Italia avanzassero specifiche richieste di riconoscimento anche sul fronte istituzionale e normativo, raggiunge il culmine negli anni '90, quando si assiste ad una forte crescita di organizzazioni e movimenti a valenza islamica e, parallelamente, a una loro frammentazione.

La complessità del quadro musulmano del Paese si traduce quindi in un orizzonte associativo a sua volta vario e complesso, all'interno del quale non è sempre possibile distinguere le organizzazioni a scopo sociale e culturale da quelle a vocazione più specificatamente religiosa o ancora quelle in cui la dimensione religiosa e quella sociopolitica sono strettamente connesse. L'esempio più significativo riguardo a quest'ultima casistica, nella quale è più forte l'insistenza su una strategia di inserimento di tipo comunitario, è quello dei movimenti e delle “moschee” che, in vario modo, riconoscono nei Fratelli Musulmani (*al-Ikhwāal-Muslimūn*) il loro referente ideologico. Fra queste, molte aderiscono o simpatizzano per l'Unione delle Comunità e delle Organizzazioni Islamiche in Italia (U.C.O.I.I.), generalmente considerata come la principale organizzazione islamica italiana, nonché firmataria di una delle bozze di Intesa presentate alle istituzioni italiane¹⁸.

Il panorama delle forme organizzate dell'Islam in Italia, in ogni caso, si compone di almeno altre due macro-componenti: il cosiddetto. “Islam degli Stati”, che trova il suo centro di azione nel Centro Culturale Islamico d'Italia, con sede nella moschea di Monte Antenne a Roma (l'unico ad aver ottenuto il riconoscimento ufficiale da parte dello Stato e a contare nel proprio Consiglio di amministrazione gli ambasciatori di molti Stati musulmani accreditati presso l'Italia o la Santa Sede); e le confraternite religiose (*tariqāt sūfi*): un universo a sua volta composito in cui alle realtà di stampo tradizionale (ricordiamo, tra tutte, la *Murīdiyya* senegalese) si affiancano gruppi ispirati al sufismo e costituiti principalmente da convertiti italiani. Il caso più noto è quello della Comunità Religiosa Islamica (Co.Re.Is), nata a Milano come emanazione dell'Associazione Internazionale per l'Informazione sull'Islam, che ha a sua volta proposto un progetto di Intesa con lo Stato Italiano.

Già da questa veloce panoramica emerge con immediatezza la complessità dell'universo di riferimento: una frammentazione che rende difficile produrre una rappresentanza unitaria che si qualifichi come un interlocutore realmente rappresentativo davanti alle istituzioni statali e che genera, quindi, una profonda criticità nel percorso di riconoscimento giuridico delle comunità islamiche in Italia, rappresentando uno (se non il principale) degli ostacoli che ne bloccano l'evoluzione e la positiva soluzione. Emblematica, su questo piano, è la presentazione di diverse bozze di Intesa da parte delle organizzazioni musulmane alle istituzioni dello Stato, ciascuna legata alla struttura firmataria e specchio della competizione e dei rapporti spesso problematici delle diverse realtà tra di loro¹⁹. La prima richiesta, di

¹⁷ La moschea di Monte Antenne a Roma, la moschea del Misericordioso (*al-Raham*) a Milano e la moschea di Omar a Catania.

¹⁸ Cfr. A. Pacini, “I musulmani in Italia. Dinamiche organizzative e processi di interazione con le società e le istituzioni italiane”, in S. Ferrari, a cura di, *Musulmani in Italia*, op. cit., p. 21-52.

¹⁹ Cfr. R. Guolo, “La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese”, in S. Ferrari, a cura di,

carattere esplorativo, è stata avanzata dal Centro Islamico di Milano e Lombardia, cui sono seguite le bozze presentate dall'U.C.O.I.I. nel 1992, dall'AMI – Associazione Musulmani d'Italia nel 1994 e dalla Co.Re.Is nel 1998.

Attraverso la loro “candidatura”, infatti, le organizzazioni coinvolte hanno espresso innanzitutto l'ambizione a rappresentare la comunità islamica italiana nella sua interezza, cercando così di delineare una forma di rappresentanza ufficiale di cui, però, è impossibile trovare traccia nella tradizione musulmana (con l'eccezione dello Sciismo). L'Islam, infatti, è di per sé privo al suo interno di una qualsiasi forma di gerarchia e lo stesso *imām* è solo “colui che sta davanti” nelle preghiere pubbliche e le conduce.

Il riconoscimento socio-giuridico dei musulmani: una questione aperta

Secondo le previsioni della normativa vigente, le relazioni tra le confessioni religiose “diverse dalla cattolica” e lo Stato sono regolamentate “sulla base di intese con le relative rappresentanze” (art. 8 della Costituzione), in assenza delle quali viene applicata la legislazione sui “culti ammessi”, risalente al periodo fascista.

La mancanza di un soggetto unitario e realmente rappresentativo della presenza musulmana in Italia costituisce quindi un nodo problematico di assoluto rilievo, che si è tradotto nel sostanziale fallimento delle proposte di intesa soprarichiamate e che, tutt'oggi, continua a bloccare il processo di riconoscimento socio-giuridico dell'Islam italiano e, quindi, la risoluzione delle molteplici esigenze e difficoltà che i musulmani si trovano quotidianamente ad affrontare nell'espressione della pratica religiosa, cui si associa il rilevante portato simbolico che tale negazione implica.

Per cercare di far avanzare tale processo e arginare il “vuoto legislativo” prodotto dall'assenza di un'Intesa (e il senso di marginalizzazione che il mancato riconoscimento porta con sé), si è quindi aperta una lunga stagione di confronto istituzionale. La “questione islamica” è diventata materia di discussione e di analisi di una serie di organismi consultivi, appositamente creati dagli organi di governo (e variamente composti): la *Consulta per l'Islam italiano*, voluta dal Ministro Pisanu nel 2005; il *Comitato Scientifico* creato dal ministro Amato nel 2006 al fine di elaborare la *Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione*; il *Comitato per l'Islam italiano*, formato nel 2010 dal ministro Maroni e il *Consiglio per le relazioni con l'Islam*, voluto nel 2016 dal ministro Alfano, che l'anno precedente aveva istituito anche un *Tavolo permanente di consultazione*²⁰.

Un approccio, questo, che non ha precedenti nell'azione politico-legislativa italiana, ma che sembra richiamare le esperienze di altri Paesi europei, quali la Francia, il Belgio, la Spagna e, in ultimo, la Germania. Se nel caso di questi Paesi, però, gli organismi consultivi operano stabilmente in rappresentanza delle comunità musulmane di fronte alle istituzioni statali, in Italia il loro ruolo è rimasto per lo più legato a obiettivi e circostanze specifiche o comunque al tentativo di delineare una rappresentanza credibile delle comunità musulmane presenti sul territorio nazionale. La tappa conclusiva dell'azione di questo percorso di consultazione sembrerebbe infatti rinvenibile nella firma, a febbraio 2017, di un *Patto nazionale per un Islam italiano*, redatto grazie ai lavori del *Consiglio per le relazioni*

Musulmani in Italia, op. cit., p. 67-82.

²⁰ Cfr. C. Morucci, “I rapporti con l'Islam italiano: dalle proposte d'intesa al Patto nazionale”, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica, n. 38, 2018.

con l'Islam (insieme alla *Consulta per l'Islam italiano*).

Rilevante, sul piano del percorso di riconoscimento dei musulmani in Italia a partire da una loro rappresentanza credibile, è in particolare quanto richiamato al punto 3, in cui si dichiara di "Promuovere un processo di organizzazione giuridica delle associazioni islamiche in armonia con la normativa vigente in tema di libertà religiosa e con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato"²¹, riaffermando così l'idea di un percorso ancora *in fieri* che dovrà portare all'emersione di un soggetto (anche) giuridicamente idoneo a rappresentare le comunità musulmane di fronte allo Stato e, quindi, a candidarsi alla stipula di un'Intesa²².

Il Patto stesso, d'altra parte, firmato dai "rappresentanti delle associazioni e delle comunità islamiche chiamati a far parte del Tavolo di confronto presso il Ministero dell'Interno"²³, costituisce sì un documento significativo sotto il profilo politico, ma resta giuridicamente non rilevante (al pari della *Carta dei valori* del 2007). Non rappresenta, dunque, uno strumento finalizzato (e adeguato) a dare una risposta alle molteplici e per lo più concrete questioni legate all'esigenza di vivere liberamente l'appartenenza religiosa musulmana in Italia, né esprime un reale (e paritario) riconoscimento della confessione islamica da parte delle istituzioni statali, che garantisca la piena tutela dei diritti collettivi della pur diversificata popolazione musulmana presente sul territorio nazionale.

Osservazioni conclusive. Possibili (auspicabili) sviluppi

Chiusa nel corso degli anni '90 la fase delle prime proposte di Intesa, anche il percorso degli organi consultivi sembra aver fatto il suo tempo senza portare a una reale soluzione del percorso di riconoscimento socio-giuridico dei musulmani d'Italia.

Il risultato è che molte delle esigenze quotidiane e concrete dei musulmani del Paese – dalla disponibilità di adeguati spazi di aggregazione e di preghiera all'osservanza delle festività religiose – restano senza una risposta chiara, univoca e riconosciuta sull'intero territorio nazionale. La scelta di non disciplinare a livello centrale le molteplici questioni in campo ha infatti portato alla progressiva sedimentazione di una regolamentazione disomogenea sul territorio, che genera confusione e un certo senso di disconoscimento.

Una situazione che, all'interno delle comunità musulmane di origine immigrata, può contribuire alla (ri)affermazione di un sentimento religioso ancorato a un'identità "straniera ed estrema" rispetto al contesto di insediamento, che si alimenta e alimenta, allo stesso tempo, anche il senso di estraneità delle società di insediamento, col risultato che si continua a guardare ai musulmani come a una componente marginale del tessuto sociale (e religioso) del Paese, in un circuito in cui marginalità e marginalizzazione possono finire col rafforzarsi a vicenda.

Al livello del diritto, sulla base dei principi di laicità dello Stato, di libertà di religione e di

²¹ *Patto nazionale per un Islam italiano*, Ministero dell'Interno, in www.interno.gov.it.

²² Ruolo più recentemente negato anche al Centro Culturale Islamico d'Italia, unico ente giuridicamente riconosciuto e tra i firmatari del Patto, che durante il governo Gentiloni ha avanzato un'ulteriore proposta di Intesa.

²³ La Confederazione Islamica Italiana, il Centro Islamico Culturale d'Italia, l'Unione Comunità Islamiche d'Italia, la Comunità Religiosa Islamica, l'Unione degli Albanesi Musulmani in Italia, l'Ass. Sheikh Amadou Bamba, l'Ass. Madri e Bimbi Somali, l'Ass. Imam e Guide Religiose, l'Ass. Donne Musulmane d'Italia, l'Ass. Islamica Pakistana Muhammad.

uguaglianza davanti alla legge di tutte le confessioni religiose (principi che, opponendosi a squilibri e prevaricazioni, garantiscono la parità di diritti di ciascuno), la questione si concretizza nella necessità di individuare gli strumenti giuridici idonei ad assicurare il concreto esercizio dei diritti di libertà di religione per ogni gruppo confessionale presente nel Paese.

E su questo piano, la valutazione delle richieste avanzate dalle comunità musulmane tramite le proposte di Intesa ha messo in evidenza come il ricorso agli strumenti pattizi, per quanto auspicabile in termini di parità di trattamento, non sia sempre indispensabile: al di là delle specifiche questioni che richiedono necessariamente, come soluzione, la firma di un'Intesa (quali l'accesso al riparto dell'Otto per mille o l'insegnamento dell'Islam nelle scuole pubbliche), le problematiche sollevate dagli articoli delle bozze risultano infatti risolvibili, e in parte già risolte, mediante strumenti normativi diversi; vale a dire, attraverso interventi legislativi attuabili, e in parte già attuati, nell'ambito della legislazione unilaterale dello Stato²⁴. Interventi dal valore generale, dunque, che non legandosi direttamente all'Islam (o a qualsiasi altra confessione religiosa) comporterebbero anche il vantaggio di provvedere alle esigenze religiose dei musulmani (e dei fedeli di altre religioni) senza riconoscere loro una disciplina troppo particolare, che finisca con l'enfatizzarne le specificità in un'ottica di isolamento piuttosto che di inte(g)razione.

A partire da queste valutazioni, potrebbe essere dirimente l'emanazione di una nuova legge sulla libertà religiosa che vada a sostituire l'ormai obsoleta legge sui "culti ammessi" del 1929, emancipando le diverse confessioni e le comunità religiose che vi si riconoscono dalla logica pattizia del riconoscimento *ad hoc* e restituendole, tutte, a un "diritto comune conforme alla Costituzione"²⁵.

²⁴ Cfr. S. Ferrari, "Introduzione", in S. Ferrari, a cura di, *Musulmani in Italia*, op. cit., p. 7-18.

²⁵ Cfr. G. Casuscelli, "Proposte", in S. Ferrari, a cura di, *Musulmani in Italia*, op. cit., p. 104.

Donne e migrazione: un protagonismo misconosciuto

Ginevra Demaio, *Centro Studi e Ricerche Idos*

Le migrazioni femminili possono considerarsi un vero e proprio paradigma delle falsate rappresentazioni con cui viene sovente letto e descritto il mondo delle migrazioni da parte delle società riceventi, in alcuni casi persino dal mondo della ricerca.

Delle migrazioni femminili si sente perlopiù parlare come di un fenomeno quantitativamente minore rispetto alle migrazioni maschili e quasi sempre successivo alla migrazione dell'uomo, la quale sarebbe l'evento originario da cui deriva la partenza delle donne. Queste, dunque, affronterebbero il viaggio e la vita in un nuovo Paese in quanto mogli, figlie o parenti di uomini già emigrati all'estero e la loro migrazione sarebbe motivata più da ragioni familiari e affettive che economiche e soggettive.

Delle donne migranti, inoltre, si sottolinea quasi sempre il ruolo sociale secondario e fortemente dipendente dalla figura maschile, soprattutto nel caso delle donne di cultura musulmana, alimentando la percezione della donna straniera come meno libera della donna europea, più sottomessa al controllo familiare e comunitario, meno propensa all'autonomia personale ed economica. Si offusca invece, da un lato, quanto di emancipatorio vi sia nelle migrazioni delle donne rispetto ai contesti di partenza e, dall'altro, quanto possa essere discriminato e penalizzato il loro ruolo nei contesti di immigrazione dal punto di vista normativo, economico, lavorativo, sociale e culturale.

E così, più di altri soggetti in migrazione, la donna migrante è facilmente oggetto di letture stereotipate e monodimensionali, che poco la rappresentano e che, a loro volta, la sminuiscono nell'immaginario collettivo, misconoscendone la capacità di autodeterminazione e di libertà soggettiva che, invece, la scelta della migrazione esprime.

Gli anni Settanta e Ottanta

Gli anni Settanta sono quelli in cui in Italia iniziano ad arrivare i primi migranti, seppure in numeri contenuti e con percorsi poco visibili e quasi per nulla percepiti nella società. Sono soprattutto donne provenienti da Paesi che in qualche caso avevano conosciuto una presenza italiana di tipo coloniale e in cui la Chiesa aveva delle missioni. I nostri primi immigrati, dunque, erano donne – eritree, capoverdiane, filippine – quasi sempre di fede cattolica che, con l'aiuto delle missioni cattoliche presenti nei loro Paesi, venivano in Italia per lavorarvi come colf nelle case di famiglie benestanti.

Già questo primo dato confuta l'idea che le donne migrino a seguito della partenza dei mariti o uomini di riferimento e, allo stesso tempo, spiega perché la loro presenza, soprattutto nel passato, sia stata poco percepita, trattandosi di donne che lavoravano e vivevano a tempo pieno nelle case delle famiglie presso cui erano impiegate come domestiche, risultando così poco visibili nella società.

Negli anni Ottanta, anche per via delle restrizioni introdotte da altri Paesi europei, l'Italia inizia a ricevere flussi migratori più consistenti e più differenziati al proprio interno, con un numero maggiore di uomini (soprattutto africani e asiatici) e un conseguente riequilibrio di genere. In questa fase le donne diventano le artefici di una rete sociale e familiare più significativa, spesso segnata al femminile, che funge da sostegno non più solo per la loro vita in Italia, ma anche per i migranti di nuovo arrivo, che trovano un contesto di accoglienza e protezione già consolidato, a differenza dell'esperienza pionieristica e solitaria vissuta dalle donne giunte nel decennio precedente.

Questo processo prosegue negli anni Novanta, con i ricongiungimenti familiari di mariti e figli che raggiungono le mogli e/o madri già inserite in Italia, svelando di fatto il falsato immaginario che vuole gli uomini pionieri della migrazione e le donne al loro seguito.

Negli anni Novanta si assiste però a una sorta di processo inverso: le donne immigrate sperimentano il passaggio dall'invisibilità degli anni precedenti a una vera e propria sovraesposizione, dovuta all'emergere della tratta e della prostituzione forzata. Questi fenomeni, pur coinvolgendo solo una parte dell'immigrazione femminile (per lo più irregolare), ne diventano la "nuova" rappresentazione sociale, questa volta per via della grande visibilità cui le donne coinvolte sono esposte, trattandosi quasi esclusivamente di prostituzione su strada.

Da allora in Italia le donne vittime di sfruttamento sessuale e costrette alla prostituzione saranno sempre più straniere: a inizio anni '90 le donne dell'Est Europa, a partire dal '91-'92 le nigeriane, intorno agli anni '93-'94 le albanesi, poi le donne dell'America del Sud. E così il settore del *sex worker* diventa, insieme a quello domestico, uno dei principali ambiti di messa al lavoro delle donne immigrate, soprattutto se entrate da irregolari nel Paese.

Due alternative, quelle del lavoro domestico e del "lavoro sessuale", che finiscono ancora una volta per totalizzare la rappresentazione dell'immigrazione femminile.

Oggi in Italia le donne immigrate sono madri, mogli, lavoratrici, imprenditrici, figlie, ma anche scrittrici, intellettuali, volontarie nel sociale. Rappresentano, insomma, un mondo molto più complesso e variegato della banale e falsata alternativa colf/badanti o prostitute/prostituite.

L'immigrazione femminile in Italia oggi

Attualmente la componente femminile rappresenta poco più della metà dei 5.306.548 cittadini stranieri residenti in Italia e al 1° gennaio 2020 ammonta a 2.748.476 persone, il 51,8% degli immigrati.

I primi dieci Paesi per numero assoluto di residenti di genere femminile in Italia sono perlopiù (ma non solo) europei: Romania, Albania, Marocco, Ucraina, Cina, Filippine, Repubblica di Moldova, Polonia, India e Perù. Tuttavia, per incidenza percentuale della compagine femminile sul totale dei residenti della medesima cittadinanza, a prevalere nettamente sono l'Ucraina (77,5%) e la Polonia (74,1%), seguiti da Moldova (66,2%), Perù (57,8%), Romania (57,3%) e Filippine (56,5%).

A questi gruppi nazionali, che oltre a mostrare una elevata partecipazione femminile sono anche tra i più numerosi in Italia, si aggiungono poi una serie di collettività decisamente più piccole, ma in cui la quota femminile rappresenta comunque la gran parte

della presenza. In particolare essa supera l'80% tra i residenti provenienti da Federazione Russa, Georgia, Bielorussia, Lituania, Lettonia, Estonia, come pure da Tailandia, Indonesia e Kazakistan.

ITALIA. Straniere residenti per cittadinanza: primi 10 Paesi (1.1.2020)

Paese	Donne residenti	% su totale	Paese	Donne residenti	% su totale
Romania	692.272	57,3	Filippine	95.645	56,5
Albania	215.687	48,9	Moldova	82.431	66,2
Marocco	201.970	46,7	Polonia	67.932	74,1
Ucraina	186.316	77,5	India	67.413	41,8
Cina	152.297	49,9	Perù	56.521	57,8
Totale				2.748.476	51,8

FONTE: Centro Studi e Ricerche Idos. Elaborazioni su dati Istat

Al di là dei singoli Paesi, le differenze anche molto ampie tra i diversi gruppi nazionali fanno sì che il peso della quota femminile risulti differenziato per continente di origine, con l'America che risulta essere l'area di origine più "femminilizzata" (61,2%), seguita da Asia (44,7%), Africa (38,2%) ed Europa (36,9%).

Tra i soli non comunitari titolari di permesso di soggiorno (dati del Ministero dell'Interno al 1° gennaio 2019), l'incidenza femminile è del 48,3%, dunque minore che tra quelli residenti, ma si riscontra come per il 65,0% siano straniere in possesso di un permesso di lunga durata (a fronte del 59,7% rilevato tra i maschi), dunque con una lunga storia di immigrazione in Italia e non esposte al rischio di un futuro mancato rinnovo del permesso di rimanere regolarmente nel Paese.

Soprattutto, l'analisi dei permessi di soggiorno mostra come le soggiornanti in Italia abbiano un'età in media più alta dei maschi, un dato riscontrabile in particolare nelle fasce di età più avanzate: ha infatti tra i 45 e i 59 anni il 21,2% di esse a fronte del 18,2% degli uomini, e supera i 60 anni di età il 10,9% delle prime a fronte del 5,6% dei secondi. Un elemento che deriva tanto dal fatto che, in particolare nei flussi di immigrazione più recenti, a partire sono donne non più giovanissime, quanto dalla ormai lunga storia migratoria in Italia delle prime arrivate. Le prime collettività femminili giunte in Italia negli anni '70-'80, infatti, sono quelle che oggi contano più donne di età avanzata. Non è un caso che le over-60 prevalgano soprattutto tra le eritree e filippine, oltre che tra le ucraine: le prime perché, arrivate in Italia da giovani, vi sono cresciute e invecchiate, le seconde perché migrate già in età matura.

L'inserimento nel lavoro e nella società

Se le prime donne immigrate in Italia lavoravano quasi sempre come collaboratrici domestiche e colf di famiglie di status medio-alto, al cui interno si occupavano per lo più della gestione domestica, col tempo la domanda del mercato del lavoro italiano, pur rimanendo per la gran parte concentrata nell'area dei servizi privati e alla persona, si è differenziata per tipologia di attività richieste e si è allargata anche a famiglie di status medio. La richiesta non è più (o non solo) la cura della casa, ma sempre più l'assistenza di anziani, malati o bambini. Un cambiamento dovuto alle trasformazioni avvenute nella

società: la partecipazione sempre più diffusa al lavoro extra-domestico da parte delle italiane, il prolungarsi dell'aspettativa di vita e l'incremento della popolazione anziana, l'inadeguatezza del welfare nazionale e locale.

Negli anni è divenuto talmente forte e diffuso l'inserimento occupazionale delle donne immigrate nell'ambito dell'assistenza e della cura presso le famiglie italiane, che è stato coniato un apposito termine, quello di "badanti", per indicare le lavoratrici straniere che si occupano privatamente di anziani e malati.

Un po' a causa di questo tipo di impiego, fortemente afflitto dal sommerso, un po' per la disparità che in generale le donne subiscono rispetto agli uomini nel mercato del lavoro, le lavoratrici straniere sperimentano in Italia un inserimento occupazionale più penalizzato degli uomini, con tutti gli svantaggi connessi, non ultimo quello retributivo.

In valori assoluti, all'inizio del 2019 le donne straniere occupate in Italia sono 1.086.000, il 44,2% dei lavoratori stranieri. Di queste, 990.000 hanno un rapporto di lavoro dipendente. Altrettanto numerose, però, sono le donne disoccupate (213.000) e quelle inattive (727.000).

Le occupate rientrano in prevalenza nella fascia di età 35-44 anni, seguite dalle donne di 45-54 anni e da quelle di 25-34 anni. Le inattive, invece, si concentrano maggiormente nella fascia di età 25-34, quella in cui, non a caso, sono più numerose le madri. Probabilmente, la difficoltà di conciliazione tra famiglia e lavoro esclude più facilmente dal mercato occupazionale le immigrate con figli, obbligate di fatto ad accudire prima di tutto il proprio nucleo familiare.

Eppure, nel complesso le donne straniere che vivono in Italia sono una forza lavoro più qualificata della componente maschile: tra di esse il titolo di studio prevalente è il diploma, mentre tra gli uomini prevale la licenza media. Soprattutto, i dati dicono che ha la laurea il 17% delle donne straniere occupate a fronte dell'8% degli uomini. Ciò nonostante, alle donne immigrate sono proposte posizioni lavorative inferiori rispetto a titolo di studio e competenze posseduti e il loro tasso di sottoccupazione risulta più che doppio rispetto a quello maschile (4,2% a fronte dell'1,9%).

Si può affermare, in sintesi, che le dinamiche interne al mercato del lavoro nazionale, in particolare la terziarizzazione dell'economia e l'aumento delle occupazioni a bassa qualifica e a termine, hanno incrementato la vulnerabilità della manodopera straniera, soprattutto di quella femminile. Ed anche che, alla parziale emancipazione delle donne italiane dal lavoro domestico e al loro massiccio ingresso in quello salariato, in assenza di un reale avanzamento culturale nella condivisione dei compiti familiari tra i generi e di un sistema di sostegno pubblico alle famiglie e alle donne, ha fatto da contraltare una sorta di delega della cura alle donne immigrate.

Le donne straniere nel mercato del lavoro italiano, insomma, vivono una "doppia discriminazione": da un lato la condizione di straniere le colloca in un mercato del lavoro di bassa qualifica, scarsa tutela e ridotta retribuzione; dall'altro, la loro condizione di donne riflette, amplificandole, le generali criticità della partecipazione femminile al lavoro (differenziali strutturalmente negativi rispetto ai tassi occupazionali maschili, precarietà contrattuale, prevalenza del part-time, segregazione in settori caratterizzati da basse retribuzioni e alti tassi di sommerso e lavoro nero, ecc.).

L'osservazione di alcuni semplici dati conferma il suddetto quadro. Durante il 2018 i tassi di occupazione delle donne straniere è stato del 50,2% (con un gap negativo del 17,6% rispetto agli uomini) e il loro tasso di disoccupazione del 16,4% (+5% rispetto agli uomini e +4% rispetto alle donne italiane). Il tasso di inattività delle straniere è del 39,8% e supera di 23 punti percentuali quello degli uomini. Rispetto alle donne italiane, invece, l'indicatore è inferiore di quasi cinque punti percentuali, un segnale di quanto la necessità del lavoro sia probabilmente vissuta come più pressante dalle donne straniere. Inoltre, i dati dell'Inps mostrano come l'80% dei contratti attivati nel 2018 verso donne straniere sia precario (39% a tempo determinato, 16% in somministrazione, 9% stagionale e 11% intermittente) e come il 40% delle lavoratrici straniere sia impiegata a part-time (a fronte del 13% degli uomini), un tempo parziale nel 60% dei casi involontario.

Emerge anche come la condizione occupazionale non sia indipendente da quella familiare. Le donne straniere di 25-44 anni con figli, ad esempio, mostrano tassi di occupazione decisamente inferiori alle italiane (41,6% contro il 58%) e, viceversa, le donne immigrate con figli hanno un tasso di disoccupazione più elevato delle italiane (19,6% contro 11,3%). Inoltre, il 73% delle straniere inattive è madre, mentre tra gli uomini stranieri con figli è inattivo solo il 39% (un gap di genere che si riscontra anche tra donne e uomini italiani). Se ne ricava che la condizione di maternità accentua la vulnerabilità delle donne (italiane, ma ancor più straniere) nel mercato del lavoro e nella società.

Quando riescono a lavorare, infine, le donne immigrate trovano spazio quasi esclusivamente nel lavoro domestico e di cura, dove invece le italiane svolgono ormai un ruolo residuale: oggi in Italia ha la cittadinanza straniera il 76% delle badanti e il 65% delle colf.

Ed allora vien da chiedersi se davvero, dopo oltre 40 anni di immigrazione, l'integrazione delle immigrate sia qualitativamente cresciuta in termini di diritti e di effettivo riconoscimento del loro status di nuove cittadine.

Consola, anche se parzialmente, il constatare che molte di loro hanno comunque costruito percorsi di emancipazione, sia riducendo negli anni il tempo di lavoro come colf o assistenti di cura (passando da impieghi 24 ore su 24 a occupazioni a ore, così da poter godere di una propria abitazione e, soprattutto, una propria vita privata), sia avviando una propria attività nell'ambito del lavoro autonomo (oggi, su oltre 600.000 imprese gestite da lavoratori stranieri, il 24,0% è a titolarità femminile).

Si tratta, però, di avanzamenti che le donne si sono conquistate da sole, mentre resta fortemente deficitario il piano delle politiche di contrasto alle disuguaglianze di genere e di sostegno a percorsi di effettiva parità (tra uomini e donne e tra autoctoni e immigrati).

Costruire politiche di genere e di uguaglianza

Affrontare la condizione e l'inserimento sociale ed economico delle donne immigrate in Italia richiede allora di riflettere – e di intervenire – non solo sulle politiche migratorie e di integrazione dei cittadini stranieri, ma anche sulle politiche di sostegno alle donne e alle famiglie, sia italiane che di origine immigrata.

La condizione delle donne immigrate, infatti, deriva certamente dalle normative di ingresso e permanenza in Italia e da quanto queste ne sostengano o meno l'acquisizione

di diritti e il ruolo di cittadine, lavoratrici, professioniste; ma dipende anche dalle politiche di sostegno alle donne lavoratrici e alle famiglie, in particolare quelle con minori, anziani o malati da accudire, dunque dal welfare e dalla sua effettiva efficacia per i cittadini tutti, italiani e di origine straniera.

Basti pensare alle tante famiglie che, avendo un anziano o malato in casa e in assenza di adeguati servizi di assistenza socio-sanitaria (ulteriormente indeboliti dai tagli degli ultimi anni alla spesa pubblica per la salute e l'assistenza), devono optare per una soluzione privata. Una situazione che nel tempo ha generato in Italia un vero e proprio nuovo modello di stato sociale, non a caso definito "welfare fai da te" o "welfare informale", fondato sulla soluzione privata della questione della cura e divenuto alternativo al precedente modello del "welfare familistico".

Per queste famiglie la soluzione più diffusa e praticabile è quella di affidare il proprio caro a lavoratori privati a domicilio, quasi esclusivamente donne di cittadinanza straniera coabitanti con la persona da accudire. E così i familiari si ritrovano, loro malgrado, a ricoprire il ruolo di datori di lavoro, spesso in assenza di un'adeguata preparazione, ignorando i rischi legati ad una cattiva gestione del rapporto di lavoro e i doveri vigenti verso i propri dipendenti; e le lavoratrici straniere si ritrovano a svolgere un lavoro molto impegnativo, cui anch'esse non sono sempre preparate, in assenza di un'adeguata formazione e di informazioni sui propri diritti e doveri.

Permane invece immutato il contesto culturale di fondo, che continua a considerare il lavoro di cura intra-familiare come una questione prettamente femminile, il cui peso, se non è più sulle spalle delle donne della famiglia, viene comunque delegato ad altre donne: le lavoratrici immigrate.

Queste sperimentano un lavoro particolarmente gravoso, psicologicamente molto impegnativo e sfiancante, a fronte di retribuzioni medio-basse, nella gran parte dei casi inferiori sia ai livelli minimi stabiliti dal contratto nazionale di riferimento, sia alle ore effettivamente lavorate. Una grave violazione dei loro diritti di lavoratrici, che però discende anche dalle difficoltà delle stesse famiglie che, rientrando quasi sempre in fasce di reddito medie, non hanno i mezzi – né i necessari sostegni – per retribuire come da contratto le loro assistenti e garantire loro diritti quali il riposo settimanale, le ferie, la malattia, la maternità. Un circuito vizioso che trova nelle donne straniere impiegate nell'ambito della cura domiciliare e del lavoro domestico l'ultimo anello della catena.

In un tale scenario, è chiaro come "solo favorendo un sistema di giusti incentivi si potrà rendere il lavoro regolare più conveniente di quello in nero. Le buone prassi già sperimentate in altri paesi europei, ad esempio Belgio e Francia, dimostrano nei fatti come questa sia la strada da percorrere".¹ Ed è questo quanto chiede il *Libro bianco europeo del lavoro domestico*, pubblicato nel 2019 dalla Federazione Europea dei Datori di Lavoro Domestico (Effe): un impegno della politica per creare un quadro socio-fiscale incentivante visto che, tra le principali cause del lavoro irregolare in ambito domestico, vi sono proprio il fattore economico e i costi della cura a carico delle famiglie.

Politiche di defiscalizzazione incentivanti, potenziamento dell'assistenza domiciliare

¹ A. Zini, "Pilastro sociale e motore economico: il lavoro domestico nell'Europa e nell'Italia del futuro", in IDOS - Confronti, *Dossier Statistico Immigrazione 2019*, Edizioni IDOS, Roma, 2019, p. 297.

e un sistema di welfare misto, che metta insieme le risorse del pubblico con quelle del privato sociale, permetterebbero di risolvere gran parte delle problematiche che oggi condizionano le famiglie e, soprattutto, le scelte delle donne, sia italiane che di cittadinanza straniera.

Affinché alla tutela dei diritti di una parte di cittadinanza non corrisponda la negazione degli stessi per un'altra parte di popolazione, sono richieste dunque politiche complesse, in grado di agire su molteplici livelli, al fine di rispondere alla pluralità di ruoli e bisogni che le donne oggi esprimono e, nel caso delle donne straniere, alla forte intersezionalità² della loro condizione. Le donne immigrate, infatti, come la teoria dell'intersezionalità ha ben evidenziato, incarnano al contempo una pluralità di condizioni potenzialmente svantaggiose: sono donne, straniere, spesso di classe sociale medio-bassa, non riconosciute nei titoli di studio conseguiti nei Paesi di origine (e quindi, in migrazione, considerate prive di titoli e competenze), in alcuni casi condizionate in quanto donne da tradizioni (familiari, culturali, religiose) non sempre favorevoli all'autonomia femminile.

Già solo la divisione di genere nei ruoli familiari basterebbe a spiegare l'origine delle discriminazioni che le donne subiscono nel mondo rispetto agli uomini. Se a questa differenza si somma la differenza di classe, ecco che la discriminazione raddoppia. Le donne dotate di mezzi economici più solidi o di reti familiari allargate riescono infatti a soddisfare la domanda di cura in famiglia, acquistando i servizi di assistenza sul mercato privato; quelle che non hanno questa possibilità devono invece rinunciare a parte del loro tempo lavorativo esterno e assolvere personalmente alle necessità di accudimento che possano sorgere nella propria famiglia. Nel mezzo ci sono le tante donne e famiglie che trovano una soluzione di mezzo rivolgendosi a lavoratrici a basso costo e disponibili alla coabitazione, alimentando quello che è stato definito il mercato globale della cura.

Le più sfavorite tra tutte restano le donne delle classi sociali economicamente più fragili, tra le quali quelle straniere sono certamente rappresentate al di sopra della media.

Una risposta efficace a un tale quadro richiede, evidentemente, una redistribuzione più equa del lavoro domestico e di cura, attraverso almeno due vie. In primo luogo mediante un potenziamento dei servizi di welfare per le famiglie, con un incremento significativo e omogeneo sull'intero territorio nazionale di strutture e servizi accessibili e adeguati; e in secondo luogo sostenendo e promuovendo nuovi modelli culturali che superino la divisione di ruolo tra l'uomo, inteso come colui che deve mantenere la famiglia (*male breadwinner*), e la donna, intesa come colei che deve gestire la casa e le relazioni intra-familiari (*female homemaker*). Manca ancora un'assunzione della questione della conciliazione vita/lavoro come obiettivo comune e condiviso tra generi e generazioni.

Per le famiglie e le donne di origine immigrata a tutto questo si sommano le discriminazioni istituzionali di cui possono essere oggetto, come emerge ogni qual volta i giudici, interpellati a seguito di episodi di esclusione di cittadini stranieri non comunitari

² Concetto coniato nel 1989 da Kimberlé Crenshaw, femminista e docente di legge, per indicare come l'origine delle disuguaglianze sociali e delle discriminazioni debba spesso essere ricercata nella sovrapposizione (o intersezione) di più identità (biologiche, sociali, culturali), come il genere, la classe sociale, la nazionalità, l'etnia, la religione, l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale, ecc. Secondo questo approccio, dunque, ingiustizie e disuguaglianze avvengono in molti casi a partire da una base multidimensionale.

da diritti previsti dal nostro sistema socio-assistenziale (assegno alla nascita, per il terzo figlio, al nucleo familiare, di maternità, bonus bebè, diritto alla mensa scolastica, accesso all'edilizia pubblica), richiamano le istituzioni competenti a riconoscere tali diritti anche ai soggiornanti non comunitari che ne abbiano i requisiti e a rispettare il principio di non discriminazione sancito dalla normativa europea. Ciò nonostante, casi di esclusione dai suddetti benefici continuano a ripetersi nei confronti di rifugiati e soggiornanti non comunitari, con ricadute negative soprattutto sulle donne che, in assenza di sostegni pubblici e nella difficoltà di conciliare la condizione di madre con quella di lavoratrice, sono di fatto costrette a rinunciare al lavoro extra-domestico e, con esso, all'autonomia economica.

In conclusione, la carenza di politiche di sostegno per le madri lavoratrici, che favoriscano e accompagnino la conciliazione tra carichi familiari e carichi lavorativi, ma anche l'attuale assenza di canali di immigrazione regolare in Italia, le farraginose politiche di integrazione verso i cittadini immigrati, le difficoltà nella lotta al lavoro sommerso, la non raggiunta parità di genere in famiglia e sul lavoro, sono tutti elementi che concorrono nel rendere le donne – ancor più se straniere – particolarmente esposte a discriminazione, precarizzazione, part-time involontario, povertà.

Probabilmente, allora, un'integrazione di successo delle donne immigrate non potrà mai realizzarsi del tutto se non in parallelo alla costruzione di politiche di parità effettive e di un welfare fortemente rinnovato.

L'integrazione dei rifugiati nell'UE: lacune politiche, indicatori quantitativi e impatto economico

Antonio Ricci, *Centro Studi e Ricerche IDOS*

"Quante vittime, quanto sangue, quanto dolore associato alla questione dei confini! Infiniti sono i cimiteri di quelli caduti in difesa dei confini. Altrettanto illimitati sono i cimiteri di coloro che hanno cercato di ampliarli"

Ryszard Kapuściński, Imperium, 1993

Introduzione

Tra il 2015 e il 2016 l'Unione europea ha accolto un numero di persone in fuga da zone di conflitto al di fuori dell'Europa senza precedenti dai tempi della seconda guerra mondiale. È stata chiamata la "crisi dei rifugiati" ed è stata una vera "crisi", non soltanto per il numero incredibilmente alto di persone coinvolte (complessivamente quasi 2,6 milioni di richiedenti asilo in due anni), ma soprattutto a causa della risposta divisiva dei diversi Stati membri dell'Ue. Il mancato raggiungimento di un accordo politico su una base di responsabilità condivisa si rispecchia negli approcci dei decision maker europei, che si sono limitati a discutere su come garantire la chiusura delle frontiere anziché affrontare il problema alla radice.

Nonostante il significativo calo della pressione registrato negli anni successivi, "cattive pratiche" sono state sempre più spesso denunciate dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali (Fra), che negli *Highlights* trimestrali di luglio 2019¹ ha descritto la diffusione in tutta l'UE di casi di espulsioni senza preavviso, atti di razzismo o forme varie di violenza, privazione di cibo e (ultimo, ma non meno importante) l'arresto di numerosi operatori umanitari. Un crescendo di gravi situazioni da aggiungere a problemi strutturali irrisolti a lungo termine come i limiti delle disposizioni nazionali in materia di asilo, la saturazione dei sistemi di riconoscimento della protezione e il sovraffollamento delle strutture di accoglienza, così come al recente diffuso senso di sfiducia e pregiudizio nei confronti dei rifugiati, alimentato anche da narrative discriminatorie messe in campo da partiti e mass media xenofobi.

In questo contesto sembrano davvero lontani i tempi – come la metà degli anni '90

¹ European Fundamental Rights Agency, *Migration: key fundamental rights concerns. 1.4.2019/30.6.2019*, Quarterly Bulletin, Wien, July 2019.

dello scorso secolo – quando gli Stati membri dell'UE avevano posto l'integrazione dei migranti e dei rifugiati in cima all'agenda politica².

Da un lato le politiche di integrazione venivano considerate un'attuazione coerente delle norme sui diritti umani stabilite principalmente nella *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, firmata a Roma il 4 novembre 1950³.

D'altro canto, al fine di essere pronti ad affrontare la carenza di forza lavoro presente e futura prodotta dall'invecchiamento della popolazione dell'UE, come indicato anche nell'*Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*⁴ e nella *Strategia UE 2020*⁵, la logica era anche quella di sfruttare l'opportunità di aumentare il numero di lavoratori a disposizione integrando più efficacemente possibile i migranti legali nell'UE.

Oggi il clima politico risulta totalmente cambiato, anche se i diritti umani e la carenza di manodopera rimangono questioni irrisolte.

Questo breve testo⁶, dunque, dopo una panoramica introduttiva delle principali fasi del processo politico dell'UE, analizzerà la discrepanza tra le attuali definizioni e le interpretazioni *de facto* del concetto di integrazione, affronterà quindi i tentativi di misurare l'integrazione avvalendosi di dati socio-statistici e proverà poi ad analizzarne l'impatto economico.

Nell'ultimo paragrafo verranno infine elaborate alcune raccomandazioni, volte a superare gli approcci di emergenza e a riportare il discorso politico sulle tracce del passato, quando l'arrivo dei rifugiati non veniva identificato come una crisi e le politiche erano finalizzate all'integrazione dei nuovi arrivati.

Contesto normativo e lacune politiche

Le origini della politica europea sull'integrazione dei migranti e dei rifugiati risalgono a 20 anni fa, quando le *Conclusioni del Consiglio europeo* tenutosi a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999 hanno aperto la strada alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia (il cosiddetto *programma di Tampere*⁷), affermando l'importanza della programmazione e della cooperazione per l'obiettivo comune dell'integrazione dei migranti e dei rifugiati. In tale occasione i responsabili politici dell'UE hanno pienamente concordato sul fatto che

² Cfr. A. D'Angelo, A. Ricci (a cura di), *Diritti Rifugiati in Europa. Politiche e Prassi di Integrazione dei Rifugiati*, Relazioni Internazionali, Roma, 2005.

³ Diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 7), uguaglianza davanti alla legge (art. 20) e divieto di qualsiasi discriminazione basata su qualsiasi fondamento come sesso, razza, colore, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di altro genere, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, disabilità, età o orientamento sessuale (articolo 21). Inoltre, l'articolo 52 consente all'UE di garantire standard più elevati di protezione, come l'esistenza di un diritto al ricongiungimento familiare, attraverso la legislazione derivata comunitaria.

⁴ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=EN>.

⁵ Cfr. <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%202007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

⁶ L'analisi presentata in questo testo rappresenta una rielaborazione degli appunti preparati in occasione della docenza tenuta il 15 luglio 2016 alla prima International Summer School su *Forced Migration and Asylum: a Multidisciplinary Approach* organizzata a Bologna da Lai Momo e Africa e Mediterraneo con il supporto del Comune di Bologna e della Regione Emilia Romagna.

⁷ Cfr. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

l'obiettivo di questa politica di integrazione dovrebbe essere quello di garantire diritti e obblighi dei cittadini di paesi terzi comparabili a quelli riconosciuti ai cittadini dell'UE.

Nel 2002 sono stati istituiti i *Punti di contatto nazionali per l'integrazione*⁸ e nel 2003 il Consiglio europeo ha invitato la Commissione europea a pubblicare Relazioni annuali su migrazione e integrazione⁹.

Nel 2004 il *programma dell'Aja*¹⁰, per rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione europea, ha chiesto esplicitamente lo sviluppo di un sito web internet ampiamente accessibile sull'integrazione¹¹ e ha definito dieci priorità, sottolineando l'importanza di valutare le politiche di integrazione e adottare un approccio olistico. Questi *Principi di base comuni per la politica di integrazione degli immigrati*¹² hanno fornito un quadro per l'elaborazione delle politiche dell'UE in materia di integrazione, confermato dalla comunicazione CE dell'anno successivo su un'*Agenda comune per l'integrazione*¹³, che ha fornito una serie di meccanismi comunitari di sostegno per l'attuazione dei Principi di base.

Con il *programma di Stoccolma*¹⁴ del 2009 su un'Europa aperta e sicura al servizio e alla protezione dei cittadini, fu stabilito un nucleo di pertinenti indicatori politici con cui misurare l'integrazione, sulla base di quattro pilastri: occupazione, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva.

La comunicazione CE *Europa 2020*¹⁵ su una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (2010) ha sottolineato la necessità di stabilire una nuova agenda per l'integrazione dei migranti al fine di sfruttare appieno il loro potenziale. Infine, l'*Agenda della CE del 2011 per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi* è passata dall'individuazione degli indicatori alle azioni locali necessarie per aumentare la partecipazione economica, sociale, culturale e politica dei migranti.

Tutte queste pietre miliari contribuiscono a ripercorrere le tappe che hanno portato allo sviluppo di un approccio generale alle politiche di integrazione, anche se nello specifico caso dei rifugiati la loro integrazione continua a basarsi essenzialmente sulle previsioni stabilite dalla direttiva rifusa sulla qualificazione (2011/95/UE)¹⁶, che si occupa di protezione

⁸ Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_02_308.

⁹ Il primo Rapporto è stato pubblicato nel 2004: COM(2004) 508. Vedi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0508&from=FR>.

¹⁰ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>.

¹¹ L'obiettivo del sito web europeo sull'integrazione è di contribuire a migliorare l'efficacia delle politiche e delle pratiche di integrazione nell'Unione europea condividendo strategie di successo e sostenendo la collaborazione e la cooperazione. Il sito web europeo sull'integrazione è progettato per fungere da piattaforma a livello Ue per il collegamento in rete sul tema dell'integrazione, attraverso lo scambio di politiche e pratiche. Vedi: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/home>.

¹² Cfr. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu>.

¹³ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:EN:HTML>.

¹⁴ Cfr. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/the_stockholm_programme_-_an_open_and_secure_europe_en_1.pdf.

¹⁵ Cfr. <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

¹⁶ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>. Altri requisiti di integrazione nell'acquis dell'UE in materia di migrazione sono affrontati in diverse direttive, principalmente in materia di parità di trattamento, accesso all'occupazione, istruzione, residenza sicura e diritto al ricongiungimento familiare.

dal respingimento, permessi di soggiorno, documenti di viaggio, accesso all'occupazione, accesso all'istruzione, assistenza sociale, assistenza sanitaria, accesso all'alloggio, accesso alle strutture di integrazione, nonché disposizioni specifiche per i bambini e le persone vulnerabili.

1999	Programma di Tampere (Conclusioni del Consiglio europeo per la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia)
2002	Creazione dei Punti di Contatto Nazionali sull'integrazione
2003	Programmazione di rapporti annuali della Commissione in materia di migrazione e integrazione
2004	Programma dell'Aja per rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia nell'Unione europea
2004	Principi di base comuni per la politica di integrazione degli immigrati
2005	Comunicazione della Commissione su un'Agenda comune per l'integrazione
2009	Programma di Stoccolma su un'Europa aperta e sicura al servizio e per la protezione dei cittadini
2010	Comunicazione della Commissione europea 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva
2011	EC Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi
2011	Direttiva qualifiche rifusa (2011/95/EU)

Nonostante i progressi compiuti, è opportuno sottolineare la persistente mancanza di uno strumento politico specifico dell'UE direttamente mirato all'integrazione dei rifugiati. Di conseguenza, non solo gli approcci nazionali variano in modo significativo all'interno dell'UE, ma anche la maggior parte dei programmi resta inglobata negli sforzi più generali di integrazione esistenti, alimentando così il rischio che l'integrazione dei rifugiati rimanga in gran parte trascurata, come testimoniato dalle difficoltà da loro incontrate nell'inserirsi nel mercato del lavoro.

Partendo da questo quadro normativo e in assenza di uno strumento formale per gestire le fasi di integrazione successive all'accoglienza iniziale, è facile capire come la cosiddetta "crisi dei rifugiati" del 2015 abbia colto molti Stati membri totalmente impreparati e politicamente incapaci di condividere le responsabilità.

Per questo motivo la cosiddetta "crisi dei rifugiati" non dovrebbe essere considerata una crisi africana quanto piuttosto una crisi europea, una crisi di quella solidarietà che gli Stati membri dell'UE dovrebbero riconoscersi reciprocamente, oltre che nei confronti di quel Paese che è responsabile di accogliere i richiedenti asilo.

Invece, ci troviamo di fronte ad un vero "collo di bottiglia" prodotto dalla discrepanza tra teoria e pratica: da un punto di vista teorico, infatti, i diritti alla non discriminazione e all'uguaglianza di fronte alla legge sono effettivamente principi fondanti dell'acquis europeo, ma in termini pratici stentano a guidare le politiche di integrazione nella vita reale. Una mancanza di rispetto per i diritti umani che comporta anche un costo importante, come la rinuncia al perseguimento dell'interesse economico dell'Unione e a coltivare migliori prospettive per lo sviluppo futuro.

Non è un caso che attualmente nell'UE – come denunciato da Human Rights Watch¹⁷ – non esiste un “diritto” formalizzato all'integrazione, né esiste un “diritto” scritto di vivere in una società omogenea in cui la diversità non ponga sfide.

L'esperienza della cosiddetta “crisi dei rifugiati” insegna pertanto che non è sufficiente garantire che tutti possano esercitare il diritto di presentare domanda di asilo o che il processo di riconoscimento sia equo ed efficiente, sebbene questi aspetti non debbano essere messi in discussione e dovrebbero essere trattati come uno standard minimo. Gli Stati membri dovrebbero inoltre fornire condizioni dignitose mentre è in corso l'esame delle domande di asilo, preparare la popolazione ospitante con informazioni precise ed esatte su chi siano i rifugiati e l'importanza di accoglierli, assicurarsi che esistano strutture e programmi per promuovere una società inclusiva sia per rifugiati che per la comunità ospitante. Allo stato attuale, però, la maggior parte degli Stati membri dell'UE è lontana dal soddisfare questi requisiti e anche la mancanza di canali sicuri, legali e ordinati per i migranti, i richiedenti asilo e i rifugiati per raggiungere l'UE ha portato molti tra loro a ricorrere a reti di traffico criminale e a rischiare la vita in viaggi difficili e ricchi di insidie. Di conseguenza nel corso del 2019 oltre 1.246 uomini, donne e bambini sono stati accertati come morti o dispersi nel Mar Mediterraneo, la rotta migratoria più mortale del mondo.

Mancata corrispondenza tra le definizioni attuali e le interpretazioni *de facto*

Un primo problema è il fatto che non esiste consenso sulla definizione di integrazione degli immigrati nel contesto dei paesi sviluppati e che non esiste nemmeno una definizione formale nel diritto internazionale dei rifugiati. Inoltre, le interpretazioni *de facto* (su cosa sia l'integrazione) variano considerevolmente in base al punto di vista di governi, responsabili delle politiche e parti interessate. Inevitabilmente è possibile notare anche differenze significative tra queste interpretazioni e ciò che l'integrazione significa per i rifugiati, condizione che può portare (e in effetti porta) a percezioni diverse di quella che dovrebbe essere considerata un'integrazione “di successo”¹⁸.

Secondo l'UNHCR l'integrazione dovrebbe essere intesa nel caso dei migranti forzati come il risultato finale di “un processo dinamico e poliedrico a due vie con tre dimensioni correlate: una dimensione giuridica, una economica e una socio-culturale”¹⁹. Alla base della definizione dell'UNHCR c'è il concetto di integrazione come processo a due vie, fondato sull'adattamento di una parte e sull'atteggiamento di “accoglienza” dell'altra, senza perciò richiedere ai rifugiati di rinunciare alla propria identità culturale.

Nel contesto dell'UE, l'integrazione è definita come un “processo dinamico bidirezionale di mutua sistemazione da parte di tutti gli immigrati e residenti degli Stati membri” (definizione tratta dai *Principi di base comuni* del 2004 per la politica di integrazione degli immigrati nell'UE)²⁰, anche se i governi nazionali di solito impongono ai nuovi arrivati di

¹⁷ Cfr. <https://www.hrw.org/news/2016/01/13/europe-integrating-refugees-next-big-challenge>.

¹⁸ Cfr. UNHCR, *A new beginning: refugee integration in Europe*, Geneva, 2013.

¹⁹ Cfr. UNHCR - Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on Local Integration No. 104 (LVI) - 2005*, 7 October 2005. Vedi: <http://www.refworld.org/docid/4357a91b2.html>.

²⁰ I *Principi di base comuni per la politica di integrazione degli immigrati* (2004) costituiscono la base su cui viene formulata l'integrazione dei migranti nell'UE sancendo che:

- l'integrazione è un processo dinamico a due vie;
- implicante il rispetto dei valori dell'UE;

impegnarsi su determinati aspetti specifici dell'integrazione al fine di garantire una società coesa e funzionale in cui tutti i membri contribuiscano alla sua crescita e ne traggano beneficio.

La gamma di modi in cui i governi nazionali perseguono questi scopi varia dalle agevolazioni e abilitazioni, all'incoraggiamento o addirittura alla coercizione. Bijl e Verweij (2012)²¹ hanno sottolineato i crescenti obblighi di integrazione richiesti ai migranti e i crescenti ostacoli frapposti al percorso di integrazione, come i test linguistici e di cittadinanza o i corsi di orientamento obbligatorio, affermando come ciò erode il concetto di un processo a due vie e sposta l'approccio politico nella direzione dell'assimilazione. Gli autori hanno supportato la loro analisi sottolineando inoltre un cambiamento nella terminologia del discorso pubblico politico, passato dai "diritti e doveri" agli "obblighi" degli immigrati e alla loro "responsabilità propria".

In ogni caso, anche se, in linea di massima, gli obiettivi dell'integrazione dovrebbero essere uguaglianza, inclusione e successo, tuttavia la disparità può intervenire nel caso in cui i governi vedano l'integrazione in un modo, mentre i nuovi arrivati la vivano in un altro. I rifugiati, come parte in causa di questo gruppo, hanno inoltre esigenze specifiche che non possono essere trascurate dai responsabili politici durante l'elaborazione di programmi di integrazione²²:

- innanzitutto, l'individualità del processo di integrazione è fondamentale per persone come i rifugiati che arrivano negli Stati membri dell'UE con background individuali molto diversi;
- in secondo luogo, dovrebbero essere presi in considerazione tutti i problemi specifici dei rifugiati relativi all'unità familiare, alle condizioni di accoglienza, al processo di asilo, al periodo di transizione immediatamente successivo al riconoscimento dello status, ecc.;
- quindi, il passaggio dalla richiesta di asilo allo status di rifugiato riconosciuto rappresenta un momento particolarmente delicato per i rifugiati, perché proprio a questo punto cambia l'accesso alla società ospitante e si aprono molte porte che offrono pieno diritto al lavoro, accesso a corsi di lingua strutturati, accesso agli alloggi ecc.;

-
- l'occupazione costituisce una parte fondamentale dell'integrazione ed è fondamentale per la partecipazione;
 - la conoscenza della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospitante è parte integrante di un'integrazione riuscita;
 - l'istruzione è fondamentale per la partecipazione attiva;
 - l'accesso a istituzioni, beni e servizi alla pari dei cittadini nazionali è fondamentale per l'integrazione;
 - interazione tra migrante/cittadino;
 - salvaguardia della pratica di diverse culture e religioni;
 - partecipazione al processo democratico;
 - mainstreaming delle politiche di integrazione;
 - chiari obiettivi, indicatori e meccanismi di valutazione per regolare la politica di integrazione.

²¹ La pubblicazione di Bijl e Verweij non si riferisce direttamente al caso dei rifugiati, tuttavia il clima di integrazione che essi analizzano incide pienamente sull'integrazione dei rifugiati. Vedi: R. Bijl, A. Verweij (eds), *Measuring and Monitoring Immigrant Integration in Europe*, The Netherlands Institute for Social Research, The Hague, 2012.

²² Cfr. UNHCR, *A new beginning: refugee integration in Europe*, Geneva, 2013.

- infine, dovrebbero essere prese in considerazione anche diverse aree trasversali, come la separazione familiare, il tempo trascorso tra la procedura di accoglienza e l'accoglienza effettiva, l'assenza di documentazione, la fase di transizione al momento del riconoscimento, la lingua e la salute.

Misurare l'integrazione per valutare le politiche

Come sottolineato nella citata *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi* (2011), negli Stati membri vi è una generale assenza di dati quantitativi nell'area delle politiche di integrazione dei rifugiati e di indicatori misurabili di integrazione, anche quando questi dati sono invece ampiamente disponibili nel caso dei migranti. Contrariamente a quanto avviene per i dati quantitativi, le informazioni disponibili provenienti dalla ricerca qualitativa sull'integrazione dei rifugiati potrebbero essere considerevoli in alcuni paesi.

Nell'ultimo decennio, ci sono stati due tentativi interessanti per valutare e misurare l'integrazione dei migranti nei paesi dell'UE utilizzando indicatori quantitativi comparabili. Gli obiettivi erano principalmente quello di valutare l'efficacia delle politiche, nonché di comprendere le traiettorie di integrazione e i fattori che le influenzano.

Il primo tentativo è rappresentato nel 2011 dagli *Indicatori Eurostat di integrazione degli immigrati*²³, che confronta i dati del 2009 relativi a persone di origine straniera, di origine UE e di origine extra-UE con quelli relativi alla popolazione totale. I dati sono organizzati in base al genere e agli Stati membri dell'UE e riferiti a quattro aree: occupazione, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva. Questi dati, quando si riferiscono alla popolazione non appartenente all'UE, riguardano anche le persone con status di protezione, ma non sono disponibili informazioni disaggregate sui soli rifugiati.

Il secondo tentativo è rappresentato dagli *Indicatori OCSE sull'integrazione degli immigrati*²⁴, elaborati nel 2012 a partire dai dati Eurostat, che forniscono un'analisi del modo in cui gli immigrati e le loro famiglie si sono insediati nei 29 paesi OCSE. Ancora una volta, il rapporto indaga ampiamente le aree di analisi identificate nella *Dichiarazione di Saragozza* (16 aprile 2010)²⁵, riferendosi all'integrazione attraverso i dati relativi a distribuzione del reddito, alloggio, salute, istruzione dei bambini di seconda generazione, mercato del lavoro e impegno civico. L'obiettivo è misurare i risultati e i progressi compiuti dagli immigrati nell'ultimo decennio rispetto ai risultati relativi ai nati nel paese. Il Rapporto dell'OCSE contiene pochi dati mirati sui rifugiati, facendo specifico riferimento a questi ultimi solo per quanto riguarda la salute.

Anche se gli indicatori Eurostat e OCSE rappresentano un'esperienza pilota, è opportuno sottolineare chiaramente che rimangono ancora "refugees' blind". Inoltre, anche se l'integrazione dei rifugiati potesse essere misurata dalle statistiche, è importante analizzare questo fenomeno sociale non separatamente dai dati qualitativi, poiché questi ultimi forniscono approfondimenti fondamentali per investigare il livello soggettivo all'interno del quale si verifica di fatto l'integrazione.

²³ Cfr. Eurostat, *Indicators of immigrant integration: a pilot study*, Luxembourg, 2011.

²⁴ Cfr. OECD, *OECD Indicators of immigrant integration*, Paris, 2012.

²⁵ Cfr. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/library/doc/declaration-of-the-european-ministerial-conference-on-integration-zaragoza-15-16-april-2010>.

In effetti, misurare l'impatto delle politiche di integrazione sui rifugiati senza una comprensione delle loro esigenze particolari può portare a uno sviluppo errato delle politiche e alla mancanza di un sostegno cruciale per evitare la dipendenza a lungo termine, l'emarginazione e l'isolamento.

L'analisi di queste esperienze pilota di misurazione dell'integrazione basate su dati socio-statistici, unitamente alle ricerche qualitative pubblicate a livello locale e alla letteratura disponibile, suggerisce che i rifugiati possono complessivamente avere: una maggiore incidenza di livelli di istruzione più bassi, una minore partecipazione al mercato del lavoro e una maggiore probabilità di ritrovarsi sopraqualificati rispetto alle posizioni di lavoro occupate. In diversi studi l'occupazione sembra essere la preoccupazione principale per i rifugiati. In effetti, per quanto riguarda l'ingresso nel mercato del lavoro, esistono ostacoli specifici per i rifugiati oltre alle sfide che i migranti normalmente devono affrontare, come:

- perdita dei documenti di identità e dei certificati di qualificazione,
- mancata accettazione e riconoscimento delle qualifiche o dei titoli di studio,
- traumi e incertezze,
- ansia per la separazione familiare,
- il lungo periodo di inattività nel sistema di asilo,
- limitato accesso a internet e ai social network.

Inevitabilmente, più frequentemente i rifugiati possono soffrire di condizioni di disoccupazione.

È stato rilevato che la conoscenza della lingua ha un'influenza chiave²⁶ su quasi tutti i settori politici e il livello delle lezioni di lingua è stato ampiamente dichiarato come troppo basso per un uso pratico. Le lezioni professionali di lingua sono ritenute utili in aggiunta alle opportunità di lavoro.

Rispetto ai più ampi gruppi di migranti e alla popolazione ospitante, i rifugiati hanno più difficoltà ad accedere ad alloggi sicuri, adeguati e convenienti. Esistono pochi dati, ma la letteratura suggerisce che i rifugiati avvertono in modo schiacciante la pressione di lasciare il centro di accoglienza immediatamente dopo aver ricevuto lo status di rifugiato (questo li può spingere a vivere in alloggi precari in aree svantaggiate, a coabitare temporaneamente con gli amici o persino a divenire senzatetto).

Le previsioni sull'impatto economico

Vari studi hanno provato a fornire previsioni sull'impatto economico dei recenti flussi nell'Ue di migranti forzati.

La Commissione europea, nell'intento di valutare l'impatto dell'immigrazione sui conti pubblici a seguito di quello che sembra essere un cambiamento della tipologia dei flussi correnti²⁷, sottolinea che il peso delle spese aggiuntive è condizionato dalla capacità dei singoli Stati membri di utilizzare al meglio i fondi comunitari per l'asilo, l'immigrazione e l'integrazione (FAMI) o altri fondi europei di carattere strutturale o di investimento, così come anche dipende dalle entrate collegate all'aumento dei consumi e degli investimenti. Con il tempo, cioè riconosciuta la protezione e avviato un percorso di integrazione

²⁶ Vedi, per esempio: M.J. Descolonges, V. Laurens, *Chemins d'Espoir: parcours de formation de demandeurs d'asile et de réfugiés en Ile-de-France*, Cimade, Paris, 2008.

²⁷ European Commission, *European economic forecast. Autumn 2015*, Institutional Paper no. 11, Luxembourg, November 2015, p. 48 e segg.

economica e sociale, un'importante fonte di guadagno diventerà lo stesso aumento della forza lavoro. Sulla base di una serie di presupposti (per esempio l'ipotesi che al milione di migranti del 2015 ne seguano 1 milione e mezzo nel 2016 e mezzo milione nel 2017; oppure che almeno alla metà delle richieste corrisponda una decisione positiva e che i tre quarti dei beneficiari di protezione siano in età da lavoro e con un livello di qualificazione nella media rispetto a quello degli autoctoni), lo studio della Commissione propone quindi una simulazione del futuro più immediato, secondo cui l'accoglienza di migranti dovrebbe determinare una crescita della forza lavoro disponibile insieme ad una maggiore spesa pubblica, contribuendo ad un leggero aumento del livello del Pil nel 2015 e negli anni successivi (almeno 0,2% per anno) e alla creazione di maggiori opportunità lavorative.

L'affermazione che i rifugiati, a determinate condizioni che ne prevedano l'integrazione e la partecipazione alla vita della società ospitante, possano essere una *chance* piuttosto che un puro e semplice onere è confermato anche da altri studi. La ripresa economica può passare anche attraverso il contributo lavorativo di immigrati e rifugiati, riferisce il rapporto *Global prospects and policy challenges* presentato dal Fondo Monetario Internazionale (Fmi) in occasione del meeting dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali del G-20, tenuto a Shanghai il 26-27 febbraio 2016²⁸.

Senz'altro l'emergenza umanitaria determinata dall'arrivo di 1,3 milioni di richiedenti asilo solo nel 2015 ha rappresentato uno *shock* per la ripresa europea, ma in realtà secondo gli esperti del Fmi l'impatto macroeconomico dell'afflusso di rifugiati produrrà nel breve termine un modesto incremento del Pil grazie all'espansione fiscale legata alle attività a sostegno dei richiedenti asilo. Sul medio e lungo periodo, invece, l'impatto dei rifugiati sullo sviluppo e sulle finanze pubbliche dipenderà da quanto efficacemente potranno essere integrati nei mercati del lavoro nazionali e nelle società di accoglienza.

La ricetta del Fmi per perseguire la crescita economica si fonda perciò su politiche che facilitino l'integrazione, riducano al minimo le restrizioni all'accesso al lavoro, prevedano misure proattive al lavoro dedicate ai rifugiati (come per esempio sussidi ai datori di lavoro o deroghe ai salari minimi o di ingresso), sostengano l'autoimprenditorialità, facilitino il riconoscimento delle competenze e favoriscano la mobilità territoriale anche tra i diversi Stati membri.

Nel 2018 gli economisti del Cnr francese hanno valutato a livello macroeconomico gli effetti sull'Ue dei flussi di richiedenti asilo tra il 1985 e il 2015: secondo i risultati dell'analisi non si sarebbe registrato un deterioramento delle performance economiche né del bilancio fiscale, venendo ampiamente compensato l'aumento delle spese per i rifugiati dall'aumento delle entrate fiscali al netto dei trasferimenti una volta che la loro residenza sia divenuta permanente²⁹.

Ulteriori analisi condotte dalla Commissione europea³⁰ mostrano, infine, come il livello di istruzione possa migliorare il tasso di attività dei rifugiati e accrescere le chance di trovare un lavoro se disoccupati, anche se tale miglioramento è meno significativo di

²⁸ Cfr. International Monetary Fund, *IMF Note on Global Prospects and Policy Challenges. G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors' Meetings in Shanghai, China*, February 26-27, 2016.

²⁹ Cfr. H. D'Albis, E. Boubtane, D. Coulibaly, "Macroeconomic Evidence Suggests That Asylum Seekers Are Not a 'Burden' for Western European Countries", in *Sciences advances*, 4 (6), June 2018.

³⁰ Cfr. European Commission, *Labour market performance of refugees in the Eu*, Working paper, Luxembourg, 1/2017.

quanto avverrebbe se fossero autoctoni, soprattutto nel caso dell'istruzione universitaria. Purtroppo l'integrazione dei rifugiati è frustrata dal fatto che sussiste una serie di barriere interne al mercato del lavoro che vanno oltre qualsiasi possibilità di controllo da parte di essi stessi, ma che dipendono piuttosto dal loro stesso essere migranti (ostacoli giuridici, basso tasso di riconoscimento dei titoli di studio, competenze linguistiche non sufficienti, discriminazioni varie, ecc.).

Conclusioni: raccomandazioni per superare gli approcci emergenziali

Purtroppo, di fronte alla crescente emergenza degli arrivi, sembra essere caduta in sordina la pur necessaria attenzione per l'implementazione di politiche di integrazione di migranti e rifugiati in quanto *driver* fondamentale per garantire coesione sociale e sviluppo. La stessa scelta di inglobare nell'ambito dei fondi strutturali comunitari 2014-2020 il Fondo europeo per l'integrazione (FEI) in un fondo più generale, come il Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI), ha simbolizzato l'avvio di un approccio flessibile teso a dare priorità a interventi emergenziali a detrimento di misure strutturali come quelle necessarie per assicurare l'integrazione tanto dei migranti permanenti quanto di quelli temporanei.

Lo stesso concetto di integrazione, per quanto identificato in maniera condivisa come un processo biunivoco di mutua interazione tra tutti gli immigrati e i cittadini degli Stati membri nella citata *Dichiarazione di Saragozza* del 16 aprile 2010, troppo spesso nell'attuazione pratica delle politiche dei singoli Stati membri si è ridotto all'applicazione di un approccio tendenzialmente assimilazionista fondato su una serie di obblighi e su parametri collegati quasi esclusivamente a lingua, cultura, storia, educazione civica, ecc. La stagione più vivace di questo approccio, che ha visto nell'integrazione culturale un punto di arrivo e non un punto di partenza per aspirare ad un concetto di integrazione più ampio che abbia come obiettivo la coesione economica e sociale, si rispecchia nei programmi di integrazione civica che, a partire dagli anni '90, hanno preso corpo in Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania e, con il *Piano per l'Integrazione nella sicurezza*³¹ del 2010 e l'*Accordo per l'integrazione*³² del 2012, anche in Italia.

Al contrario, sulla base dello stato dell'arte attuale, appare chiaro che le aree strategiche a sostegno dell'integrazione dei rifugiati dovrebbero riflettere meglio il processo bidirezionale di integrazione, nonché riflettere le preoccupazioni individuali e specifiche dei rifugiati relative all'unità familiare, l'accoglienza e la procedura di asilo, la documentazione, la durata e il rilascio del permesso di soggiorno, il periodo di transizione dopo il riconoscimento ecc.

Lo stretto coordinamento tra l'autorità che concede lo status di rifugiato, il rilascio della documentazione e la gestione dell'accoglienza dovrebbe mirare a evitare ritardi o lacune, poiché le condizioni, le pratiche e il sostegno durante il processo di asilo dovrebbero principalmente promuovere la dignità e mirare all'*empowerment* del singolo richiedente asilo.

Misure pratiche *ad hoc* dovrebbero essere mirate a implementare:

- un forte quadro antidiscriminazione e la promozione del dialogo interculturale,
- corsi di formazione linguistica su misura,

³¹Cfr. www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Approfondimenti/approfondimento/Documents/mediatione_ITALIA/Piano_Integrazione_Sicurezza.pdf.

³²Cfr. www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/accordo-dintegrazione.

- prestiti, sussidi e borse di studio per l'istruzione superiore,
- agenzie di collocamento specializzate nel riconoscimento delle qualifiche dei rifugiati e nel loro indirizzamento verso un'occupazione adeguata,
- parità di accesso in materia di alloggi, assistenza sanitaria, istruzione, protezione sociale e mercato del lavoro,
- semplificazione delle procedure di ricongiungimento familiare.

Soprattutto, una politica di integrazione efficace (che integri gli status di protezione e consenta a tutti i nuovi arrivati, compresi i rifugiati, di diventare economicamente produttivi) dovrebbe condurre all'autosufficienza, alla dignità e all'interazione sociale; e dovrebbe essere vantaggiosa non solo per gli individui ma anche per la società di accoglienza. In effetti, una società con ampi segmenti sottoproduttivi non potrà che svilupparsi economicamente divisa e socialmente disgregata.

In conclusione, oggi, ancor più che nel passato, appare necessario puntare su un processo di integrazione graduale e complesso che contempli simultaneamente le dimensioni giuridica, economica, sociale ed anche culturale; e che coinvolga effettivamente e pariteticamente ambo le parti, tanto i singoli individui quanto la società ospitante.

L'obiettivo auspicabile è quello di superare le logiche dell'emergenza per far sì che il rifugiato trovi una sistemazione stabile nel paese di asilo e si integri e partecipi alla società locale, supportato da uno status di soggiorno permanente e, se richiesto, dal riconoscimento della cittadinanza del paese di accoglienza. Solo in questo modo, il rifugiato potrà autonomamente gestire la propria esistenza, contribuire alla vita economica del paese di asilo e vivere nella società di accoglienza senza rischi di discriminazione o sfruttamento.

L'efficacia dell'integrazione è quindi fondamentale per avere entrambi: un'Europa di successo e un sistema di protezione efficace per i rifugiati in nel continente.

Bibliografia

R. Bijl, A. Verweij (a cura di), *Measuring and Monitoring Immigrant Integration in Europe*, The Netherlands Institute for Social Research, The Hague, 2012

S. Carrera, *Benchmarking integration in the EU: analyzing the debate on integration indicators and moving it forward*, Berthelsmann Foundation, Gutersloh, 2008

Council of Europe, *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies*, Luxembourg, March 2019

J. Crisp, *The local integration and the local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis*, working paper no. 102, UNHCR, Geneva, 2004

D'Angelo, A. Ricci (a cura di), *Diritti Rifugiati in Europa. Politiche e Prassi di Integrazione dei Rifugiati*, Relazioni Internazionali, Roma, 2005

Eurostat, *Indicators of immigrant integration: a pilot study*, Luxembourg, 2011

OECD, *OECD Indicators of immigrant integration*, Paris, 2012

N. Sigona, "L'integrazione e i rifugiati: retoriche, politiche e prassi nell'UE", in *Studi Emigrazione*, 162 (2006), p. 309-321

N. Sigona, *Refugee Integration(s): Policy and Practice in the European Union*, in *Refugee Survey Quarterly*, volume no. 24, issue 4, 2005, p. 115-122

UNHCR, *A new beginning: refugee integration in Europe*, Geneva, 2013

L'integrazione degli stranieri tra diritto all'uguaglianza e diritto alla differenza

Alberto Guariso, *Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione*

Nella storia del contrasto alle discriminazioni il diritto all'uguaglianza e il diritto alla differenza si sono sempre contesi il primato.

Il diritto all'uguaglianza ha sempre reclamato che solo un trattamento uguale garantisce quel rispetto della dignità della persona che è presupposto indispensabile per costruire solidi legami sociali: un essere umano, tanto più quando si trova al di fuori del suo paese di origine, si sente riconosciuto pienamente come tale solo se viene trattato come gli altri.

Il diritto alla differenza ha invece reclamato che bisogni diversi pretendono trattamenti diversi e che solo una considerazione della concreta situazione di svantaggio dell'uno o dell'altro gruppo sociale consente di programmare quegli interventi (le "azioni positive") che, pur essendo rivolte solo ad alcuni e non ad altri, sono indispensabili alla affermazione di una uguaglianza sostanziale. E già il nostro legislatore costituyente aveva ben presente questa duplice prospettiva quando ha strutturato l'art. 3 della Costituzione in due commi, il secondo dei quali dedicato appunto alla giustizia sostanziale.

Il confronto ovviamente non avrà mai fine, come ben testimonia l'uso "bidirezionale" del divieto di discriminazione di genere, fatto valere spesso dagli uomini per ottenere quegli stessi benefici che l'ordinamento attribuiva alle donne come "azione positiva"¹.

Ciò che conta è che sia un confronto fruttuoso, e non conflittuale, capace di pervenire a un punto di equilibrio.

Se però guardiamo gli esiti del confronto nell'ambito delle politiche migratorie non possiamo che restare delusi: più che una contesa del primato, la gara è stata al ribasso e poco ha prodotto sia in termini di uguaglianza, sia in termini di azioni positive specifiche e differenziate in favore del gruppo più svantaggiato.

Esaminiamo separatamente i due punti di vista, che necessariamente si intrecciano.

Quanto all'uguaglianza, la partita si è giocata essenzialmente nell'ambito del welfare e in quello del lavoro.

Il primo è certamente quello più delicato, come testimoniano le continue modifiche legislative e i ripetuti interventi sulla materia da parte della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE).

La tentazione di costruire un welfare riservato ai soli cittadini italiani è stata a lungo

¹ Si veda tra i molti casi la sentenza CGE 16.1.2008 *Molinari* che ha obbligato lo Stato italiano a estendere agli uomini un trattamento fiscale di favore attribuito come azione positiva alle donne che avevano perso il lavoro a causa di crisi aziendali.

presente nel nostro ordinamento, se pensiamo che ancora nel 1998 era stata varata una prestazione (l'assegno per nuclei familiari numerosi ex art. 65 l. 448/98) riservata ai soli "cittadini italiani residenti". Ma ha presto dovuto essere accantonata per rispetto dei principi costituzionali e dei vincoli europei: in particolare dell'art. 18 del Trattato sul funzionamento della Unione Europea (che vieta discriminazioni tra cittadini dell'Unione sulla base della cittadinanza) e delle direttive 2003/109 e 2011/98, che garantiscono ai gruppi di stranieri più numerosi (la prima, ai titolari di permesso di lungo periodo; la seconda ai titolari di un permesso anche più breve purché consenta l'accesso al mercato del lavoro) la parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale. Tanto più che lo spauracchio del "turismo assistenziale", con il quale quella limitazione si voleva giustificare, si è rivelato via via più inconsistente, visto che il sostanziale blocco degli ingressi dovuto alla mancata emanazione del "decreto flussi" escludeva di per sé il rischio di spostamenti geografici finalizzati solo a fruire di un welfare, peraltro neppure eccessivamente generoso.

Tramontata l'esclusione *tout court* dello straniero, l'attenzione si è concentrata sui requisiti di "radicamento territoriale" che possono essere richiesti allo straniero al fine di garantire che servizi e prestazioni vengano riconosciuti solo a coloro che (per usare una discutibile espressione contenuta nella sentenza 222/13 della Corte Cost.) dimostrano di essere "parti vitali" della società.

Il tema appare contraddittorio già nella sua enunciazione: se il faro che guida il welfare è quello della risposta al bisogno in adempimento di un obbligo di solidarietà sociale, è illogico pretendere che il bisognoso abbia preventivamente compiuto un percorso di inserimento; del quale, anzi, il riconoscimento di un diritto sociale è il presupposto (eventualmente condizionato ad una sua attiva partecipazione, ma pur sempre un presupposto) e non il corrispettivo da pagarsi a inserimento già avvenuto.

A dispetto di tali evidenti contraddizioni, l'ordinamento si è decisamente avviato su tale strada, sicché, ad oggi, tutte le prestazioni sociali sono riconosciute, oltre che ai cittadini UE, ai soli stranieri titolari del permesso di lungo periodo di cui all'art. 9 del TU immigrazione: tale permesso, a sua volta, richiede cinque anni di regolare residenza in Italia, oltre a un reddito minimo (almeno il valore dell'assegno sociale) e a un alloggio conforme ai parametri previsti dalla legislazione regionale sugli alloggi di edilizia pubblica.

L'effetto è l'esclusione non solo degli stranieri di più recente immigrazione, ma soprattutto degli stranieri che, proprio a causa di una situazione di estremo bisogno, non hanno mai potuto raggiungere i requisiti economici minimi per conseguire l'agognato permesso a tempo indeterminato. E' ben vero che in una Italia che si avvia ad essere ormai un paese di immigrazione consolidata e risalente, questi stranieri sono ormai la minoranza (non più del 40% secondo il *Dossier Statistico Immigrazione 2019* di IDOS); tuttavia si tratta proprio degli stranieri più bisognosi di un intervento sociale e dunque questa esclusione totale dagli interventi di welfare appare del tutto irragionevole, oltre che contraria alla citata direttiva 2011/98.

La Corte Costituzionale è intervenuta con decisione sul problema, sancendo l'incostituzionalità del requisito del permesso di lungo periodo ma limitando finora il suo intervento a prestazioni attinenti alla condizione di disabilità, per le quali era più agevole concludere per l'irragionevolezza di qualsiasi limitazione sia *ratione loci* (la permanenza prolungata) sia *ratione census* (avere un reddito minimo), trattandosi di prestazioni volte a garantire la stessa sopravvivenza del soggetto bisognoso.

Affrontando per la prima volta una prestazione connessa invece alla “semplice” condizione di bisogno la Corte si è mostrata assai più timida, riconoscendo la ragionevolezza della limitazione dell’assegno sociale ai soli lungosoggiornanti, giacché esso non solo non rientrerebbe tra le prestazioni necessarie a garantire la sopravvivenza della persona, ma rappresenterebbe addirittura un *“corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto (dal migrante) al progresso materiale o spirituale della società”*: restando così del tutto oscuro, ad esempio, in che senso una prestazione prevista in favore degli anziani in condizioni di povertà possa essere subordinata a un *“contributo spirituale”*.

La sfida si farà più accesa nel 2020, vista l’introduzione di una misura contro la povertà (il reddito di cittadinanza) che ha aspirazioni universalistiche, ma che invece rende ancora più acute le contraddizioni sin qui illustrate, avendo affiancato al requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo anche quello della residenza in Italia da almeno 10 anni, che ovviamente colpisce pressoché esclusivamente gli stranieri. L’effetto concorrente di questi due requisiti è stato davvero disastroso se consideriamo che – secondo i dati forniti dall’INPS con riferimento al dicembre 2019 – dei 960.000 nuclei che hanno avuto accesso al reddito di cittadinanza, solo il 6% è andato agli stranieri, addirittura meno della media degli stranieri presenti in Italia (mentre la maggiore concentrazione degli stranieri nelle fasce a basso reddito avrebbe imposto una presenza di gran lunga superiore alla quota di presenza). Ed è davvero sorprendente il silenzio della politica su questa intollerabile esclusione, basata evidentemente sul presupposto che lo straniero povero non ha diritto a un aiuto per uscire dalla sua condizione, dovendo semmai fare armi e bagagli e tornarsene al suo paese.

Ma non basta. Il 2020 è anche l’anno nel quale le prestazioni di famiglia sono state quasi integralmente “liberate” dal vincolo del reddito massimo, con ciò assumendo una connotazione che (sotto questo aspetto) vorrebbe essere davvero universale. Così, dall’anno in corso, anche i milionari percepiranno non solo gli 800 euro *una tantum* del premio alla nascita (per questa prestazione le cose stavano così anche in precedenza), ma anche il bonus asili nido (fino a 1.500 euro di rimborso) e pure l’assegno di natalità (40 euro al mese per un anno); mentre gli stranieri privi di permesso di lungo periodo continueranno ad essere esclusi da tutto e doversi affidare al contenzioso giudiziario per ottenere la prestazione.

Dunque, la scelta del legislatore è quella di addossarsi un costo molto alto (almeno 480 euro l’anno per ciascuno dei circa 350.000 bimbi italiani che nascono ogni anno) a fronte di un “effetto utile” davvero modestissimo, perché ovviamente per redditi elevati somme di questa entità non hanno alcuna rilevanza in termini di incentivo alle nascite o di sostegno alla vita della famiglia; mentre un intervento egualitario nei confronti degli stranieri avrebbe avuto costi economici assai più ridotti (si tratta di circa 65.000 bimbi l’anno) e un effetto di sostegno alla famiglia povera (e ai bimbi nascituri) di ben maggiore impatto.

Benché vi siano argomenti a favore di prestazioni di famiglia totalmente sganciate dal reddito e benché taluni paesi europei siano orientati in questo senso, è ovvio che per un paese come il nostro, obbligato da ragioni di bilancio a fare delle scelte dolorose, l’esclusione degli stranieri troppo poveri, proprio quando viene soppressa qualsiasi esclusione dei troppo ricchi, è del tutto inaccettabile; e c’è da chiedersi come possa essere compatibile con l’art. 31 della nostra Costituzione (*“La repubblica agevola la formazione della famiglia”*) o con il principio di uguaglianza di tutti i bambini di cui alla Convenzione

ONU sui diritti dei fanciulli. Non a caso nell'aprile prossimo la Corte Costituzionale sarà chiamata proprio a decidere sulla questione, restando così ancora una volta assegnato ai giudici il compito di dettare le linee delle politiche sociali.

Se l'ambito del welfare è segnato da una disuguaglianza normativa (si potrebbe dire una "discriminazione istituzionale"), quello del lavoro è segnato piuttosto da una disuguaglianza di fatto.

Sulla carta la parità assoluta è infatti garantita da risalenti disposizioni, come l'art. 10 della Convenzione OIL 143/75, trascritto solennemente nell'art. 2, comma 3 TU immigrazione ("*...parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani*").

Ma la realtà è ben diversa e i dati che ce la restituiscono sono chiarissimi: la retribuzione netta mensile media degli stranieri è inferiore del 27% rispetto a quella dei lavoratori italiani; la percentuale di lavoratori stranieri presenti è solo del 2% nei settori del credito, istruzione e comunicazione, ma del 73,5% nel settore del lavoro domestico; il tasso di attività degli stranieri è più alto rispetto agli italiani (cioè vogliono lavorare di più: 70% contro 64%) ma il tasso di disoccupazione è anch'esso più elevato (15,4% contro 11,2%); come pure è più elevato il tasso di sovraistruzione, cioè di competenze e titoli di studio posseduti rispetto a quanto richiesto dalle mansioni effettivamente svolte (37,4% dei lavoratori stranieri contro il 22,2% degli italiani).

D'altra parte è sufficiente l'esperienza comune per rendersi conto di quanto gli stranieri siano collocati nelle fasce basse del mercato del lavoro, talvolta con retribuzioni al di sotto di qualsiasi disposizione dei contratti collettivi, talaltra con una formale applicazione del CCNL accompagnata dai più ignobili sotterfugi (regolarizzazione per un numero di ore inferiore a quelle effettive; lavoro "a chiamata" del datore, con pagamento per le sole ore effettivamente lavorate; trattenute per inesistenti "permessi non retribuiti" e così via).

Ciò che viene in gioco non è quindi la mancanza di norme egualitarie, quanto la dimensione patologica di un sistema di formazione e di un mercato del lavoro che non conosce più neppure vagamente la parola "ascensore sociale": chi entra in una cooperativa di logistica ci rimane (se va bene) fino alla pensione, ovviamente passando ogni anno da un appaltatore all'altro, perdendo qui e là qualche retribuzione e qualche TFR, certamente senza ricevere un'offerta di formazione che gli apra prospettive diverse. Vale per gli italiani e vale per gli stranieri, ma di fatto chi è più gravato da un mercato del lavoro a compartimenti stagni sono i secondi.

Tra le molte cose da fare in proposito, alcune appaiono particolarmente urgenti: in primo luogo un deciso intervento di ripristino della legalità contro tutte le situazioni di sfruttamento, da quelle delle campagne del foggiano a quelle dei laboratori di Prato, fino alla logistica del Nord, riguardo alla quale si registra, proprio nel 2019, il primo rilevante intervento giudiziario per il reato di sfruttamento lavorativo nell'ambito della consueta catena di cooperativa. Per interventi di questo genere già disponiamo di un eccellente apparato normativo (l'art. 22 del TU immigrazione), ma con strutture operative che, sebbene volenterose, risultano quantitativamente insufficienti.

In secondo luogo, un potente strumento di contrasto a queste situazioni sarebbe una forma di regolarizzazione per chi, pur entrato irregolarmente, è sul nostro territorio e di fatto lavora; una forma di regolarizzazione di questo genere toglierebbe all'imprenditore sia l'alibi del "*vorrei regolarizzarlo ma non posso perché non ha il permesso di soggiorno*", sia l'arma di ricatto derivante dalla particolare condizione di debolezza del migrante irregolare.

Infine gioverebbe senz'altro una semplificazione degli ingressi per lavoratori qualificati (ad oggi gli unici che possono fare ingresso sul territorio nazionale pur in assenza di "decreti flussi") per svincolare la presenza degli stranieri nel mercato del lavoro dalla condanna ad occupare le sole posizioni più basse.

In tutto questo ambito però ben poco si muove a livello istituzionale; e il nuovo è affidato soprattutto alle mille esperienze locali di sostegno all'avviamento al lavoro portate avanti da Enti locali volenterosi o dalle organizzazioni del Terzo settore.

Tra le novità, va segnalata la maggiore attenzione delle organizzazioni sindacali a norme specifiche in favore dei migranti: così, ad esempio, va registrato l'impegno dei metalmeccanici a costituire una "commissione nazionale per l'integrazione dei lavoratori migranti" (art. 8, parte prima, CCNL) che avrebbe il compito di proporre soluzioni per la tutela delle differenze nelle mense aziendali, per consentire un uso flessibile delle ferie al fine di favorire il rientro periodico nei paesi di origine, per diffondere le prescrizioni in materia di sicurezza in più lingue e per monitorare le varie esperienze. Da segnalare anche che lo stesso CCNL elenca, tra i possibili interventi di welfare aziendale, anche il sostegno all'apprendimento della lingua, sia del lavoratore sia dei suoi familiari.

Se dunque l'intervento in materia di lavoro deve avere come obiettivo principale la rimozione delle disuguaglianze di fatto, non manca, anche in questo ambito, la necessità di rimuovere le disuguaglianze normative.

La principale riguarda ancora la infinita questione del pubblico impiego.

Dopo una breve fase di attenzione, nel momento in cui il Governo si era "accorto" di non poter nominare stranieri come direttori dei musei a causa della ferragginosa disciplina in materia, sulla questione è di nuovo sceso il silenzio: con il risultato che ancora oggi molte amministrazioni da un lato continuano a emanare bandi di concorso escludendo anche gli stranieri che per legge avrebbero diritto di partecipare (i cittadini dell'Unione, ma anche gli stranieri soggiornanti di lungo periodo e i titolari di protezione internazionale – cfr. art. 36 Dlgs 165/01); dall'altro rimane in vita un elenco dei posti di lavoro riservati comunque ai soli italiani (contenuto nel Dpcm 174/94) illogicamente ampio, fino al punto da rendere difficoltosa non solo, appunto, l'assunzione di un direttore di un museo straniero, ma anche l'assunzione di uno straniero in qualsiasi funzione direttiva (ivi compresi i medici di cui, come noto, abbiamo elevato bisogno) oppure l'assunzione di qualsiasi lavoratore straniero – anche con mansioni esecutive – al Ministero dell'Interno, o della Difesa o della Giustizia: il tutto in radicale contrasto con la giurisprudenza della CGUE secondo la quale uno Stato è autorizzato a riservare determinate funzioni ai propri cittadini solo quando queste comportino un esercizio continuativo di poteri pubblici e non quando tale esercizio è del tutto occasionale (come nel caso dei medici) o addirittura inesistente (come nel caso di un impiegato del Ministero dell'Interno con mansioni esecutive).

Eppure non vi è dubbio che una maggiore presenza degli stranieri nel mondo del lavoro al di fuori dei luoghi ove siamo abituati a incontrarli (l'assistenza alle persone, l'edilizia ecc.) avrebbe effetti dirompenti in termini di integrazione e di superamento dei pregiudizi; e che il prezzo da pagare in termini di maggiore concorrenza tra italiani e stranieri sarebbe ampiamente ripagato dai vantaggi in termini di maggiore coesione sociale.

Se sul tema dell'uguaglianza molto resta da fare, ancor più resta da fare sul tema della differenza, sul quale le politiche dei "decreti sicurezza" molto hanno inciso.

Il principale "trattamento differenziale" che al migrante deve essere riconosciuto deriva

dal fatto che quando questi si trova sul territorio nazionale per richiedere protezione (e a maggior ragione quando tale protezione gli sia riconosciuta) questi ha diritto a una *"adequata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale"* (art.17, c. 2, Direttiva 2013/33/UE).

Ciò non significa – spesso lo si dimentica – una assistenza sempre e comunque, essendo previsto che il richiedente, qualora disponga di mezzi sufficienti (ad esempio quando *"abbia lavorato per un ragionevole periodo di tempo"* – cfr. art.17. c. 4 della Direttiva), possa essere chiamato a partecipare in proprio al sistema di assistenza: che dunque potrebbe innescare meccanismi virtuosi, avviando le persone all'autonomia e al contempo alleggerendo gli oneri del sistema stesso.

Ma la direzione intrapresa è invece totalmente opposta ed è ampiamente nota: esclusione dal sistema di accoglienza strutturato (SIPROIMI) dei richiedenti asilo, relegati nelle sole strutture di emergenza; esclusione dallo stesso sistema strutturato di quanti ancora godono di una forma di protezione nazionale (cioè dell'abrogato permesso umanitario); riduzione dei finanziamenti con conseguente esclusione, nei bandi per lo svolgimento di attività di accoglienza, delle principali attività di integrazione (quali i corsi di italiano e le iniziative di avviamento al lavoro).

Il risultato è quello ormai descritto in numerosi autorevoli documenti: uno tra i tanti è il rapporto del Consiglio per i rifugiati della repubblica elvetica che, dopo aver segnalato le gravissime carenze delle strutture di assistenza italiane per i rifugiati, conclude invitando le autorità elvetiche a non rinviare in Italia i richiedenti asilo che risultassero essere transitati nel nostro paese prima di fare domanda di protezione in Svizzera, proprio perché l'Italia non garantisce adeguate condizioni di assistenza, in particolare alle persone vulnerabili come donne e minori²: raccomandazione peraltro nient'affatto caduta nel vuoto, tanto che già con una decisione del 19.12.2019 il Tribunale amministrativo svizzero l'ha pienamente recepita bloccando il rimpatrio di un richiedente asilo che era transitato dall'Italia³.

Il tutto dentro un contesto culturale e politico ove gli obblighi di protezione (che comprendono necessariamente l'obbligo di una temporanea assistenza) vengono sempre più spesso dipinti (e talora percepiti) come un investimento di risorse non dovuto, una indebita sottrazione di ricchezza agli *"aventi diritto"* italiani: dimenticando non solo che trattasi, al contrario, di un obbligo *"dovuto"* in forza di quegli atti internazionali (primo fra tutti la Convenzione di Ginevra) che hanno garantito un secolo di convivenza (quasi) pacifica tra gli Stati; ma dimenticando soprattutto che destinare risorse all'integrazione *"serve"*: certo ai destinatari, ma prima ancora ai *"padroni di casa"*, che senza quelle risorse sono destinati a subire il perenne spettacolo malinconico (e poi vergognosamente speso come merce elettorale da quelli stessi che lo provocano) di *"ospiti"* abbandonati al loro destino di assistiti e di inattivi, inutili a se stessi e alla collettività.

² Cfr. <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/herkunftslaender/dublin/italien/200121-italy-reception-conditions-en.pdf>.

³ Cfr. <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2020/01/TAF-17dic19.pdf>.

Quale strategia per costruire una politica di integrazione?

di Franco Pittau, *Centro Studi e Ricerche Idos*

I presupposti di un'efficace politica di integrazione

L'integrazione dei cittadini stranieri è un obiettivo complesso a detta di tutti gli autori che hanno affrontato questo argomento. Se è complesso definire le strategie più adeguate per favorire l'integrazione (dal momento che una strategia non si esaurisce nelle modalità con cui si possono risolvere specifici problemi ma richiede una visione e un quadro d'insieme delle azioni da svolgere in modo coordinato), ancor più a monte la complessità riguarda le coordinate di pensiero che consentono di definire il concetto stesso di integrazione.

Questo breve saggio è dedicato a tali coordinate di pensiero, che includono aspetti storici, giuridici, culturali, statistici, di psicologia sociale e religiosi. Certamente il discorso cade anche su singoli temi e problemi, ma l'intento principale consiste nel presentare le linee di riflessione che consentono di elaborare una vera strategia di integrazione, e di qui la possibilità di affrontare organicamente tutte le questioni particolari.

A tal fine, il presente contributo si soffermerà innanzitutto ad analizzare criticamente come viene affrontata l'integrazione all'interno dell'Unione Europea, contesto di cui fa parte anche l'Italia.

Quindi si passerà al caso dell'Italia, un paese di immigrazione relativamente recente rispetto ad altri dell'Europa centro-settentrionale, che conta comunque quasi mezzo secolo di storia. In questo periodo sono state approvate diverse normative, affrontati diversi problemi, espressi diversi atteggiamenti rispetto ai cittadini stranieri, sia da parte dei politici che da parte della società civile: a partire da questa base, si possono desumere interessanti conclusioni sui presupposti dell'integrazione.

Non sarebbe positivo per il paese se, per un fenomeno che caratterizzerà certamente il suo futuro, una parte consistente della classe politica e della popolazione si schierasse contro gli immigrati ed esprimesse nei loro confronti una chiusura radicale. Se per un verso è verosimile, come affermato da diversi analisti, che i politici sono in grado di indurre ed enfatizzare nei cittadini – complice una certa informazione di massa – un atteggiamento di rifiuto e intolleranza verso gli stranieri, per altro verso l'opinione pubblica può a sua volta caratterizzare e indirizzare la propaganda negativa dei politici, compiendo così un processo di mutuo condizionamento.

Restando esclusivamente all'interno della dimensione politica e analizzando le misure in tema di immigrazione e di integrazione dei migranti adottate dai diversi governi e

legislature, sembra sensato concludere che l'Italia si caratterizzi per una sorta di sindrome da "tela di Penelope", per cui lo schieramento che da ultimo sale al governo ridimensiona o sopprime quanto attuato dallo schieramento che lo ha preceduto. In questo modo viene preclusa la possibilità persino di mantenere un "minimo comune denominatore" sulle politiche di integrazione; il che pregiudica fortemente l'efficacia degli interventi, disorienta i cittadini immigrati e induce gli autoctoni ad avere un approccio unicamente ideologico alla questione, dettato dalla fazione politica di appartenenza.

Eppure non sempre è stato così e, nel bene e nel male, vi sono state iniziative promosse dal governo di un certo colore politico che sono continuate anche in governi di altro colore. Tuttavia troppo spesso, e su aspetti cruciali del tema, l'Italia ha conosciuto misure adottate senza alcuna mediazione politica, quasi solo per svilire e sconfessare totalmente gli orientamenti dello schieramento politico avversario. Si vedrà nelle conclusioni che alcune motivazioni, ritenute determinanti per giustificare azioni di chiusura, in realtà non sono affatto tali.

Una ricerca di mediazione, centrata sull'interesse del "sistema paese" più che sugli esiti elettorali, non riscuote un grande apprezzamento in questa fase di contrapposizione politica "muscolare" (sia in Italia, sia in altri paesi europei).

L'ambivalenza sociologica della figura dello straniero

Dal punto di vista della psicologia sociale bisogna chiedersi perché sussista la tendenza a far coincidere il concetto di "straniero" con quello di "estraneo", e ultimamente di "nemico", anche quando si tratta di persone che risiedono da anni nel paese e col tempo loro stessi o i loro figli diventeranno cittadini italiani. Si tocca così con mano che lo straniero è una realtà ambivalente, che suscita un misto di attrazione e di ripulsa, secondo la tesi, ormai diventata classica, sviluppata dal sociologo tedesco Georg Simmel (1858-1918), all'inizio del XX secolo, nel saggio *Excursus sullo straniero* (1908), in cui l'autore sostiene che l'ambivalenza della figura dello straniero può aprire e incoraggiare nuovi orizzonti culturali o, al contrario, accentuare gli atteggiamenti di chiusura e di contrasto, come in effetti avvenne nella Germania nazista nei confronti dei "diversi".

Lo straniero in un certo senso fa parte del contesto sociale di accoglimento perché non è un turista di passaggio, ma nello stesso tempo, con le sue differenze specifiche (linguistiche, culturali e spesso anche somatiche), fa riferimento a un altro contesto, quello di origine. Tale duplice regime di appartenenza mette in questione la monolitica omogeneità identitaria della società in cui lo straniero irrompe. Per Simmel egli "è abbastanza mobile per non fare completamente parte della comunità e abbastanza stabile perché quest'ultima si ponga il problema di definirne la posizione". Questa duplicità ingenera da una parte uno stato di angoscia, come per ogni cosa che non ci è del tutto familiare, ma d'altra parte anche interesse, che a volte neutralizza perfino la diffidenza e abbate le barriere di sospetto.

Questo tipo di approccio, che riesce a cogliere le potenzialità virtuose della diversità socio-culturale, è ben conosciuto da chi è impegnato nell'azione interculturale. Come spesso si sottolinea, l'approccio interculturale consente di unire senza confondere e di distinguere senza separare. Si tratta di un metodo di lavoro sociale razionalmente giustificato e socialmente arricchente: di esso non si potrà fare a meno nel tessuto collettivo italiano, destinato com'è a conoscere una crescente consistenza di collettività straniere provenienti dalle più disparate parti del mondo.

Si può concludere che questa ambivalente collocazione di appartenenza/non appartenenza, vicinanza/lontananza, tipica dello straniero nelle attuali società multiculturali, richiede a queste ultime di riconsiderare e modificare la propria forma, anche giuridica. Si entra così nel merito degli interventi legislativi e delle politiche di integrazione.

La figura dello straniero nell'evoluzione nell'Unione Europea

Dal secondo Dopoguerra fino ai primi anni '70 del secolo XX i migranti vennero considerati funzionali allo sviluppo dei paesi europei e furono accettati e accolti senza problemi come "braccia da lavoro", eludendo la questione del loro inserimento come persone nella società di accoglimento. Nonostante la tendenza a insediarsi stabilmente nei paesi di arrivo, non venne codificata una chiara e univoca politica di integrazione, come si riscontra anche dalle analisi dei "modelli" di integrazione avanzate negli anni '70 (assimilazionismo in Francia, multiculturalismo nel Regno Unito, in Olanda e in Svezia, rotazione dei lavoratori-ospiti in Germania¹).

Tra l'altro la Comunità Europea (poi trasformata in Unione Europea) inizialmente non aveva inserito nei Trattati una base giuridica che consentisse agli organi comunitari di occuparsi degli stranieri, cosa che avverrà solo nel 2007 con il Trattato di Lisbona. Prima di quest'ultimo era possibile intervenire esclusivamente a supporto dei migranti comunitari, nell'ambito della libera circolazione, mentre solo in forza della nuova base giuridica sono state varate, a favore dei migranti non UE, importanti misure di tutela, sottoforma di Direttive.

Contemporaneamente si è proceduto all'allargamento a Est dell'Unione e i flussi migratori da quelle aree sono diventati notevoli, sebbene in alcuni Stati membri (tra i quali *in primis* l'Italia) siano rimasti consistenti gli arrivi dall'Africa e dall'Asia.

A livello comunitario l'integrazione è stata considerata un supporto indispensabile della politica migratoria e nelle disposizioni europee si configura una certa strategia dell'integrazione, imperniata sul riconoscimento dei diritti di cittadinanza sociale, con particolare attinenza al *welfare*, al consolidamento della permanenza dopo 5 anni di soggiorno previo (riconoscendo così il legame che si instaura con la società di accoglienza), all'ampliamento della sfera dei diritti (con la possibilità di accesso anche ai posti pubblici) e al superamento delle discriminazioni basate anche sull'appartenenza religiosa (nonostante gli attentati terroristici compiuti in diversi Stati membri da sedicenti "gruppi islamici").

Purtroppo, nonostante questa positiva evoluzione del diritto comunitario, le tensioni xenofobe sono andate incrementando negli Stati membri a fronte dei flussi migratori verificatisi nel secondo decennio del Duemila e i partiti anti-immigrati e xenofobi, prima isolati e marginali, sono aumentati nei consensi e nel peso politico, diventando in diversi casi partiti di governo e di importanti amministrazioni. La paura di perdere l'"identità" nazionale, intesa come un patrimonio statico e monolitico di valori e principi, a motivo della presunta "invasione" da parte di soggetti culturalmente diversi, ha giocato un ruolo determinante nell'ascesa di tali partiti.

¹ Cfr. C. Hein - F. Pittau, "Le politiche sull'immigrazione e sull'asilo nell'Unione Europea: risultati e discontinuità", in IDOS - Confronti, *Dossier Statistico Immigrazione 2017*, IDOS, Roma 2017, p. 55 segg.

Fatta eccezione per la Brexit (una ferita che difficilmente si rimarginerà e che rappresenta uno scacco sia per l'UE sia per il Regno Unito), negli altri Stati membri la partita dell'integrazione (interna e con l'UE) è tutta da giocare; e l'esito positivo dipende non unicamente da una leadership europea autorevole e convincente, ma anche da politiche nazionali aperte, spettando ai rispettivi governi la formulazione e la gestione di politiche migratorie all'altezza delle società complesse e multiculturali in cui già viviamo, per le quali l'UE ha dettato solo alcuni capisaldi.

La figura dello straniero nell'evoluzione legislativa italiana

In Italia la prima legge sull'immigrazione (n. 943/1986) fu approvata sotto il governo del socialista Bettino Craxi e la seconda (n. 30/1990) sotto il governo del democristiano Giulio Andreotti. Il decreto legge Dini del 1995, di cui fu approvata solo la regolarizzazione, fu opera di un governo tecnico sostenuto dalle forze di centro-sinistra e anche dalla Lega Nord (in effetti, il decreto non approvato rifletteva, a seconda dei punti, visioni contrastanti). La legge quadro Turco-Napolitano (n. 40/1998) passò sotto il governo Prodi, che coalizzava le forze di centro-sinistra, mentre la cosiddetta legge Bossi-Fini (n.179/2002) fu varata dal governo Berlusconi di centro-destra. Di lì in poi sono seguiti una serie di interventi, tutti sostanzialmente a carattere restrittivo, inseriti in "pacchetti" normativi significativamente denominati "sicurezza": il primo, proposto dal ministro dell'Interno della Lega Nord, Roberto Maroni, fu votato nel 2009 dalla maggioranza nella vigenza di un successivo governo Berlusconi; quindi ne sono seguiti altri due, promossi dal ministro dell'Interno Matteo Salvini, ancora della Lega, che hanno visto la luce rispettivamente alla fine del 2018 e all'inizio del 2019, sotto il primo governo di Giuseppe Conte (sostenuto dal Movimento Cinque Stelle e dalla Lega stessa).

Da questa ricognizione sui governi in carica durante l'approvazione delle principali normative nazionali sull'immigrazione, oltre a mostrarsi il fatto che negli ultimi delicati 20 anni le disposizioni normative in materia sono state tutte realizzate, con interventi-spot, da partiti dichiaratamente avversi all'immigrazione e alle politiche di integrazione, si deduce la mancanza di un minimo comune denominatore nell'approccio politico al fenomeno migratorio. Una anomalia, questa, che impedisce di intervenire sulla materia con una certa coerenza di base e continuità, pur nella comprensibile adozione di disposizioni differenti su singoli aspetti. Si tratta di un'anomalia che non si riscontra, o si riscontra di meno, in altri paesi.

Eppure occorre ricordare che anche l'Italia, nel periodo della cosiddetta "prima Repubblica" (dal 1946 ai processi di "Mani pulite"), quando il Movimento Sociale era considerato costituzionalmente illegittimo per il suo espresso riferimento al partito fascista e il Partito comunista non era mai stato al governo, si mostrò in grado di coinvolgere anche l'opposizione comunista nell'approvazione della prima legge sull'immigrazione, ritenuta di interesse preminente per il paese. Fu una mediazione politica di livello elevato, molto meno praticata nella cosiddetta "seconda Repubblica", nata dopo "Mani pulite" con l'ascesa politica di Silvio Berlusconi e la nascita del bipolarismo politico di centro-destra e centro-sinistra.

All'interno di questa nuova impostazione bipolare, più oppositiva e meno propensa a mediazioni, non sono mancate tuttavia convergenze e affinità tra gli schieramenti contrari, e talvolta è avvenuto che, al governo, l'iniziativa di uno fosse continuata dall'altro.

Nel corso degli anni, ad esempio, anche i partiti del centro-destra, come quelli del centro-sinistra, hanno ritenuto opportuno approvare delle regolarizzazioni, per consentire ai cittadini stranieri rimasti sul territorio italiano senza la dovuta autorizzazione, di legalizzare la propria permanenza. Tali provvedimenti solitamente sono stati adottati in occasione del varo di nuove leggi in materia, con l'intenzione di consentire a tutti di "ripartire", sottraendosi all'illegalità: 1986, 1990, 1995, 1998, 2002, 2009, 2012.

Le prime due regolarizzazioni (1986 e 1990) furono approvate a larga maggioranza per i motivi prima spiegati. Furono proposte da due governi tecnici quelle del 1995 (Dini) e del 2012 (Monti). Quelle del 2002 e del 2009 furono approvate, a loro volta, nella vigenza di governi di centro-destra.

Un segno di attenuazione della contrapposizione partitica sull'immigrazione fu senz'altro la legge Bossi-Fini (n. 189/2002) che, pur stravolgendo in diversi punti il livello di tutela dei diritti previsto dalla legge Turco-Napolitano (n. 40/1998, che fin dall'inizio ha costituito la base del Testo Unico Immigrazione, il decreto legislativo 286/1988), non lo sopprime del tutto.

Un altro segno importante da cogliere fu l'atteggiamento costruttivo di alcuni politici, anche di centro-destra, come fu quello di Giuseppe Pisanu quando fu ministro dell'Interno, dal 2002 al 2006, nel secondo e terzo governo Berlusconi. Questo politico dalla lunga esperienza parlamentare e di governo, di estrazione cattolica e democristiana, perseguì una linea di relativa apertura anche quando entrò in Forza Italia, nonostante le resistenze di partiti più avversi all'immigrazione che facevano parte della stessa alleanza di governo.

Al leader della Lega Nord, Umberto Bossi, che qualificava l'immigrazione come "un problema nostro", il ministro Pisanu rispose, in un intervento al Senato il 23 ottobre 2003, sottolineando l'inopportunità di affrontare da soli "un fenomeno della nostra epoca, destinato ad incidere a lungo sulle nostre società".

La differenza tra il riformismo del ministro Pisanu e la radicale chiusura della Lega Nord si manifestò anche sul tema dell'integrazione dei musulmani: per essi – dalla Lega ritenuti non integrabili – egli istituì una *Consulta*, la cui attività venne continuata con analogo spirito anche dai successivi governi di centro-sinistra.

Un altro provvedimento adottato dal governo di centro-destra, quando ministro del Lavoro era Maurizio Sacconi, di formazione socialista, fu il *Piano per l'integrazione* del 2010, di cui molti punti furono considerati condivisibili anche da esponenti "progressisti" di centro-sinistra.

Furono, invece, improntate a una presa di posizione dura e priva di mediazioni le normative proposte dalla Lega sia nel 1995, per una parte del decreto legge presentato dal Governo Dini, sia nel 2008 ("pacchetto sicurezza" del ministro Maroni) e nel 2018 e 2019 ("pacchetti sicurezza" del ministro Salvini).

Non bisogna, infine, dimenticare che la Corte Costituzionale ha censurato diversi aspetti ritenuti lesivi del patrimonio comune dei diritti (specialmente nei riguardi della legge 179/2002) e ha parimenti mostrato, nell'ambito delle sue competenze, che vi sono aspetti da condividere e concertare a prescindere dall'orientamento politico di appartenenza.

Questioni di interesse comune e trasversale tra gli schieramenti politici: il dialogo con l'islam e il Piano integrazione

Il dialogo con l'islam. Come osservato, l'attenzione del ministro Pisanu ai problemi dell'integrazione si tradusse, nel 2005, nell'istituzione di una *Consulta islamica*, a supporto

dell'organo esecutivo, composta da immigrati provenienti da paesi a maggioranza musulmana, per la definizione di linee-guida volte all'integrazione di questa comunità religiosa.

Nel 2006, subentrato un governo di centro-sinistra, la *Consulta* venne confermata dal nuovo ministro dell'Interno, Giuliano Amato, interessato alla promozione di un "islam italiano", e ad essa venne dato un supporto aggiuntivo con la nomina di vari esperti universitari.

Inoltre nel 2007 il ministro fece redigere la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, da far sottoscrivere ai membri della Consulta, imperniata su questi punti: laicità dello Stato, libertà religiosa e rispetto della vita, eguaglianza tra uomo e donna, formazione degli imam, trasparenza dei finanziamenti².

Nel 2010 il successivo ministro dell'Interno, Roberto Maroni (Lega Nord), sopprime la Consulta e istituì il *Comitato per l'islam italiano* con nuovi membri, ritenuti nel loro complesso meno rappresentativi (e alcuni considerati addirittura anti-islamici). E comunque il *Comitato*, dal quale alcuni membri si dimisero, rimase inattivo.

Nel 2015 il ministro dell'Interno Angelino Alfano, a sua volta subentrato a Maroni in un governo ancora di centro-destra, istituì il *Tavolo permanente di consultazione*, incaricandolo di favorire incontri e iniziative sui temi più cruciali per l'islam in Italia. I membri del *Tavolo*, anche questa volta non ritenuto pienamente rappresentativo del mondo islamico nel Paese, nel 2017 firmarono il *Patto nazionale per un islam italiano*, un documento che impegna al rispetto del contesto giuridico italiano.

Gli anni più recenti, caratterizzati da una contrapposizione politica più aspra e da prese di posizione meno "dialoganti" tra i partiti, non hanno registrato ulteriori passi in avanti in tema di dialogo istituzioni-islam (mentre a livello locale sono state varate delibere ed ordinanze anti-moschee, puntualmente censurate dalla Corte costituzionale). Tuttavia, quanto è avvenuto consente di dire che su una materia così rilevante si sono verificate maggiori convergenze tra alcuni esponenti dei partiti del centro-destra sensibili alle ragioni dell'integrazione, anche religiosa, e lo schieramento di centro-sinistra che tra questi ultimi ed altri esponenti del centro-destra, appartenenti a partiti radicalmente anti-immigrati come la Lega.

Un Piano per l'integrazione. Come osservato, nel 2010 la strategia del governo di centro-destra in materia di integrazione è stata formalizzata, tramite il dicastero del lavoro affidato a Maurizio Sacconi, nel *Piano per l'integrazione nella sicurezza: identità e incontro*, imperniato su cinque assi:

- la *scuola*, come luogo di integrazione primario (con particolare attenzione alla formazione linguistica e all'educazione civica);
- il *lavoro* e la formazione professionale (anche in una prospettiva di bilateralità e cooperazione);
- l'*alloggio* e il governo del territorio;
- l'*accesso ai servizi essenziali*;
- l'*attenzione ai minori e alle seconde generazioni*.

² La Carta è stata approvata con Decreto del Ministero dell'Interno del 23 aprile 2007.

Certamente integrazione e pari accesso ai servizi e alle opportunità devono andare di pari passo, in un intreccio e mutua relazione di diritti e di doveri, facendo perno sulla persona e sulle iniziative, le dinamiche e i processi che si sviluppano “dal basso”, nella società civile, in base al presupposto che ogni incontro non è astratto ma coinvolge persone concrete che abitano contesti reali.

“Identità, incontro ed educazione sono le parole chiave di un modello italiano di integrazione”, recita il documento.

Ciò precisato, bisogna evitare – sottolinea il Piano – che le visioni culturali altre entrino in conflitto con il sistema italiano e i suoi valori fondamentali. Da parte italiana bisogna superare la paura dell’altro come anche evitare un’accoglienza disordinata, mentre sia italiani sia immigrati sono chiamati a considerare la propria cultura come un’identità aperta. In tale ottica viene sottolineata la necessità di una immigrazione programmata, “perché il disordine produce deresponsabilizzazione dell’immigrato e chiusura nella comunità di accoglienza”.

Si insiste sulla necessità di “operatori sociali che non temano l’umanità degli altri” e di porre al centro “la persona e non lo Stato” (il cui ruolo è sussidiario), spinti dalla convinzione che il confronto e il dialogo sono possibili solo rispettando l’altro nel suo valore assoluto di persona.

Nel Piano vengono individuati con chiarezza percorsi imperniati su diritti e doveri, responsabilità e opportunità. Rispetto a quanto sopra enunciato e a quanto realizzato in precedenza, risultano apprezzabili le linee di impegno, le motivazioni soggiacenti e la riserva di valutarne l’efficacia sulla base dell’esperienza concreta.

Il documento fu approvato (e questo è un motivo supplementare di merito) in un periodo in cui l’Italia risentiva in maniera pesante degli effetti della crisi mondiale iniziata nel 2008, quando il Fondo nazionale per l’inclusione sociale rimase senza copertura finanziaria.

Probabilmente se a scrivere il documento fosse stato il ministro di un governo di centro-sinistra il testo sarebbe stato diverso. Ma è altrettanto certo che molte delle proposte e delle motivazioni del Piano varato si muovono su coordinate condivisibili anche dal centro-sinistra, a riprova del fatto che tra i due schieramenti è possibile trovare un terreno comune, un approccio condiviso e trasversale all’immigrazione, purché si dismettano sterili prese di posizione ideologiche.

Conclusione: necessità di promuovere maggiormente ciò che unisce in materia di immigrazione

La tesi, convintamente sostenuta in questo saggio, consiste nel proporre una maggiore considerazione di ciò che unisce i diversi schieramenti politici sul tema dell’immigrazione, senza lasciarsi scoraggiare da quanti non solo boicottano il dialogo e il confronto, ma – come accade anche riguardo ad altri argomenti di delicata rilevanza sociale – riescono a impressionare e ad avere più immediata presa sull’opinione pubblica, dramatizzando le questioni. Nello stesso tempo bisogna avere l’assoluta consapevolezza che sono di gran lunga più ragionevoli e utili le ragioni a sostegno di una promozione bipartisan dell’integrazione dei migranti, soprattutto per evitare che l’Italia, la quale è già un paese problematico sotto diversi punti di vista, veda aumentare le contrapposizioni e i conflitti sociali man mano che il deficit demografico e le sue gravi ripercussioni sul sistema economico, produttivo e previdenziale renderanno più complessa la convivenza.

I motivi che rendono urgente una politica di confronto, di mediazione e di convergenza su linee di fondo condivise sono diversi e di importanza capitale per la nostra società e per il "sistema paese".

Il riconoscimento e la custodia dei valori e delle acquisizioni universali della cultura europea, che sono a fondamento della sua identità e della sua istituzione come Unione politica di Stati, implicano tra l'altro che:

- si applichi una effettiva solidarietà tra Stati e popoli nell'affrontare crisi che riguardano anche singoli paesi membri, tanto più quando esse siano causate da dinamiche globali e da problemi di carattere transazionale o addirittura planetario;
- il senso di appartenenza e di attaccamento alla propria patria non giustifica chiusure nazionalistiche e atteggiamenti xenofobi, ma dovrebbe semmai spingere a sentimenti di solidarietà e di accoglienza verso chi la propria patria ha dovuto lasciarla suo malgrado;
- razzismo, antisemitismo e islamofobia sono degenerazioni dell'umano fondate su una mistificazione della scienza e una manipolazione della religione, che non hanno alcun diritto di cittadinanza tra popoli civili, soprattutto in un continente, come quello europeo, che ha pagato a carissimo prezzo esperienze storiche che avevano alla base questi convincimenti;
- venga censurata ogni forma di discriminazione e di *apartheid di fatto* rivolta a cittadini stranieri, sulla base del motto "*nationals first*", anche quando i primi sono insediati stabilmente sul territorio e concorrono al benessere del paese di accoglimento.

Sono punti meritevoli di ampi commenti, mentre qui si possono fornire solo alcuni cenni.

In Europa, come del resto negli altri paesi a sviluppo avanzato, il fenomeno migratorio si accredita come strutturale e, specialmente in Italia, esso aumenterà notevolmente. Il problema non è chiudere le frontiere ma programmare i flussi, in collaborazione sia con l'Unione Europea sia, per quanto possibile, con i paesi di origine. Su questi temi molto concreti il dibattito pubblico è molto carente e, aspetto ancora più grave, non si parla più dell'integrazione degli immigrati già insediati in Italia se non per affermare che vengono dopo gli italiani, principio la cui applicazione pratica contravviene inesorabilmente a norme sia nazionali (costituzionali e del diritto ordinario) sia europee, incorrendo di conseguenza nelle censure giudiziarie. Una attenta analisi della giurisprudenza in materia costituirebbe, se ben assimilata, una valida base per delineare le coordinate generali delle politiche e per definire le direttrici degli interventi concreti a livello sia nazionale sia regionale.

Un altro argomento sempre più spesso evocato contro chi ha a cuore e promuove l'integrazione è la presunta mancanza di spirito nazionalistico, riesumato in simili occasioni nelle sue caratteristiche ideologiche. Ma proprio le ideologie nazionalistiche non esitarono a impugnare le armi e a sopraffare, per interessi di parte, le altre nazioni, dissanguando l'Europa con continue guerre ed esportando nelle colonie la volontà di affermazione e di conquista. L'imperversare di ideologie totalitarie del Novecento, i cui frutti di morte si sono manifestati nelle tragedie delle due guerre mondiali, hanno fatto sì che nelle moderne Costituzioni venisse incluso il riferimento sovra-nazionale come cornice di contenimento delle aspirazioni nazionali, mentre la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ha riconosciuto che aspetti fondamentali della vita delle persone non discendono dall'autorità dello Stato, includendovi anche le migrazioni.

Alla luce di queste considerazioni, appare tanto più urgente e opportuno lavorare sulle rispettive posizioni di apertura e di convergenza, all'interno dei differenti soggetti politici, per costruire la base per una mediazione qualitativamente consistente sul tema dell'integrazione degli immigrati. Senza una simile mediazione, che rende possibile la formazione di un minimo comune denominatore, la politica migratoria appare destinata, se non a restare sempre al palo, a rimanere sempre di breve termine e di corto respiro; ossia a durare fino a quando non vada al governo lo schieramento opposto (eventualità assai frequente in un paese come l'Italia, dove i poli politici contano su consensi quasi equivalenti).

Si potrebbe obiettare che le considerazioni qui svolte siano solo teoriche e di scarso aiuto per risolvere i problemi concreti. Ma sembra vero esattamente il contrario. Lo si è visto illustrando, poco sopra, il *Piano per l'integrazione* del 2010, il quale, molto opportunamente, disegnava *prima* le coordinate culturali e politiche dell'approccio all'integrazione, e poi, *di conseguenza*, gli assi di intervento, all'interno dei quali affrontare le questioni che riguardano la vita concreta delle persone: l'accesso al lavoro, le prestazioni previdenziali, le misure assistenziali, la frequenza scolastica e l'accesso alle mense, gli assegni per lo studio, i bonus per la maternità e così via. In mancanza di un simile quadro unitario, che stabilisca un approccio globale condiviso, molte amministrazioni locali, attraverso ordinanze e delibere, hanno condizionato queste prestazioni a requisiti e criteri discriminatori verso i migranti, che sono stati sistematicamente bocciati dai giudici, sulla base del diritto italiano e comunitario.

Vi sono poi altri aspetti che riguardano non meno direttamente la dignità delle persone che vengono nel nostro paese, le quali hanno bisogno di mediazione culturale, di flessibilità nelle pratiche burocratiche, di spazi e occasioni di incontro e di reciproca conoscenza con i cittadini del posto. La nostra sicurezza non dipende dalla capacità di tenere lontani o emarginare gli immigrati, bensì dal renderli co-protagonisti della comune vita collettiva. Quando questa convinzione sarà diffusa, si potrà dire che l'Italia ha davvero intrapreso un'adeguata strategia di integrazione.

Diversità religiosa e integrazione in Italia. Le conseguenze del pluralismo religioso

Stefano Allievi, *Università di Padova*

Premessa

L'Italia ha vissuto una trasformazione radicale del campo religioso: da paese monoliticamente cattolico, o almeno percepito come tale, è diventata sempre più plurale. Questo processo è avvenuto per due ragioni:

- una pluralizzazione interna al campo cattolico, sempre più evidente;
- e una progressiva maggiore presenza di religioni altre, o di modi altri di essere religiosi, nonché di opzioni non religiose, ovvero di fuoriuscita dal campo religioso.

Questo secondo elemento della pluralizzazione è a sua volta dovuto a due tendenze:

- una pluralizzazione interna, autoctona, prodottasi nella popolazione residente;
- l'arrivo di popolazioni alloctone, di religione differente rispetto a quelle già presenti nel paese (e talvolta di *modi* diversi di appartenere alle medesime religioni).

Se il *fatto* della progressiva pluralizzazione religiosa del paese va considerato sia come un dato che come una tendenza in atto, la sua *percezione* non lo è tuttavia altrettanto: il discorso pubblico, mediatico e politico sulla religione rimane ancora essenzialmente schiacciato sulla istituzione cattolica e sulla definizione del cattolicesimo come religione di maggioranza (o troppo affrettatamente identificata come tale).

Altro elemento significativo è che questo cambiamento nel campo religioso avviene in una stagione che, a differenza di altri periodi della nostra storia recente, vede la religione sempre più presente nel discorso pubblico, tanto per ragioni legate ai processi di globalizzazione e alle loro conseguenze culturali, quanto per effetto di una visibilità mediatica che solo in parte ha le medesime origini.

La religione oggi fa più notizia che non in un recente passato: o meglio, fanno notizia *le* religioni. E, per ragioni diverse, conquistano sempre più spazio: che si tratti di grandi eventi concernenti la religione cattolica (le encicliche, le Giornate mondiali della gioventù, i sinodi, e soprattutto la figura stessa del Papa), dell'islam (per ragioni di geopolitica e di sicurezza globale – il terrorismo islamico – o legate all'immigrazione), di forme più o meno strutturate di 'religione del benessere' (pratiche più o meno *new age* legate alla salute dell'anima e del corpo), di pratiche religiose non istituzionali (fenomeni devianti legati a quelle che nel linguaggio comune vengono chiamate sette) o infine di attenzione per eventi latamente religiosi o comunque soprannaturali (miracoli, apparizioni, eventi inspiegabili).

Da notare peraltro che sul piano mediatico la religione non fa solo notizia: è anche sempre più presente nella *fiction*, con successi anche spettacolari.

L'attenzione nei confronti *della* religione, e la domanda di conoscenza di essa, è dunque enormemente aumentata. Lo stesso non si può dire della conoscenza *sulla* religione, assai meno presente.

Un paese religiosamente omogeneo?

L'Italia è un paese abituato a pensarsi e ad essere pensato, in termini religiosi, in maniera sostanzialmente omogenea.

La percezione esterna ce lo mostra con chiarezza: l'Italia viene di norma semplicemente definita un 'paese cattolico': che si tratti di una guida turistica, di un articolo di giornale, o di un libro di sociologia delle religioni. Non siamo conosciuti come un paese religiosamente 'plurale'. La presenza all'interno del territorio italiano del centro mondiale del cattolicesimo, ovvero del Vaticano (politicamente, della Santa Sede), contribuisce notevolmente a questa percezione globale.

Quanto alla situazione interna, le cose sono più complicate. Nonostante le sue storiche divisioni su molti piani (storia, lingue, tradizioni, sviluppo economico, indicatori sociali, comportamenti politici), evidenti nella frattura tra Nord e Sud e in altre sub-divisioni, l'Italia si considera sostanzialmente unita dalla medesima appartenenza religiosa: l'espressione 'campanilismo', per definire la stessa diversità interna è di per sé istruttiva – i campanili vengono considerati tutti appartenere, più o meno, alla medesima tradizione religiosa.

La storia, il radicamento istituzionale e sociale, e non ultimo il quadro legislativo (la Costituzione, il sistema concordatario, la presenza *nella* scuola pubblica e *della* scuola privata cattolica) mostrano senza dubbio l'esistenza di un riferimento comune rappresentato, più che dalla chiesa cattolica come soggetto, dal cattolicesimo come identificazione. Ma molte cose stanno cambiando.

Le minoranze tradizionalmente presenti nel nostro paese, fino a un passato recente abbastanza poco visibili e in parte volutamente occultate o 'dimenticate', anche dalla percezione di senso comune (non a caso l'Italia è il solo paese al mondo dove il giornalista esperto in questioni religiose si chiama "vaticanista"), sono sempre più presenti sulla scena pubblica e più visibili. Si pensi a gruppi non cristiani di antica o antichissima presenza in Italia, come gli ebrei, o a minoranze cristiane storiche, come i valdesi.

I riconoscimenti istituzionali dovuti alla stipula di Intese con le minoranze religiose, che hanno dato significativi strumenti di legittimazione e di riconoscimento anche simbolico in più ad alcune comunità religiose minoritarie (mentre la chiesa cattolica aveva già il Concordato, a sua tutela), hanno anche aumentato la loro visibilità: si pensi solo a quella forma di concorrenza religiosa che è data dalle campagne per l'otto per mille, e di conseguenza alla presenza esplicitata nella dichiarazione dei redditi, che in qualche modo rendono evidente a tutti, anche a livello di senso comune, il fatto che esistono anche altre presenze religiose nel paese. Ma questo non è che un aspetto, e numericamente il meno rilevante, dell'aumentata pluralità religiosa del nostro paese.

Un altro aspetto è dato dallo svilupparsi di nuove chiese e nuovi movimenti religiosi, a cui un numero sempre maggiore di cittadini decide di aderire: dalle chiese pentecostali ai testimoni di Geova, per non citare che quelli che conoscono la crescita numerica maggiore. Ma si pensi anche all'influsso sempre maggiore di gruppi religiosi che non appartengono alla tradizione cristiana (buddhisti ed altri), o che propongono qualche forma di sincretismo religioso.

Infine ci sono i movimenti migratori, che hanno portato con sé tradizioni religiose poco o per nulla presenti in passato in Italia (si pensi all'islam, per citare il caso più evidente e noto, ma il discorso vale anche per l'ortodossia e per diverse religioni orientali), o anche modalità diverse di appartenenza a religioni già presenti, come quella cattolica e diverse confessioni protestanti, ma anche l'ebraismo.

Una conseguenza di questi tre fenomeni, e fenomeno a sua volta più recente, è che si sviluppano forme religiose nuove, diverse, che coinvolgono anche persone che già appartenevano all'una o all'altra delle tradizioni religiose (o a nessuna), modificandone il modo di credere, gli stessi contenuti del credo, e aumentano ulteriormente la pluralità religiosa del nostro paese. Le modificazioni sul lato dell'offerta religiosa (la sua pluralizzazione) producono quindi anche trasformazioni sul lato della domanda (le forme di religiosità).

Trasformazioni del campo religioso: il pluralismo dal lato dell'offerta

La pluralizzazione come aumento dell'offerta presente sul mercato religioso è l'elemento più evidente di questa trasformazione del campo religioso. I fenomeni principali, concomitanti ma per certi aspetti anche concorrenti, che caratterizzano l'attuale "momento religioso", per dirla con Simmel, sono, come si è detto, quello della pluralizzazione interna e quello della pluralizzazione indotta dall'esterno.

Il primo si esplica con l'aggiungersi, allo stock di religioni preesistenti (che per l'Italia si riducono al cattolicesimo e a piccole presenze ebraiche e protestanti 'storiche' – per distinguerle dalle comunità arrivate in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi), di nuovi attori religiosi: i nuovi movimenti religiosi che in Europa nascono o che vengono importati da altri fiorenti produttori (gli Stati Uniti, ma anche non pochi paesi asiatici: dall'India al Giappone alla Corea); un'ampia produzione di spiritualità *new age*; gruppi religiosi più o meno legati, anche solo per opposizione, al vecchio ceppo cristiano; tradizioni altrui da noi importate per iniziativa soprattutto di occidentali e a modo loro (è il caso del buddhismo).

Il secondo è prodotto dall'arrivo di nuove popolazioni immigrate, che ha fatto sì che quello che in sociologia è invalso chiamare il "mercato dei beni religiosi" si sia ulteriormente 'complessificato'. L'offerta di "beni religiosi", già ampia per sue proprie logiche, come abbiamo visto, ha trovato un'ulteriore, feconda nicchia di mercato in cui espandersi, ma anche nuovi imprenditori sociali del sacro, diverse modalità di consumo; e si sono aperti nuovi canali di import-export religioso.

Nel concreto, significa che vi è una sempre più marcata presenza di tradizioni religiose vecchie e nuove che sono arrivate insieme agli immigrati: dall'induismo all'islam, passando per le religioni 'etniche' (lo shinto, i sikh), l'animismo, forme sincretiche come le cosiddette 'nuove chiese' africane, ecc., oltre che nuovi membri, allogeni, di tradizioni religiose già presenti e considerate indigene (cattolici, denominazioni protestanti, ortodossi, ebrei, ma anche membri stranieri di comunità religiose recenti, come i testimoni di Geova).

Conseguenza di questo processo è che anche l'Italia, seppure in forma ancora largamente inferiore ad altri paesi europei (la 'quantità' di pluralità è inferiore), è diventata una sorta di caleidoscopio religioso: i cui pezzi, sia quelli piccoli sia quelli più grandi (fuor di metafora, sia le nuove forme religiose, sia quelle vecchie, in passato monopolistiche e tuttora dominanti, o almeno maggiormente istituzionalizzate) sono in continuo movimento. Certo, nel caso dell'Italia, occorre tenere conto che vi è un 'pezzo' (la chiesa cattolica) significativamente

più grosso degli altri – anche se non necessariamente più ‘fermo’, visto che è anch’esso in movimento e soggetto a un pluralismo interno che ne rende sfumato e non omogeneo il colore, per rimanere nella metafora – e il numero complessivo degli altri ‘pezzi’ di qualche significatività è modesto (ad essi vanno aggiunti i frammenti, talvolta quasi pulviscolari, costituiti dalla galassia di denominazioni di dimensione piccola e minuscola, presenti ma poco incisivi nel modificare la colorazione complessiva e la configurazione del caleidoscopio stesso).

Lo scambio culturale, la presenza di nuovi attori sul mercato, come pure la presenza di immigrati, costituiscono alcuni tra i motori che muovono il caleidoscopio. E il sovrapporsi dei vari pezzi, quelli nuovi e quelli preesistenti, produce nuove forme e nuove sfumature di colore, ovvero produce fenomeni di ‘meticcio’ e di sincretismo religioso, innescando anche processi di identificazione diversi con i sistemi di credenze.

La pluralizzazione ha effetti, dunque, anche ‘interni’ (sul pezzo principale), di peso tutt’altro che trascurabile: solo che si vedono meglio sui singoli individui, non o non più (o in maniera diversa) appartenenti alla confessione maggioritaria, che non sulla istituzione che la rappresenta.

La presenza di immigrati, si è detto, costituisce uno dei motori che muovono il caleidoscopio, in quanto essi portano con sé visioni del mondo, tradizioni, credenze, pratiche, tavole di valori, sistemi morali, immagini e simboli. In una parola, la religione, e ancora di più la religione vissuta *collettivamente* e *comunitariamente*, ha spesso un suo spazio e un suo ruolo nella costruzione dell’identità individuale e collettiva di nuclei significativi di immigrati: la soglia etnica produce in qualche modo anche ‘soglia religiosa’.

Trasformazioni dal lato della domanda

Le trasformazioni oggettive, nella e della realtà sociale, inducono o comunque sono accompagnate da quelle soggettive, nella e della identità personale. Il cambiamento sul lato dell’offerta induce un cambiamento speculare anche sul piano della domanda. A una pluralizzazione delle scelte sempre maggiore, corrisponde dunque anche una maggiore varietà di comportamenti possibili, che non consistono solo nella più larga possibilità di scelta a disposizione.

La forma di appartenenza religiosa classica è quella data per così dire per default, ovvero per nascita: sono di una certa religione perché ‘ci sono nato’, perché vi appartenevano i miei genitori. La prima forma di differenziazione da questo modello consiste precisamente nel suo rifiuto, ovvero nella mancanza di identificazione religiosa: le varie forme di indifferenza religiosa, di razionalismo, di agnosticismo, di ateismo.

Ma il mondo delle religioni, oggi in una fase storica di progressiva soggettivizzazione e privatizzazione del rapporto con la sfera del sacro, produce anche comportamenti differenziati, che stanno in mezzo tra l’appartenenza ‘ereditaria’ e il rifiuto: comportamenti non peculiari della società contemporanea, che sono dunque sempre esistiti, ma che nella contingenza odierna si manifestano in maniera più frequente e più visibile.

Il primo, già molto studiato, è quello del *supermercato dei beni religiosi*, o dell’“assortimento di significati ultimi” (Luckmann). Ci si ‘fa’ la propria religione, la si costruisce, in qualche modo la si compra, in maniera individualizzata e personalizzata: a partire magari da qualche frammento di educazione religiosa, poniamo cristiana, ricevuta durante l’infanzia, cui si aggiunge il frutto di proprie esperienze, di letture, di amicizie, di

corsi a cui si partecipa, e così via. E' *uno* dei modi di accesso al mercato in questione (quello che da altri è stato definito "*pick and choose*"), particolarmente visibile ad esempio nel mondo *new age* – ma non riguarda solo esso, ed è più diffuso di quanto si creda. Quando viene condiviso con altre persone da' luogo a forme di sincretismo, che a sua volta può dare origine a una nuova religione: un processo che contribuisce a produrre ulteriore pluralizzazione sul lato dell'offerta.

Il secondo tipo di fruizione soggettiva della religione potremmo chiamarlo *inclusione* (si è parlato spesso, in quest'ambito, anche di "contaminazione cognitiva"). Il processo di inclusione (distinto rispetto al concetto di sincretismo), avviene a partire dalle credenze tradizionali, integrandole con nuove 'sensibilità' o con altre credenze, anche contraddittorie con il sistema di appartenenza e/o di riferimento. Un esempio tipico è la sempre più frequente credenza nella reincarnazione misurata da diverse ricerche tra praticanti cristiani.

Il terzo tipo di comportamento, infine, è quello della *conversione* religiosa. In questo caso non si sceglie di 'includere' una credenza, anche molto diversa, aggiungendola alle proprie. Ma si sceglie direttamente un'altra credenza e un'altra comunità religiosa di appartenenza, che viene assunta con tutte (o con parte del-) le sue conseguenze pratiche, quotidiane. Anche se non bisogna credere che il cambiamento sia necessariamente solido e duraturo.

Qualche provvisoria 'non conclusione'

La com-presenza di soggetti religiosi non è fatta di identità giustapposte, tra loro impermeabili, non comunicanti. Questo *può* succedere. Ma non è necessariamente quanto accade nella società.

Al contrario, sempre più spesso si creano momenti e situazioni di contatto, di incontro, e magari anche di frizione e di scontro, talvolta non indolore: con la società, tra i soggetti religiosi minoritari, e con le religioni maggioritarie delle rispettive società.

Dalla pluralità nasce dunque l'incontro: quand'anche non volontario, in qualche modo obbligato, coatto. E dall'incontro, lo sguardo, l'osservazione reciproca, e infine lo 'scambio della parola' – il dialogo (centrale, del resto, per religioni che dopo tutto hanno al loro centro il *logos*, il Verbo).

Un incontro tra persone, innanzitutto: perché il dialogo presuppone conoscenza. Non solo conoscenza di un problema, ma conoscenza personale di qualcuno: perché altrimenti, *con chi* si dialoga? Le religioni non possono parlarsi che attraverso gli uomini e le donne che vi si riconoscono (non necessariamente coloro – incidentalmente, quasi sempre uomini – che le 'rappresentano').

L'altro ci costringe come sempre a ripensare noi stessi. E' un'acquisizione propria anche della saggezza popolare: un proverbio anglosassone nota giustamente che "se conosci solo l'Inghilterra, non conosci l'Inghilterra". Neanche le religioni sono isole: oggi, come si è visto, meno che mai.

In ogni caso, dal punto di vista della realtà, della concretezza, della quotidianità, del vissuto, il fatto sociale è in sé inequivocabile, duro, incontestabile. E se è vero, come diceva Durkheim, che "i fatti sociali sono cose", questo sembra avere tutte le caratteristiche e il 'peso' delle cose che durano, che non sono superficiali e passeggeri, ininfluenti, ma che al contrario cambiano radicalmente non solo la realtà, ma il nostro immaginario su di essa, di cui la religione fa parte, come produttore e come oggetto.

La scoperta dell'altro è innanzitutto riscoperta di sé. Più che il dialogo teologico, e quello diplomatico tra istituzioni religiose, pur necessari, sembra essere questa la dimensione del dialogo più interessante e ricca di conseguenze. "Vita dialogica non è quella in cui si ha a che fare con molti uomini, ma quella in cui si ha davvero a che fare con gli uomini con cui si ha a che fare", ha scritto Martin Buber. Ed è dialogo sulle cose concrete, sui problemi, a partire dal vissuto quotidiano, non da problematiche astratte. Poi, certo, c'è anche il dialogo religioso vero e proprio: un punto d'arrivo, tuttavia, non un punto di partenza. Termine ultimo di un cammino che, in quanto tale, è lento per definizione, e va conquistato tappa dopo tappa.

Oltre la questione generazionale: il presente e il futuro del Paese

Roberta Ricucci, *Università di Torino*

Introduzione

I figli dell'immigrazione sono un gruppo significativo e un tema rilevante nello scenario europeo¹. Irrobustitosi nel tempo, talora difficile da rintracciare perché l'origine dei percorsi migratori dei genitori non hanno lasciato traccia né in una doppia cittadinanza né in peculiari e visibili tratti somatici e/o fenotipici, tali giovani compongono un universo eterogeneo e difficile da definire.

Nel contesto europeo, la tematica delle seconde generazioni ha progressivamente guadagnato spazio nei programmi di ricerca degli studiosi di vari paesi. Anche le agende dei governi guardano oggi con attenzione al tema, sia pure con prospettive diverse, a causa della diffusa preoccupazione che la presenza stessa di giovani di origine straniera sia un fattore di tensione nella società. A questo timore si legano giudizi negativi sulla capacità di integrazione e sulla competizione con altri giovani (soprattutto i più svantaggiati), nel mercato del lavoro come nel campo del welfare. In tale clima di sospetto, i figli dell'immigrazione, talvolta già cittadini europei, vengono considerati "osservati speciali", svelando come la concessione della cittadinanza non sia sufficiente ad evitare processi di differenziazione e di discriminazione legati all'origine culturale. Anzi, tali conflitti urbani, esplosi nelle periferie urbane dove la *mixité* etnica, ma anche socio-culturale, è più forte, sono, talora, commentati come ulteriore indicatore della necessità di una riflessione sull'efficacia delle politiche di integrazione e sui destini delle seconde generazioni; le quali – in alcuni Paesi e per alcuni gruppi – sono ancora segnati da pesanti condizioni di marginalità e di precarietà, testimoni di come nelle storie di migrazione non sempre il passaggio da una generazione all'altra significa mobilità sociale ascendente. Anzi, talora, come quanto hanno descritto numerosi autori, l'inserimento dei figli può essere peggiore di quello sperimentato dai padri e dalle madri durante i primi anni dell'arrivo.

La maggior parte degli ostacoli alla realizzazione dei sogni dei genitori di vedere nei figli compiuto un processo di mobilità sociale viene imputata al titolo di studio. Ma il fatto che, anche a parità di esso, vi siano delle differenze nella posizione occupata e nel guadagno percepito dai figli della prima generazione di immigrati rispetto ai loro coetanei figli di nativi induce a considerare altri aspetti: la debolezza di *network* sociali utili all'inserimento professionale, elemento importante in mercati del lavoro

¹ Parti di questo contributo, sia pure in una versione preliminare, sono stati pubblicati in Ricucci R., "From children to youth with a foreign origin. The second generations in Italy", in M.C. Belloni, R. Bosisio e M. Olagniero (a cura di), *Becoming children. Wellbeing, participation and citizenship*, Accademia University Press, Torino, 2016, p. 54-69.

dove le reti continuano a mantenere il loro fondamentale valore; la scarsa conoscenza del funzionamento del mercato del lavoro, che la scuola non fornisce e per cui spesso i genitori non possono provvedere a causa di un *deficit* conoscitivo; la selezione implicita che colpisce alcune provenienze, per il colore della pelle, la religione, l'origine.

Una variabile interveniente importante è data dalle politiche del singolo paese sull'immigrazione e dall'esperienza che il paese stesso è andato accumulando in materia, senza dimenticare l'influenza del contesto locale e delle dinamiche che si innescano nella gestione quotidiana ed ordinaria della diversità. In altre parole, comprendere l'integrazione significa volgere lo sguardo alle città e alle loro politiche, alle scuole, ai quartieri. E protagonisti di questa storia sono oggi le seconde generazioni, cui è dedicato questo contributo che ne presenta alcune sfide con cui questo specifico gruppo di figli dell'immigrazione si confronta nella società italiana.

Definire lo scenario: il contesto italiano

Da oltre quarant'anni l'Italia si confronta con la presenza di adulti e minori stranieri, diventando rapidamente un paese di immigrazione. A partire dagli anni Novanta i più giovani hanno guadagnato l'attenzione di operatori sociali e policy makers, sia per i numeri crescenti, sia per le nuove sfide e questioni che essi ponevano ai diversi contesti locali (dalle politiche di accoglienza a quelle scolastiche, dalle attività nel tempo extrascolastico alla relazione con genitori ritrovati dopo anni). Tale attenzione si è tradotta in numerose iniziative dedicate all'inserimento (soprattutto scolastico), al loro apprendimento della lingua, al sostegno educativo e a quello ludico-espressivo dei minori stranieri. L'impegno e lo sforzo dedicato alla componente più giovane dell'immigrazione si può inserire nella cosiddetta "ansia di assimilazione" che caratterizza le società riceventi. Infatti, attraverso lo sguardo alla situazione dei figli dell'immigrazione, si possono cogliere le dinamiche attuali e le sfide future con cui l'Italia, realtà multiethnica e multiculturale, si deve confrontare.

ITALIA. Popolazione straniera: totale, minori e loro incidenza sul totale (2006-2019, dati al 1° gennaio)

<i>Popolazione straniera</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>	<i>2019</i>
Totale (adulti + minori)	2.670.514	3.432.651	3.891.293	4.235.059	4.387.721	5.255.503
Minori	665.625	767.060	862.453	932.675	953.785	1.082.634
% dei minori sul totale	22,6	22,3	22,2	22,0	21,7	20,6

FONTE: Istat

La presenza immigrata non è più dunque né una novità né una temporanea eccezione. Gli stranieri sono diventati nel tempo parte della realtà lavorativa, di vicinato, di quartiere. E ancora più degli adulti, lo sono i loro figli, presenze importanti non solo nelle scuole italiane, ma nella società in generale. Sebbene l'ambito educativo continui a rappresentare quello cui sono dedicate le maggiori energie, in termini sia di risorse sia di ricerca, un'avanguardia delle seconde generazioni si avvia a diventare maggiorenne, ad attraversare la delicata fase di transizione successiva alla fine dell'obbligo formativo, a confrontarsi con una società spesso incapace di distinguere fra i percorsi di questi giovani (tutti italiani) e quelli dei genitori (frutto di una o più migrazioni).

Stranieri e studenti: un binomio dagli esiti ancora incerti

La scuola è sicuramente l'osservatorio privilegiato per cogliere le trasformazioni demografiche e socio-culturali del Paese e per questo è stato l'ambito più indagato. I dati degli allievi con cittadinanza non italiana indicano un trend crescente di coloro che sono nati in Italia e che appartengono alla seconda generazione. Allo stesso tempo rivelano come da diversi anni l'incidenza più significativa di seconde generazioni sia nelle scuole dell'infanzia e nella prima classe delle scuole primarie, per poi diminuire nella classe quinta della scuola secondaria di II grado (MIUR, anni vari). Un trend in linea con le caratteristiche di un Paese di relativa recente immigrazione, in cui la quota più significativa di popolazione è ancora formata da immigrati di prima generazione o ricongiunti. I risultati delle ricerche hanno anche evidenziato come in Italia insegnanti e dirigenti scolastici si confrontino con i temi classici, propri di ogni paese di immigrazione: arrivo in ogni momento dell'anno scolastico, dibattito sull'inserimento dei neo arrivati sin da subito nelle classi "normali" o la previsione di "classi ad hoc" (di accoglienza o – come sono state definite in un acceso dibattito pubblico – di "classi ponte"), l'educazione interculturale, l'orientamento, la scelta dei percorsi scolastici oltre la scuola dell'obbligo, la relazione con le famiglie non autoctone e il loro coinvolgimento in un sistema scolastico spesso molto distante da quello che hanno lasciato nei paesi d'origine. Questioni cruciali e strategiche per la riuscita di ogni percorso educativo (ancor di più in una condizione di immigrazione), che per anni hanno impegnato insegnanti, dirigenti, volenterosi operatori del privato sociale, rispetto alle quali il numero crescente di seconde generazioni è apparso come un elemento di distensione. L'adagio – non esplicitato – è quello che considera tali presenze come un ritorno ad un lavoro educativo meno oneroso, privo delle difficoltà di comprensione linguistica, della necessità di mediatori culturali, della produzione di percorsi e programmi differenti.

L'avanzare degli studenti nati in Italia sembra essere salutato nelle scuole con un respiro di sollievo. Il trovarsi di fronte studenti nati nello stesso paese degli altri allievi o comunque che si presentano ai blocchi di partenza già con qualche esperienza di socializzazione in un ambiente italofono sembra rasserenare gli addetti ai lavori. Attenzione: per i figli dell'immigrazione, nascere in Italia, frequentare la scuola dell'infanzia e arrivare alla scuola primaria senza aver vissuto in un altro paese non significa avere un bagaglio lessicale e competenze sintattico-grammaticali in lingua italiana uguali a chi ha come solo ambiente di riferimento un contesto italofono. Spesso per le seconde generazioni, al di là del tempo scuola, in famiglia, con i parenti, nel tempo del gioco non organizzato si tratta di immergersi in un cosiddetto "bagno linguistico" differente (e considerato meno prestigioso) da quello vissuto negli ambienti istituzionali della scuola. Così, anche di fronte alle 2G non bisogna "mettersi seduti" e pensare che il tempo degli interventi linguistici personalizzati sia passato. In realtà, questa categoria ha peculiarità e bisogni specifici legati a diversi fattori: a) il rapporto con i coetanei, spesso pesantemente condizionato dall'aspetto fisico "diverso" o dal livello socio economico di provenienza (minor accesso a beni di consumo o una diversa tipologia di vita familiare); b) il rapporto con i genitori che, oltre ad appartenere a un'altra generazione, provengono da contesti culturali diversi da quello in cui sta crescendo il ragazzo; c) il rapporto ambivalente rispetto alle proprie origini e alla lingua materna. Se non opportunamente aiutati, il rischio è che la strategia di sopravvivenza scelta dai figli dell'immigrazione sia quella dell'assimilazione al modello italiano, a spese però di un annullamento della ricchezza della loro identità. A quanto citato, come monito

e invito alla riflessione per coloro che devono svolgere compiti educativi, vanno però aggiunti altri elementi che attengono al fatto che molti allievi nati in Italia non sono cittadini italiani. Se a una prima analisi (superficiale) potremmo plaudire agli insegnanti che non sottolineano tale differenza nella quotidiana relazione di classe, uno sguardo più attento rivela come tra i compiti educativi vi sia anche la formazione di giovani in grado di muoversi nella società, di apprendere strumenti e metodi per capire chi sono e dove sono, agendo opportunamente secondo i diversi ambiti sociali. Da tempo si sottolinea l'attenzione a piani educativi individualizzati, che sappiano tenere conto delle specificità di ogni studente. La biografia personale e familiare, la lingua materna e i riferimenti socio-culturali trasmessi dai genitori sono fattori che concorrono a definire l'identità di ogni studente, con cui la scuola deve confrontarsi e interagire. Sempre di più a partire dalla scuola per l'infanzia.

In un contesto di stabilizzazione e di aumento delle seconde generazioni, non può mancare un accenno alla fase iniziale dei percorsi di formazione. Il tema dell'utilizzo dei servizi per la prima infanzia da parte delle famiglie straniere è stato messo a fuoco ancora da poche ricerche, le quali hanno evidenziato punti critici e punti di forza di una relazione in divenire. Infatti, da un lato (contrariamente al luogo comune che vuole i bambini stranieri rubare il posto a quelli italiani) occorre convincere le famiglie immigrate dell'opportunità di mandare i bambini alla scuola dell'infanzia e di come anche le attività di socializzazione non esplicitamente volte all'apprendimento della lingua siano utili per la formazione di ogni minore e costituisca una buona palestra per l'inserimento scolastico successivo, e non una perdita di tempo. Dall'altro occorre lavorare anche sulle famiglie italiane, che si dividono fra quelle più timorose (che anche all'asilo la presenza di minori non italiani può avere un impatto negativo sulla formazione futura dei figli) e quelle già consapevoli del fatto che sin dall'asilo si sperimenta la società di domani; e che quindi la *mixité* delle classi offre un'opportunità unica di formazione e di avvicinamento a quella che di fatto e da tempo è una realtà multiculturale.

Al di fuori della scuola. Crescere come non cittadini

L'ingresso nel mondo del lavoro, sia pure in tandem con lo studio o a tempo pieno, il senso di responsabilità e di autonomia rispetto alle risorse familiari, la sensazione di essere sempre "sotto osservazione", soprattutto quando i media diffondono episodi negativi che coinvolgono i migranti, sono aspetti che sembrano differenziare i figli dell'immigrazione dall'estero dai coetanei italiani di origine italiana. Ma non è solo una relazione più autonoma con i genitori a dover sollecitare l'attenzione: c'è da chiedersi se gli adolescenti di seconda generazione e di origine straniera sono interessati dai cambiamenti che attraversano la condizione minorile o la loro transizione alla giovinezza presenti delle caratteristiche specifiche. In altre parole, tutti giovani, con un passato diverso, oppure segmenti giovanili, le cui biografie si differenziano solo per la cittadinanza posseduta? Generazioni di studi, nelle più diverse discipline delle scienze umane, contraddicono questa ultima posizione. L'ingresso nell'età adulta avviene per le seconde generazioni più velocemente di quanto non avvenga per i coetanei italiani. I giovani stranieri lavorano e mettono su famiglia prima dei pari italiani, che dilazionano sempre più nel tempo quelle tappe che sono considerate come passaggio dall'essere "giovane" all'essere "adulto". In questo senso essi rappresentano una novità all'interno di quel modello mediterraneo

verso l'età adulta che caratterizza l'Italia. Ma tale consapevolezza non è ancora diffusa. Infatti, si parla di seconde generazioni soprattutto quando si osserva la realtà degli studenti, dalle scuole dell'infanzia a quelle superiori; più raramente l'attenzione e la riflessione si spinge sino all'università, dove crescono gli iscritti con cittadinanza non italiana ma con un diploma di una scuola italiana. Di questa storia recente, ancora pochi sono gli approfondimenti. I motivi sono diversi. Sicuramente, i numeri non sono ancora così significativi e i riflettori sono puntati sugli studenti in arrivo dall'estero, esempi di un processo di internazionalizzazione che caratterizza le università italiane. Inoltre, è vero che le tensioni (dall'accoglienza alla didattica, dalla relazione con le famiglie alle dinamiche intra-classe) caratterizzano soprattutto i livelli di scuola dell'obbligo scolastico e formativo. D'altra parte, è lo stesso immaginario comune che sembra cristallizzare l'immagine dei figli dell'immigrazione nel loro essere bambini o adolescenti.

Così, le seconde generazioni paiono destinate – nell'immaginario comune – a restare per sempre legate alla loro storia familiare. Di rado i figli dell'immigrazione sono considerati giovani, senza altra etichetta. Eppure essi fanno parte di quella composita realtà giovanile, che si avvia a diventare adulta in un tempo caratterizzato da molti timori e poche speranze. Fra le preoccupazioni, vi sono quelle specifiche dei giovani stranieri legate alla condizione giuridica. Nascere in Italia non significa diventarne cittadini. E non significa neanche essere al riparo da processi di stereotipizzazione, che neanche percorsi di studio e professionale di successo riescono a cancellare nella mente di coloro che si ritengono gli autentici (e unici) depositari del diritto di risiedere su, e governare, un territorio. Di fronte a questi atteggiamenti, le seconde generazioni cominciano a prendere la parola, impegnandosi nell'associazionismo, partecipando a dibattiti sul tema della cittadinanza, dell'immigrazione, diventando promotrici di iniziative di sensibilizzazione, presentano e discutono la loro vita da "non cittadini" nell'unico paese che conoscono realmente, dove "si sentono a casa", perché ne parlano la lingua, vi hanno frequentato tutte le scuole, dalla materna alle superiori e ora, per molti, all'università. Attraverso numerose iniziative di impegno civico, la generazione dei futuri italiani con il trattino (italo-marocchini, italo-cinesi...) è venuta alla ribalta indossando un abito nuovo, ovvero smettendo gli abiti degli studenti bisognosi di lezioni di lingua italiana, di coloro che sono "seduti su due sedie", divisi fra le istanze della famiglia e quelle della società. E' la generazione di chi intende prendere la parola, scrivendo o realizzando prodotti digitali. Di chi promuove iniziative di conoscenza e di informazione sul significato di essere figli della mobilità umana del XX secolo. O ancora, utilizzando gli strumenti della comunicazione on-line (dai siti web alle pagine Facebook, a Instagram, a Tik Tok) per diffondere il proprio punto di vista sul significato di una vita da "non cittadini nell'unico Paese che si considera come proprio". Attraverso una molteplicità di forme, canali, e in collaborazione con soggetti del privato sociale e delle istituzioni locali, le seconde generazioni hanno dato forma al loro essere un gruppo sociale distinto da quello dei genitori (e dei migranti neo arrivati), dimostrando di poter divenire interlocutori importanti per costruire coesione sociale.

E' tempo di fare un altro passo, ovvero entrare in politica. Per alcuni è già una realtà, per diversi una possibilità, per molti (ancora) un sogno che si accompagna all'acquisizione della cittadinanza. Certo non tutti entreranno in politica, ma la possibilità di scegliere è il prossimo passo per sentirsi davvero parte dell'unico contesto di vita che si conosce.

Un bilancio per il futuro

Messi un po' in ombra dalle recenti vicende degli sbarchi, i figli dell'immigrazione – in ogni processo migratorio – ricordano i cambiamenti strutturali propri di ogni società di immigrazione. Allo stesso tempo essi rappresentano un elemento centrale della riflessione sulle politiche di inclusione delle città. Le seconde generazioni, infatti, si qualificano come la cartina di tornasole dell'efficacia del processo di integrazione, poiché lavorare con esse significa – di fatto – lavorare per tutta la cittadinanza. Dalle politiche educative a quelle giovanili, dalle relazioni inter-generazionali a quelle fra giovani leve da formare e figure educative: in tutti questi casi si agisce per costruire e/o rafforzare processi di convivenza civile all'interno di una cittadinanza che diventa più consapevole delle trasformazioni indotte – e imprescindibili – dell'immigrazione.

In secondo luogo, analizzare le seconde generazioni significa approfondire la riflessione sulla capacità di agire di tutti gli attori in scena sul palcoscenico delle relazioni fra nativi, migranti e figlie e figli di quest'ultimi (dagli insegnanti agli operatori dell'associazionismo e così via).

Infine, esse rappresentano un test importante per le dinamiche intergenerazionali, sia all'interno delle diverse comunità etniche, sia all'interno dell'intera cittadinanza, dove le percezioni di adulti e già anziani sono sfidate dai diversi percorsi di integrazione dei figli dell'immigrazione.

Identità e integrazione.

La condizione particolare dei rifugiati

Christopher Hein, *Università LUISS di Roma*

Premessa

Questo contributo parte dalla premessa che la sfida dell'integrazione si presenta per il rifugiato in modo diverso rispetto all'immigrato. La diversità deriva dalla differente condizione generale del rifugiato, non tanto o non solo a causa dello status giuridico. Quest'ultimo, infatti, riflette soltanto la condizione oggettiva del rifugiato come persona che temporaneamente non può ritornare nel proprio paese; e, come emanazione dell'asilo, garantisce alla persona il diritto di soggiornare in un paese diverso dal suo, per un periodo di tempo limitato che corrisponde al periodo durante il quale persiste l'impossibilità di ritorno. Il rifugiato gode di certe libertà con l'esclusione categorica di quella di decidere di ritornare a casa, pena la perdita dello status. L'immigrato invece è libero, almeno in teoria, di decidere in qualunque momento per il ritorno, anche solo per un viaggio breve nel proprio paese. Non avendo un vero status non lo può perdere. La validità del suo permesso di soggiorno non viene alterata da eventuali viaggi con regolare ritorno nel paese di residenza ma dipende, diversamente dal rifugiato, dalla durata del contratto di lavoro.

Il rifugiato non ha un progetto migratorio se non quello di salvare, andando in un altro paese, la sua vita e la sua libertà. In un primo periodo del suo esilio si presenta la priorità di trovare protezione e sicurezza, non necessariamente lavoro e casa, fattori che per l'immigrato invece rappresentano l'obiettivo dell'espatrio e una sfida dal primo momento dell'arrivo nel paese di destinazione.

Si è detto e scritto molto sull'integrazione materiale e sulle condizioni che il paese d'asilo "offre" ai rifugiati per potersi integrare. In questo contributo, maggiore attenzione viene data sugli aspetti soggettivi, ovvero sulla questione di come si presenta la sfida dell'integrazione alla persona in esilio, che molto spesso non solo è vittima di persecuzioni nel proprio paese ma anche vittima di uno smarrimento emotivo.

Le diverse tipologie di rifugiati

Il termine "rifugiato" è inteso qui nel senso lato, comprendendo tanto i rifugiati ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra del 1951 quanto i beneficiari della protezione sussidiaria nonché altri cittadini stranieri che si trovino nell'analoga situazione di non poter decidere liberamente sul proprio rimpatrio. All'interno di questa vasta categoria dobbiamo distinguere, sotto il profilo dell'integrazione, diverse tipologie di persone. Una minoranza dei rifugiati di oggi sono persone costrette alla fuga a seguito delle loro azioni in campo politico, sindacale, religioso, letterario, filosofico, artistico;

azioni che hanno provocato l'ostilità da parte dei potenti del loro paese d'origine¹. Il soggetto, individualmente, è diventato, o può in ogni momento diventare, il bersaglio di atti persecutori intenzionati a colpire allo stesso tempo la persona e il contenuto delle sue convinzioni e attività. Questa tipologia di rifugiati viene spesso associata con termini come "dissidenti", "esuli" o anche "*Emigranten*", quest'ultimi in riferimento ai rifugiati tedeschi e austriaci durante il nazifascismo.

Un'altra tipologia di rifugiati comprende gli aderenti a determinati gruppi, per esempio a partiti politici, a minoranze etniche o religiose, a minoranze che si distinguono per il loro orientamento sessuale. In questi casi non è l'azione dell'individuo bensì l'impersonale appartenenza, anche del tutto passiva, a una collettività che comporta il rischio di subire persecuzioni e costringe la persona alla fuga.

Una terza tipologia, attualmente la più numerosa, include le vittime o potenziali vittime di violenza generalizzata, in particolare in contesti di conflitti armati interni o internazionali, o di disordine generale nella vita pubblica. Questi "rifugiati di guerra", non sono stati contemplati dalla Convenzione di Ginevra e vengono considerati bisognosi di protezione internazionale solo dal diritto regionale in Africa, in America Latina e nell'Unione europea. Infatti, l'impedimento temporale di ritornare in patria non è causato in questi casi da un timore di persecuzione bensì dal pericolo concreto di subire un "danno grave"² per il solo fatto di essere cittadino di un paese in conflitto e di vivere in una zona a rischio di violenza.

Una quarta tipologia comprende persone, spesso gruppi numerosi di persone, costrette all'emigrazione per motivi legati a catastrofi spesso chiamate "naturali", o a eventi collegati al cambiamento climatico. Presumibilmente questi "migranti per motivi ambientali" costituiranno nei prossimi decenni la maggioranza dei migranti forzati. Ad oggi non godono della protezione internazionale, né come rifugiati né come beneficiari della protezione sussidiaria, e non sono inseriti nelle statistiche dell'UNHCR relative alle migrazioni forzate.

Le prospettive dell'integrazione, condizionate tanto da elementi oggettivi quanto dalla capacità e predisposizione soggettiva, si presentano in modo distinto per le diverse tipologie di rifugiati.

Il rifugiato sul ponte tra passato e futuro

Il rifugiato è stato costretto a lasciare tutto indietro: patria, famiglia, amici, ambiente di lavoro, comunità di appartenenza. "Gran parte della propria identità dipende dalla capacità di ricordare e mantenere caldi i ricordi con la propria emotività così da evitare che il tempo e la distanza sfumino sempre più i contorni e che essi si perdano. A volte il ricordare acuisce il dolore e la sofferenza è così forte che si sceglie di dimenticare. Ma dimenticare vuol dire rimanere solo con il presente e il presente è solo questo passaggio: non essere più là ma nemmeno da un'altra parte" (Hein Alocco, 1996, p. 24). *La moglie di Lot* (che dà il titolo alla citata ricerca sul vivere in esilio), viola il divieto divino di guardare indietro alla sua città di Sodoma e per punizione viene trasformata in una statua di sale. Il rifugiato

¹ Per H. Arendt il termine "rifugiato" (nella traduzione italiana purtroppo chiamato "profugo") designa una persona costretta a cercare asilo per aver *agito in un certo modo o sostenuto una certa opinione politica*: cfr. H. Arendt, *Noi profughi*, 1943, in: www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf.

² Questa è la locuzione usata dalla Direttiva UE sulle *Qualifiche per la Protezione internazionale*, art. 14, con riguardo alla qualifica per la protezione sussidiaria.

tende a rimanere immobile come una statua sul ponte tra la sua vita anteriore e il futuro ignoto nel Paese d'asilo. L'immobilismo rappresenta il contrario estremo dell'integrazione, che viene descritta come processo dinamico. "Lo sradicato vive rivolto al passato, nella continua disillusione, nell'attesa tragica" (Di Cesare, 2017, p. 162). Il fatto di non poter determinare autonomamente il tempo da passare in esilio, che dipende da circostanze come la cessazione di un conflitto armato, il ritorno alla democrazia nel proprio paese, una amnistia e simili fattori non influenzabili dal rifugiato, accentua ancora di più lo "stato di sospensione" e di precarietà in cui si trova (Felli, 1996, p. 83). Quando il soggetto appartiene alla tipologia di rifugiati diventati tali a causa delle proprie azioni, si presenta spesso anche un senso di colpa per aver provocato l'abbandono della famiglia e dei compagni.

La temporaneità della condizione di rifugiato rende un progetto di integrazione, intesa come soluzione permanente e idealmente definitiva, ancora più incerto. Dall'altra parte, il rifugiato, più ancora che l'immigrato, si vede costretto a prevedere un percorso di integrazione materiale per sopravvivere, considerando che per lui l'alternativa del ritorno nel caso di fallimento del progetto migratorio non si presenta. Inoltre, l'autosufficienza economica costituisce la condizione per poter ricongiungersi con i propri familiari nel paese d'asilo, un passo fondamentale per ristabilire il legame con il passato e ricostruire la propria identità (Bozzoni, 1986, p. 35).

L'integrazione materiale: le condizioni oggettive

Tradizionalmente, il processo di integrazione viene suddiviso in tre sub-processi: il processo legale, ovvero l'acquisizione di diritti; il processo economico; il processo sociale (Crisp, 2004). La Convenzione di Ginevra del 1951 elenca una serie di diritti del rifugiato, sottoponendo però i diritti più importanti (come quello al lavoro subordinato o autonomo) alla residenza regolare, che a sua volta, secondo la Convenzione, non deriva automaticamente dal riconoscimento dello status di rifugiato. La normativa dell'UE invece prevede che tutti i titolari della protezione internazionale godano del diritto al soggiorno (UE Direttiva Qualifiche, art. 24) nonché di diritti socio-economici, in larga misura in parità con quelli dei cittadini. I rifugiati hanno perciò un trattamento legale più favorevole rispetto agli immigrati. Il percorso di acquisizione di diritti termina con la naturalizzazione, che a sua volta fa cessare lo status di rifugiato, dopo un periodo di residenza regolare determinato dalla normativa nazionale dello Stato d'asilo (in Italia 5 anni).

Gli strumenti internazionali non forniscono una definizione del termine "integrazione" e non marcano una chiara distinzione tra "*local integration*", "*local settlement*", "*assimilation*" e "*acceptance*". L'Alto Commissariato dell'ONU per i Rifugiati (UNHCR) ha il compito di promuovere il "*local settlement*" dei rifugiati, tradotto in italiano come "assimilazione" (UNHCR Statute). Favorire l'integrazione dei rifugiati non è un obbligo vincolante ma è lasciato alla discrezionalità degli Stati (UNHCR, 2005). È stato osservato che questa affermazione non prende sufficientemente in esame gli obblighi che possono derivare da regole generali del diritto internazionale (Godwin-Gill, 2014). Anche l'UE non prevede l'obbligo degli Stati membri di istituire programmi per facilitare e incentivare l'integrazione, ma prescrive solamente il diritto di accesso dei rifugiati a tali programmi in essere (UE Direttiva Qualifiche, art. 34).

L'integrazione di solito viene descritta come un processo. Un processo ha un inizio, una fine temporale e una finalità ideale. È stato giustamente sottolineato che l'inizio

dell'integrazione dovrebbe partire dal "punto zero", ovvero dal momento dell'arrivo del rifugiato – legalmente ancora richiedente asilo – nel paese di destinazione³. La finalità viene descritta come il raggiungimento dell'autonomia economica e abitativa o, enfaticamente, come la base per la ripresa di una nuova vita in esilio. Ciascuna delle tappe intermedie o dei sub-processi ha la sua finalità più circoscritta. Tra le tappe più significative c'è, in primo luogo, la buona conoscenza della lingua del paese ospitante⁴, come condizione per raggiungere gli obiettivi delle altre tappe. In secondo luogo, l'occupazione lavorativa, un sub-processo che comprende di solito la mappatura delle competenze, *stages* o tirocini, la qualificazione o ri-qualificazione professionale, il riconoscimento dei titoli e delle qualifiche ottenute nel paese di provenienza, contratti di lavoro a prova, impieghi saltuari, per arrivare finalmente a un contratto di lavoro fisso o, in alternativa, a una attività autonoma stabile. In terzo luogo, l'autonomia abitativa, un sub-processo che idealmente inizia già durante la permanenza in un centro collettivo di accoglienza, per prevenire situazioni di "senza tetto" dopo l'uscita dai centri⁵, e si sviluppa spesso attraverso una iniziale condivisione di alloggi con connazionali o appartenenti alla stessa comunità per arrivare a un proprio contratto di locazione, sostenuto attraverso l'erogazione di un "contributo alloggio" o una fidejussione da parte di una banca o compagnia assicurativa in favore del locatario.

Per ciascuno di questi processi sono stati elaborati sofisticati parametri di valutazione, tanto per misurare il progresso nel percorso individuale quanto per comparare le condizioni esistenti tra vari Stati, varie regioni all'interno di uno Stato nonché tra diverse categorie di persone definite dal genere, dall'età, dalla nazionalità, dal livello di istruzione, etc. (ISMU, 2019; Degler, Kiebig, Senner, 2017). Riteniamo che questo approccio tecnocratico sia di poca utilità se non viene considerata l'importanza delle capacità cognitive, la personalità, la soggettività della persona rifugiata come punti di partenza per ogni discorso su un'integrazione "riuscita".

Intraprendere questo cammino richiede al rifugiato uno sforzo enorme, una grande energia da investire per il raggiungimento degli obiettivi, che si alimenta dalla visione e dalla volontà di essere, un giorno, "integrato". Ma essere integrato in che cosa? E perché? Gli aspetti materiali, obiettivi dell'integrazione (lingua, lavoro, casa e così via) non possono essere dissociati dalla condizione psichica ed emotiva della persona e dal suo collocamento in una società diversa, sconosciuta, a volte anche ostile, e quindi dal rapporto sociale e culturale con la società ospitante. Come si rimuove il sostanziale immobilismo della persona "sul ponte" a cui abbiamo accennato sopra?

Integrazione socio-culturale o "ghetto"?

L'emarginazione dalla popolazione autoctona del paese d'accoglienza e d'asilo, nonché la visibilità del rifugiato come persona diversa, può gradualmente diminuire nella misura che si realizzi l'integrazione materiale. Tuttavia, la rete sociale e socio-culturale di riferimento rimane largamente circoscritta all'ambiente della propria comunità di

³ Cfr. Ministero dell' Interno, *Piano biennale integrazione*, 2017; il primo "Decreto Salvini" del 2018, invece, elimina i programmi nei centri d'accoglienza di richiedenti asilo destinati a favorire l'integrazione.

⁴ Consapevole dell'ambiguità del termine, sottolineata con approfondimento filosofico da Donatella Di Cesare (Di Cesare, 2017), usiamo in questo contributo l'espressione "Paese ospitante" nel senso di "Paese che concede l'asilo".

⁵ Cfr. SPRAR, *Rapporto attività 2017*.

connazionali, all'aggregazione religiosa, alle persone che parlano la stessa lingua madre. La vita sociale nel "ghetto" della comunità di appartenenza originaria rimane il modello prevalente anche quando la comunità non ha più la sua funzione di veicolare l'integrazione materiale. L'esistenza passata nel paese d'origine viene facilmente idealizzata nel ricordo. Più è lunga la permanenza nel paese d'asilo, più si accentua l'idealizzazione del vissuto antecedente alla condizione di rifugiato, anche e proprio attraverso gli incontri frequenti con gli altri appartenenti alla comunità, la condivisione dei ricordi, la celebrazione di festività che seguono gli stessi rituali appresi durante la prima socializzazione in patria. La vita in esilio diventa emotivamente sopportabile quando all'incontro con la società ospitante, per esempio nel posto di lavoro o di studio, viene associato l'incontro frequente e regolare con il "ghetto". Sotto questo profilo, l'integrazione sociale e culturale non solo risulta impossibile ma non è neanche desiderata e auspicata. L'importanza della rete sociale e culturale nel "ghetto", in contrasto netto con la teoria dell'assimilazione, viene ampiamente descritta nella letteratura (L. Feuchtwanger, H. Arendt, I. Allende ed altri).

L'errore di fondo del "Sistema Dublino" e della politica di restrizione della libertà di circolazione e di insediamento nel territorio europeo è proprio quello di costringere i richiedenti asilo e i rifugiati a vivere in un paese – di solito quello di primo approdo – con il quale non esistono legami e dove la propria comunità non è presente o è presente solo in modo esiguo e disperso. Il "movimento secondario", con il quale si cerca di raggiungere un paese diverso da quello di primo approdo e dove invece i legami familiari e di comunità si trovano, risulta principalmente motivato dalla necessità intrinseca del rifugiato di trovare un pezzo della patria perduta. L'intenzione dell'UE e dei suoi governi, di sopprimere e penalizzare questo passaggio da un paese ritenuto "competente" a un altro, è già manifesta nella normativa attualmente in vigore e viene accentuata ulteriormente nelle proposte di riforma presentate nel 2016 dalla Commissione europea. Per molti rifugiati, l'integrazione nel primo paese d'arrivo diventa un diktat, una imposizione che accentua le difficoltà di realizzare i passaggi verso l'integrazione materiale.

L'accettazione della diversità

In molti documenti programmatici viene sottolineato che l'integrazione dovrebbe essere un processo a "doppio binario" ove non solo il rifugiato dovrebbe fare uno sforzo per insediarsi nella società ospitante ma anche lo società dovrebbe favorire l'incontro e in certa misura aprirsi verso la diversità del rifugiato (CESE, 2016; Wolffhardt, Conte, Huddleston, p. 42). Il modello di fondo è quello di una auspicata società multiculturale nella quale diverse culture, etnie, religioni possano pacificamente convivere con il reciproco beneficio di tutti (Habermas, 1998). Questo modello ambizioso, sviluppato negli anni '90 del secolo scorso, ha subito una serie di contraccolpi nei periodi successivi, per una varietà di motivi tra cui la paura del terrorismo islamista, le rivolte di giovani maghrebini con passaporto francese nella periferia di Parigi, la crescita delle tendenze xenofobe e islamofobe per arrivare ai nuovi nazionalismi dei nostri giorni, dove gli slogan "prima gli italiani" o americani o tedeschi o francesi rappresentano proprio il contrario estremo dell'idea della società multiculturale.

Un concetto più modesto e forse più realistico è quello dell'accettazione. La presenza di rifugiati – come di immigrati – è una realtà attuale e del futuro che richiede una gestione politica e con la quale bisogna convivere indipendentemente da simpatie o antipatie. Nel caso dei rifugiati, la storia, anche recente, ha dimostrato che il grado di accettazione da

parte della società del Paese d'asilo dipende dalla comprensione delle cause della fuga e della ricerca di protezione; comprensione che a sua volta dipende largamente dalle informazioni e valutazioni forniti dai mass media. Per esempio, i bosniaci e kosovari arrivati in numero elevato negli anni '90 hanno trovato in Italia e altrove un alto grado di accettazione, diversamente dagli albanesi sbarcati in Puglia durante lo stesso periodo. Lo stesso è vero rispetto ai siriani, da una parte, e nigeriani o altri rifugiati provenienti dall'Africa subsahariana, dall'altra. Un altro fattore discriminante riguarda le tipologie di rifugiati e il grado di solidarietà con le cause dell'esodo. Anche l'appartenenza a una determinata classe sociale determina il grado di accettazione da parte della popolazione autoctona: "Imparò che in questo folle mondo è molto più facile venire accettato come uomo importante che come essere umano" (Arendt, p. 270).

L'accettazione dell'altro nella sua diversità può infatti essere un processo bidirezionale e reciproco. La prima sfida per il rifugiato è accettare la propria condizione di essere esule, di essere sradicato. La condivisione di questa esperienza con altri rifugiati della stessa comunità facilita la sopportazione della nuova condizione e può aprire lo sguardo verso un futuro nel paese d'asilo. Questo a sua volta richiede che il rifugiato accetti la società "ospitante" nella sua diversità delle persone, delle sue regole sociali e legali, dei suoi diversi codici di comunicazione, difficilmente decifrabili anche quando si domina la lingua del paese. "Facciamo del nostro meglio per inserirci in un mondo in cui è necessario avere un atteggiamento da politici per andare a fare la spesa" (Arendt, p. 269). Per molti rifugiati risulta difficile accettare le regole della società di mercato e della concorrenza, ove niente viene regalato e dove, per esempio, a un diritto di lavorare non corrisponde la messa a disposizione di un posto di lavoro.

D'altra parte, la società deve essere preparata per comprendere e accettare la dissomiglianza del rifugiato rispetto ai parametri consueti di comportamento e di rapporti sociali. I limiti di accettazione del diverso sono marcati dalla potenziale conflittualità con i valori fondamentali e principi non rinunciabili della società ospitante, come dimostra il dibattito sul velo delle donne musulmane.

Bibliografia

- Allende I. (1995), *Paola*, Milano
- Arendt H. (1943), *Noi profughi*, Documento Istituto De Gasperi, Bologna, in www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it.pdf
- Bozzoni M. (1996), "La famiglia: problema e sicurezza del rifugiato", in E. Hein Alocco (a cura di), *La moglie di Lot. Vivere in Esilio*, Roma
- Crisp J. (2004), *The local integration and local settlement of refugees: a conceptual and historical analysis*, UNHCR Working Paper No.102 2004, in <https://www.unhcr.org/407d36762.pdf>
- CESE - Comitato economico e sociale europeo (2016), *Parere sul tema integrazione dei rifugiati nell'UE*
- Di Cesare D. (2017), *Stranieri residenti*, Torino
- Degler E., Liebig T., A.-S. Senner (2017), *Integrating Refugees into the Labour Market – where does Germany stand?*, OECD, in <https://www.info.de.DocDL/dice-report-2017-3...pdf>
- Feuchtwanger L. (1940), *Exil*, Amburgo

Fondazione ISMU (2019), *Comparative Analysis of National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU Countries*, in www.ismu.org/en/the-european-benchmarks-for-refugee-integration

Goodwin-Gill G. (2014), *The International Law of Refugee Protection*, in: *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford

Habermas J., Charles T. (1998), *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano

Hahn E., Richter D., Schupp S., Back M.D. (2018), *Predictors of Refugee Adjustment: The Importance of Cognitive Skills and Personality*, German Institute for Economic Research (DIW)

Hein Alocco E. (1996), *La moglie di Lot. Vivere in Esilio*, Roma

Meyer S. *Clarifying local integration*, Forced Migration Review No. 26

Ministero dell'Interno (2017), *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*, Roma in <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/piano-nazionale-integrazione.pdf>

SPRAR (2010), *I volti dell'integrazione. Il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di inclusione dei rifugiati in Italia*, Cittalia

SPRAR, *Rapporto attività 2017*

Unione europea (2011), Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 (refusione) recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi e apolidi, della qualifica di beneficiari della protezione internazionale

UNHCR (1950), *Statuto*, versione italiana in <https://unhcr.it/wp-content/uploads/2015/12/Statuto-UNHCR.pdf>

UNHCR (2005), Executive Committee, LVI, Resolution on Local Integration, n. 104 in <https://www.unhcr.org/en-my/578371524>

Gli indicatori di integrazione degli immigrati alla luce dell'analisi e della critica sociologica

Giovanna Gianturco e Patrizia Laurano, *Università Sapienza di Roma*

Castles e Miller definiscono quella attuale l'“era delle migrazioni” (2015), individuando nello spostamento globale delle popolazioni l'elemento cruciale della contemporaneità. Sebbene gruppi umani consistenti si siano sempre spostati per fuggire alla povertà, alla guerra o per migliorare la propria condizione, a partire dalle emigrazioni di massa di metà del secolo XIX il fenomeno ha assunto un'intensità, dimensione e visibilità non paragonabili al passato.

Inevitabilmente, il dibattito e la gestione del fenomeno migratorio sono strettamente connessi all'individuazione di efficaci modalità di integrazione. Ma che cos'è l'integrazione? Come si attua in pratica e come se ne misura il grado e la validità?

Già nell'adozione del termine emergono le prime difficoltà: alcuni studiosi hanno adottato l'espressione “integrazione” perché, a loro parere, non implica necessariamente l'assimilazione culturale (Zanfrini, 1998), mentre altri studiosi preferiscono adottare il termine “inserimento”, perché ritenuto più generale (Bonifazi, 1998, p. 245). Inoltre, fino agli anni Settanta, il termine “integrazione” era raramente usato in riferimento agli effetti di lungo periodo dei flussi migratori (Sciortino, 2015) per i quali venivano utilizzati piuttosto “assimilazione” (1918, 25-27; O'Flannery, 1961; Gordon, 1964), “assorbimento” (Eisenstadt, 1975), “acculturazione” o “inculturazione” (Redfield, Linton et al., 1936; Gans, 2007), “inclusione” (Parsons, 1967) e “incorporazione” (Portes, 1989).

Tutti termini, questi, che rimandano a una visione per cui il nuovo entrato avrebbe inevitabilmente percorso una strada di identificazione che lo avrebbe portato ad assumere atteggiamenti e comportamenti sempre più simili a quelli degli autoctoni, fino a divenire progressivamente indistinguibili.

Una prospettiva teorica, propria anche della scuola di Chicago, che avrebbe condotto alla fortunata metafora del “melting pot” e avrebbe segnato anche politiche e programmi politici, spesso definiti di “americanizzazione” (Sciortino, 2015).

Questo modello assimilazionista entra in crisi a partire dagli anni Sessanta, quando comincia a farsi strada l'idea che la stessa società di accoglienza non sia culturalmente omogenea ma pluralista e differenziata, e si comincia a parlare di “integrazione”.

In Italia, in una delle prime ricerche condotte in Italia sull'immigrazione (Alberoni, Baglioni, 1965), l'integrazione viene definita “un inserimento dell'immigrato nella nuova struttura sociale come una parte vitale e funzionale che arricchisce l'insieme” (ivi, p. 26). Qualche decennio dopo, l'accento verrà messo sul processo di confronto e di interazione tra immigrati e autoctoni (Bohning, 1995).

Inevitabilmente, le definizioni che si sono succedute variano a seconda del modello teorico di riferimento che, in generale, può adottare un punto di vista *unilaterale*, per cui “l'onere” dell'integrazione passa fondamentalmente dalla capacità di adattamento

dell'immigrato, o *bilaterale*, che legge il processo integrativo, invece, come uno scambio reciproco. In quest'ultima direzione va la definizione di Natale Strozza (1997): "processo di confronto e scambio di valori, di standard di vita e modelli di comportamento tra popolazione immigrata e società ospitante". Similmente Zincone (2000): "integrazione come rispetto dell'integrità della persona e come costruzione di relazioni non troppo conflittuali tra nazionali, immigrati e nuove minoranze".

L'integrazione è dunque un concetto complesso, dinamico, variabile nel tempo e nello spazio, legato a circostanze storico-politiche e alle caratteristiche assunte dal fenomeno migratorio. Può avere quindi forme differenti lungo un *continuum* che va dall'assimilazionismo al multiculturalismo (Golini, Strozza, Amato, 2001).

In Italia il DPR del 5 agosto 1998, che ha istituito la *Commissione per l'integrazione*, adotta la seguente definizione: "un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, nel costante e quotidiano tentativo di tenere insieme principi universali e particolarismi, che prevenga situazioni di emarginazione, frammentazione e ghettizzazione che minacciano l'equilibrio e la coesione sociale e affermi principi universali come il valore della vita umana, della dignità della persona, il riconoscimento della libertà femminile, la valorizzazione e la tutela dell'infanzia, sui quali non si possono concedere deroghe, neppure in nome del valore della differenza" (art. 40).

Se da un lato, cioè, si ammettono i limiti dell'assimilazionismo, dall'altro si riconosce anche l'impossibilità di accettare alcune pratiche delle culture di origine della popolazione immigrata, che si configurano come veri e propri ostacoli all'integrazione.

Soprattutto nel periodo più recente, con l'enfasi posta nel dibattito pubblico sul cosiddetto "migrante economico"¹, si fa spazio un quadro teorico che dà rilievo allo *status* socio-economico degli immigrati, sottolineando il nesso tra mobilità sociale e integrazione: maggiore è il passaggio da uno status inferiore a uno superiore di un membro di una cultura minoritaria, maggiore è la sua integrazione.

Inoltre, l'ondata di diffidenza e chiusura che sta caratterizzando la recente politica europea nei confronti dell'integrazione e la crisi del modello multiculturalista pongono sempre più spesso l'onere della prova sull'immigrato, che deve dimostrare la propria volontà di integrarsi.

La prospettiva della cosiddetta "integrazione civica" si esprime nell'aspettativa che "la pre-condizione per un'integrazione degli immigrati sia l'acquisizione rapida, e governata, della lingua, della storia e delle regole civiche dei paesi europei nei quali gli immigrati arrivano" (Sciortino, 2015, p. 28).

Dalle definizioni precedenti emerge chiaramente che l'integrazione è una realtà processuale, di cui occorre rilevare le diverse dimensioni. Di base, è possibile identificare una dimensione *culturale, economica, sociale e politica*, ma la complessità del concetto ha reso necessario un'articolazione più approfondita. Esser (2004), ad esempio, individua

¹ Nel dibattito politico attuale – sulla scia dell'intervento di Jean-Claude Juncker, il 9 giugno 2015, al Parlamento Europeo sulla "emergenza immigrazione" – si sta facendo spazio una sorta di distinzione tra migranti "buoni" e migranti "cattivi", per cui i cosiddetti "migranti economici" che si spostano per cercare un lavoro e una vita migliore sono da respingere, mentre i rifugiati – sfuggendo da situazioni di guerra e di pericolo di vita – sono i soli da accogliere. In realtà questa distinzione, introdotta dalla *push/pull theory* di Egon Kunz, nel 1973, si configura oggi come un mero espediente retorico che mostra l'incapacità a livello europeo e globale di gestire i flussi.

altre dimensioni, come quelle *strutturale* ed *emotiva* (o *identificativa*), a cui è possibile aggiungerne altre tre: *spaziale*, *temporale* e di *reazioni* prevalenti nella popolazione autoctona.

Secondo l'interpretazione prevalente nella letteratura, è necessario distinguere almeno tre diverse dimensioni del processo di integrazione degli immigrati (Sciortino, 2015): *una dimensione socio-economica*, che assume valenza differente a seconda che l'immigrazione sia congiunturale (migrazioni stagionali) o strutturale; *una dimensione legale-politica*, legata alle questioni di residenza e cittadinanza; *una dimensione socio-culturale*, articolata in diverse dimensioni interne legate alle distinte identità linguistiche, culturali e valoriali delle differenti collettività di immigrati.

Una delle principali questioni da affrontare nella definizione concettuale dell'integrazione (e, di conseguenza, nella predisposizione degli indicatori) è rappresentata dall'esatta definizione dei segmenti di popolazione immigrata a cui fare riferimento e, conseguentemente, dalle caratteristiche del progetto migratorio.

Esistono, infatti, almeno tre segmenti di interesse che individuano differenti bisogni e livelli di partecipazione sociale: i naturalizzati, gli stranieri legali e quelli illegali, che a volte corrispondono a tre fasi differenti del progetto migratorio. La maggior parte delle analisi fanno riferimento alla condizione centrale, per la quale è più agevole rilevare i dati, ma "appare comunque opportuno avere indicazioni più o meno attendibili sulla consistenza dei tre gruppi che [...] potrebbe risultare assai differente tra le collettività immigrate" (Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, 2001).

Inoltre, è "impensabile cercare di approntare una qualsivoglia politica sociale di inserimento degli immigrati prescindendo da una precisa conoscenza del loro capitale umano e sociale" (Golini, Strozza, Amato, 2001) poiché il processo di integrazione è strettamente connesso con le caratteristiche della specifica comunità. Gli studi sulle diverse popolazioni immigrate, infatti, hanno portato a identificare diversi tipi di rapporto con la comunità autoctona: ad esempio, nel caso dei cinesi parlano di una "immigrazione silenziosa" (Campani, Carchedi, Tassinari, 1994); in quello di peruviani, eritrei, filippini di una "integrazione subalterna" (Ambrosini, Lodigiani, Zanfrini, 1995); per i senegalesi di una "immigrazione comunitaria non conflittuale" (Marchetti, 1994).

Nonostante la diffusa enfasi sul carattere multi-dimensionale e la constatazione della evidente complessità del concetto, quasi tutti i sistemi di indicatori proposti nei diversi paesi europei sono focalizzati principalmente sulla dimensione socio-economica dell'integrazione e, in tutti i paesi, l'integrazione socio-culturale risulta essere l'area meno approfondita. Per molto tempo, in una visione di stampo evolucionista, l'aspetto economico è stato considerato trainante dell'intero processo di integrazione, la premessa a una integrazione socio-culturale². Gli studi hanno mostrato che, seppure sia una condizione necessaria, non è però sufficiente: è il caso, ad esempio, della comunità cinese, in cui il benessere economico si accompagna all'isolamento sociale (Ambrosini, 1999).

² Appare interessante notare che se il migrante è da sempre visto come soggetto "economico", la sua identità non viene definita in termini lavorativi e la sua rappresentazione nei media e nel dibattito pubblico si esaurisce invece quasi completamente nella dimensione cronachistica e criminale. A tale proposito, cfr. P. Laurano, "Migrazioni", in M. Binotto, V. Martino (a cura di), *Fuori luogo. L'immigrazione e i media italiani*, Pellegrini Editori, Cosenza 2004.

L'ambito dell'integrazione culturale, però, appare certamente più fluido e sfuggente, difficile da cogliere e da rilevare: spesso aspetti tradizionali si mescolano con elementi della società di accoglienza, dando luogo a ibridazioni, talvolta anche inconsapevoli.

Quello migratorio è un fenomeno in cui appare lampante la differenza tra il piano normativo e quello esperienziale, tra le politiche (che implicano una gestione generale e delle decisioni prese "dall'alto") e i processi (che riguardano invece la sfera quotidiana, le interazioni "dal basso" e, di conseguenza, la situazione locale).

Nella grande maggioranza dei casi il sistema di indicatori con cui si cerca di misurare l'integrazione fornisce un insieme sistematico di conoscenze sul fenomeno "collegato solo discorsivamente alla valutazione vera e propria degli esiti delle politiche perseguite" (Sciortino, 2015, p. 36), anche perché basato spesso su fonti disponibili in un solo paese.

Nell'ultimo decennio, di conseguenza, si sono succeduti numerosi tentativi per giungere a un sistema di indicatori in grado di valutare i processi d'integrazione a livello europeo e italiano. In generale, si sono confrontate due strategie: una, cosiddetta "tradizionale", che si basa sull'uso di dati a livello aggregato relativi alla popolazione straniera per diversi contesti territoriali e provenienti da una pluralità di fonti. La seconda, più consolidata a livello comunitario, propone di costruire il sistema d'indicatori a partire da grandi indagini campionarie, che forniscano in modo sistematico informazioni a livello individuale sia sulla popolazione autoctona sia sulla popolazione immigrata.

La sfida più difficile è proprio quella di definire indicatori comuni, che permetterebbero un'analisi comparativa. I problemi, però, riguardano diversi aspetti, a partire dalla stessa situazione migratoria, che appare molto diversa da paese a paese "in termini di origini nazionali, capitale umano e anzianità migratoria" (Sciortino, 2015, p. 33).

Ad esempio, nel Nord Europa l'attenzione è molto orientata sulle difficoltà degli immigrati di inserirsi nel mercato del lavoro formale, anche per le conseguenze che questo comporta nel sistema di sostegno del *welfare*. In Europa meridionale, al contrario, dove la forza lavoro straniera ha tassi di occupazione anche superiori a quelli dei nativi e dove i sussidi e i sostegni assicurati dal *welfare* sono sempre più assenti, le preoccupazioni maggiori derivano dai fenomeni di devianza e criminalità.

Un ulteriore problema riguarda la stessa definizione della popolazione oggetto di indagine: ad esempio, non c'è accordo sull'inclusione o meno dei discendenti, che aspirano senza dubbio a un tipo di integrazione differente, legata anche alle diverse politiche adottate in merito alla cittadinanza.

Le differenze tra i contesti territoriali rappresentano uno dei problemi più difficili da superare. In Nord America è molto forte, nella tradizione politica, l'idea che l'integrazione passi principalmente sull'uguaglianza di opportunità, a prescindere dalla diversità culturale e religiosa (*melting pot*), tema largamente secondario sul piano delle politiche. All'interno dei diversi paesi europei, invece, è possibile distinguere differenti visioni: se la Francia appare per antonomasia spiccatamente assimilazionista³, altri paesi – come la Germania – prediligono una concezione dell'appartenenza basata sulla discendenza e sullo *ius sanguinis* (Brubaker, 1989; 1992). Ulteriori distinzioni tra paesi, poi, possono essere fatte prendendo in esame, ad esempio, quelli che perseguono un'inclusione subordinata,

³ In realtà, l'*Haute Conseil à l'intégration*, organismo istituito nel 1991 dal governo francese, ha avviato un processo di ripensamento del modello assimilazionista. Cfr. Giannetti, 1993.

o i paesi più spiccatamente pluralisti/multiculturali (Castles, Booth et al., 1984; Castles and Miller, 2003).

Uno dei primi tentativi di uniformare gli indicatori a livello europeo⁴ risale al 1995, quando la Direzione affari sociali ed economici del Consiglio d'Europa ha individuato tre categorie: (a) indicatori di *accessibilità*, relativi al grado di apertura agli stranieri consentito dal quadro normativo e giuridico dei diversi paesi; (b) indicatori relativi alla *"situazione empirica"*, cioè attinenti alla misurazione delle disuguaglianze effettive tra stranieri e nativi rispetto all'accesso alle risorse sociali; (c) indicatori di *atteggiamento*, relativi agli atteggiamenti e alle aspettative sia della popolazione straniera sia di quella nativa.

Il tentativo più strutturato e complesso, però, risale al 2004 (con diverse edizioni successive, fino al 2015) ed è stato promosso dal British Council e dal Migration Policy Group di Bruxelles: il *Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*, che si basa sulla rassegna delle azioni politiche perseguite dai diversi governi in un'ampia gamma di aree. È un sistema di indicatori relativo alle politiche di integrazione perseguite dagli Stati europei e, nelle ultime edizioni, da un crescente numero di paesi extra-europei. I progettisti del MIPEX hanno in primo luogo definito una scala astratta 0-100, dove 100 rappresenta una politica "perfettamente integrativa". Poi la legislazione e le azioni perseguite da ogni singolo governo sono state codificate da un esperto per singolo paese. Le informazioni così raccolte sono servite a produrre un sistema di 148 indicatori, ognuno dei quali consente di misurare la posizione di ogni singolo paese in un determinato campo di policy rispetto agli altri e rispetto allo standard adottato.

Conclusioni

La centralità del fenomeno migratorio nell'attuale dibattito pubblico nazionale ed internazionale porta necessariamente con sé una rinnovata attenzione al concetto di integrazione, che include l'insieme delle modalità e pratiche di convivenza in società sempre più multinazionali.

Sulla scia di una questione sempre più marcatamente ideologica e strumentalizzata in chiave elettorale, si sta verificando un paradosso storico: l'integrazione è stata più rapida per i discendenti dell'immigrazione che ha avuto luogo prima degli anni Venti, nonostante essi mantenessero notevoli differenze culturali, mentre oggi la difficile congiuntura economica offre di fatto minori opportunità di inclusione e integrazione a individui che pure appaiono maggiormente assimilati dal punto di vista culturale (Portes, Rumbaut, 2001; Rumbaut, Portes, 2001).

In un mondo globalizzato, è diffuso il timore che un maggiore riconoscimento delle differenze possa ridurre gli sforzi da parte degli immigrati a conseguire una piena partecipazione nella società di accoglienza, seppure le ricerche condotte abbiano confermato l'evidenza che, in presenza di maggiori opportunità e di minori discriminazioni, un numero maggiore di immigrati tende ad abbandonare più velocemente le reti etniche e le relative strutture di appartenenza, mantenendo esclusivamente alcune selezionate specificità delle tradizioni culturali dei propri genitori (Alba, Nee, 1997).

Nel caso americano, molte delle manifestazioni più evidenti di diversità culturale

⁴ Una sintesi dei tentativi di realizzazione di un sistema di indicatori in 17 paesi europei è stata realizzata dal Neederlands Institute for Social Research nel 2012 (cfr. Rob Bijl, Arjen Verweij).

sono patrimonio delle prime generazioni, mentre già nelle seconde esse assumono un carattere fortemente americanizzato (Gans, 1997); contrariamente, in Europa la prima ondata migratoria ha vissuto in maniera molto più privata le proprie tradizioni (dal cibo alla religione, dal vestiario alla lingua) rispetto alle spesso più decise richieste di riconoscimento avanzate dalle seconde generazioni.

“Le seconde generazioni, infatti, rappresentano la cartina di tornasole dell'efficacia del processo di integrazione, poiché impegnarsi per esse significa – di fatto – lavorare per tutta la cittadinanza. Dalle politiche scolastiche a quelle giovanili, dalle relazioni inter-generazionali a quelle fra giovani leve e figure educative: in tutti questi casi si agisce per costruire e/o rafforzare processi di convivenza civile, all'interno di una cittadinanza che diventa più consapevole delle trasformazioni indotte – e imprescindibili – dell'immigrazione” (Ricucci, 2016, p. 66).

Bibliografia

Alba R., Nee V. (1997), “Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration”, in *International Migration Review*, XXXI(4)

Alberoni F., Baglioni G. (1965), *L'integrazione dell'immigrato nella società industriale*, Il Mulino, Bologna

Ambrosini M. (1999), *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, FrancoAngeli, Milano

Ambrosini M., Lodigiani R., Zandrini S. (1995), “L'integrazione subalterna. Peruviani, eritrei e filippini nel mercato del lavoro italiano”, in *Quaderni Ismu*, n. 3

Bijl R., Verweij A. (eds) (2012), *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe. Integration policies and monitoring efforts in 17 European countries*, The Netherlands Institute for Social Research, The Hague

Boccagni P., Pollini G. (2012), *L'integrazione nello studio delle migrazioni. Teorie, indicatori, ricerche*, FrancoAngeli, Milano

Bonifazi C. (1998), *L'immigrazione straniera in Italia*, Il Mulino, Bologna

Brubaker W.R. (1989), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, New York

Brubaker R. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press, Cambridge

Brubaker R. (2001), “The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and Its Sequel in France, Germany and the United States”, in *Ethnic and Racial Studies*, 24(4), p. 531-548.

Campani G., Carchedi F., Tassinari A. (a cura di) (1994), *L'immigrazione silenziosa. Le comunità cinesi in Italia*, Edizioni della Fondazione Agnelli, Torino

Castles S., Booth H. et al. (1984), *Here for Good. Europe's New Ethnic Minorities*, Pluto Press, Londra

Castles S., Miller M.J. (2003), *The Age of Migration, Third Edition: International Population Movements in the Modern World*, The Guilford Press, London

Council of Europe (1997), *Measurement and Indicators of Integration*, Council of Europe Publishing

Esser H. (2004), “Does the ‘new’ immigration require a new’ theory of intergenerational integration?”, in *International Migration Review*, 38, p. 1126-1159

- Gans H.J. (1997), "Toward a Reconciliation of "Assimilation" and "Pluralism": the Interplay of Acculturation and Ethnic Retention", in *International Migration Review*, 31(4), p. 875-892
- Giannetti D. (1993), "La costruzione di indicatori per l'analisi delle politiche: il caso delle politiche per l'immigrazione", in *Politeia*, 29, p. 32-40
- Golini A., Strozza S., Amato F. (2001), "Un sistema di indicatori di integrazione. Un primo tentativo di costruzione", in G. Zincone (2001), p. 85-156
- Laurano P. (2004), "Migrazioni", in M. Binotto, V. Martino, (a cura di), *Fuori luogo. L'immigrazione e i media italiani*, Pellegrini Editori, Cosenza
- Marchetti A. (1994), "Il caso senegalese", in Iler Lombardia, *Tra due rive. La nuova immigrazione a Milano*, FrancoAngeli, Milano, p. 241-62
- Michalowski I., van Oers R. (2011), "How Can We Categorise and Interpret Civic Integration Policies?" in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(1), p. 163-171
- Natale M., Strozza S. (1997), *Gli immigrati stranieri in Italia. Quanti sono, chi sono, come vivono?*, Cacucci, Bari
- Neederlands Institute for Social Research (2012), *Measuring and Monitoring Immigrant Integration in Europe*, SCP, Den Haag
- Niessen J., Huddleston T., Citron L. (2007), *Migrant Integration Policy Index*, British Council, Migration Policy Group and Foreign Policy Centre
- Portes A., Guarnizo L.E. et al. (1999), "The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promises of an Emergent Research Field", in *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), p. 217-37
- Portes A., Rumbaut G.R. (2001), *Legacies. The Story of the Immigrant Second Generation*, University of California Press, Berkeley
- Ricucci R. (2016), "Integrazione delle seconde generazioni e religiosità", in *PARADOXA*, Luglio/Settembre 2016, Anno X, n. 3
- Rumbaut G.R., Portes A. (2001), *Ethnicities: Children of Immigrants in America*, University of California Press, Berkeley
- Rusconi G.E. (2000), "Retorica del multiculturalismo, religione e laicità", in Melotti U., *L'abbaglio multiculturale*, SEAM, Roma, pp. 59-69
- Sciortino G. (2015), "È possibile misurare l'integrazione degli immigrati? Lo stato dell'arte", in *Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale*, n.63, in www.unitn.it/sociologia/8701/quaderni-del-dipartimento
- Zanfrini L. (1998), *Leggere le migrazioni. I risultati della ricerca empirica, le categorie interpretative, i problemi aperti*, FrancoAngeli, Milano
- Zincone G. (a cura di) (2000), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Zincone G. (a cura di) (2001), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna

La mediazione interculturale nella società e nella scuola

Massimiliano Fiorucci, *Università Roma Tre*

La mediazione come strategia per una società interculturale

La mediazione interculturale è una strategia che si concretizza a diversi livelli ma è anche e soprattutto una scelta politica che ha a che fare con il modello di società che si vuole costruire¹. Non è indipendente, quindi, dalle politiche di integrazione messe in atto a livello nazionale e a livello locale. Per come le cose si presentano oggi in Italia si può affermare che la partecipazione dei migranti alla vita della società e al mercato del lavoro italiani presenti in larga misura i caratteri di quella che è stata definita come *integrazione subalterna*² o come *inclusione subordinata*³: i migranti sono accettati nei luoghi di lavoro sulla base dell'idea che il ruolo ad essi destinato sia quello di occupare i posti a cui gli italiani non ambiscono più, con il corollario implicito che, qualora si rendano disponibili occupazioni più interessanti, gli italiani abbiano un indiscutibile diritto di priorità. Si realizza uno scarto tra capitale umano posseduto e livelli professionali di inserimento che non serve né ai diretti interessati né, in una prospettiva di medio e lungo periodo, al Paese di accoglienza. E' necessario spezzare questi "circoli viziosi" e liberare le energie positive che l'immigrazione porta con sé; un tale cambiamento sarà possibile attraverso delle attività di formazione mirate, ma soprattutto grazie ad una forte azione politica che contribuisca a far evolvere le richieste dei datori di lavoro e degli imprenditori.

Per quanto concerne nello specifico la mediazione culturale va osservato che nel corso degli ultimi anni, anche in conseguenza del processo irreversibile di strutturizzazione dell'immigrazione a cui dovrebbe corrispondere una visione organica convinta e proiettata nel futuro, si sono andate modificando le sue funzioni. I migranti sono i nuovi cittadini e per/con loro è necessario un progetto più chiaro e deciso di integrazione (non a senso unico) che, eliminando le disparità, sostenga e finanzia le attività necessarie per facilitare i percorsi di inserimento (scuola, casa, rimesse, credito, associazionismo, ecc.), riveda la legislazione sulla cittadinanza e faciliti la partecipazione dei migranti alla vita politica, economica, sociale e culturale.

Rimane quindi valida e sempre più attuale per i mediatori la funzione politica "socio-culturale di accompagnamento alla partecipazione ai diritti di nuovi cittadini di 'seconda categoria', cui si riconoscono i diritti sociali ma non pieni diritti politici"⁴.

¹ Cfr. a tale proposito: L. Luatti, *Mediatori atleti dell'incontro. Luoghi, modi e nodi della mediazione interculturale*, Vannini Editrice, Gussago (BS) 2011.

² La nozione di "integrazione subalterna" è stata coniata da Maurizio Ambrosini. Cfr. M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna 2005.

³ Cfr. V. Cotesta, *La cittadella assediata. Immigrazione e conflitti etnici in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1992.

⁴ F. Balsamo, "Autonomia e rischi della mediazione culturale", in L. Luatti (a cura di), *Atlante della mediazione*

Il mediatore in questo senso diventa un agente di “democratizzazione” che favorisce l’acquisizione di una cittadinanza piena e questo sembra essere il suo ruolo principale oggi e nei prossimi anni. La sua presenza nei servizi di accoglienza e orientamento, nei servizi socio-sanitari, educativi e culturali contribuisce alla riconfigurazione in chiave interculturale dei servizi stessi, andando oltre un’accoglienza di tipo emergenziale, per costruire canali di accoglienza e di risposta ai bisogni che tengano conto delle diverse specificità di cui sono portatrici determinate fasce sociali. Il mediatore può favorire processi di *empowerment* e promozione di diritti. “Partendo dal presupposto che la condizione sociale dell’immigrato è una situazione di debolezza che va rimossa, una politica dell’immigrazione non può esimersi dal promuovere e sostenere iniziative atte a far acquisire, alle persone immigrate, conoscenze e strumenti per interloquire in una posizione di parità. Per questo è necessaria la valorizzazione della persona e della soggettività in un contesto sociale attraverso attività di formazione, sia come scuola di cittadinanza – intesa come avvicinamento a e appropriazione di fondamenti, potenzialità, opportunità e limiti della realtà italiana e locale – sia in termini di aggiornamento delle competenze professionali”⁵. Si tratta, quindi, di lavorare per la realizzazione di un *progetto interculturale di cittadinanza*, creando le condizioni per cui “cittadini immigrati e cittadini autoctoni possano ridefinire una *casa* comune, uno spazio di interazione e di collaborazione”⁶.

La funzione di “democratizzazione”, tuttavia, deve essere propria di ogni operatore, che deve farsi garante del riconoscimento dei diritti di tutti. Gli operatori dei servizi, quindi, sono loro stessi mediatori culturali. Se la società italiana sarà capace di garantire alle seconde e terze generazioni una integrazione non subalterna forse si potrà fare a meno di professionisti che operino in qualità di “mediatori culturali”. Se anche ai cittadini italiani di origine immigrata sarà offerta la possibilità di diventare insegnanti, medici, avvocati, ecc. forse non sarà più necessaria la figura del mediatore culturale.

Al momento, tuttavia, le cose sembrano stare diversamente. Siamo ancora in presenza, molto spesso, di servizi specifici per la sola popolazione immigrata. Sembra giunto il momento di arrivare almeno al superamento dei servizi dedicati (servizi speciali per stranieri), andando nella direzione dei *servizi per tutti* che siano in grado di rispondere effettivamente ai bisogni di tutti. Il mediatore culturale può assumere un ruolo importante all’interno di questo percorso che potrebbe portare, come suo traguardo, alla presenza all’interno dei servizi di una *équipe* di collaboratori “etnicamente” mista.

Il progetto interculturale rischia, tuttavia, di rimanere a livello di pura intenzione se non prevede al suo interno i requisiti di fondo di una prospettiva dialogica; che presuppone una relazione tra pari, fra soggetti che siano in grado di far valere la propria soggettività. Tale prospettiva non può prescindere da alcuni elementi, quali:

- promozione dei diritti umani degli immigrati e rimozione delle cause di debolezza socio-economica e politico-giuridica;
- partecipazione autentica e attiva dei nuovi cittadini dentro i luoghi in cui si individuano progetti e percorsi di attuazione, non solo sui temi dell’immigrazione ma su tutti i temi

linguistico culturale. Nuove mappe per la professione di mediatore, Franco Angeli, Milano 2006, p. 79.

⁵ A. Jabbar, “Disuguaglianza sociale e differenze culturali: per una intercultura democratica”, in L. Luatti (a cura di), *Atlante della mediazione linguistico culturale. Nuove mappe per la professione di mediatore*, Franco Angeli, Milano 2006, p. 94.

⁶ *Ibidem*.

- e le problematiche che caratterizzano la comunità ospitante;
- possibilità per gli immigrati di contribuire a definire le 'regole del gioco'⁷.

La mediazione interculturale in ambito educativo-scolastico

I processi di globalizzazione in atto e la configurazione in senso multiculturale delle odierne società interrogano profondamente e in modo particolare i sistemi educativi e formativi, che devono oggi mirare alla formazione dei cittadini del mondo. La mediazione interculturale può rivestire, in tale prospettiva, un posto di tutto rilievo.

Da alcuni anni, in conseguenza delle dimensioni assunte dal fenomeno migratorio, la mediazione viene sempre più utilizzata quale pratica innovativa orientata all'inclusione dei nuovi cittadini e alla coesione sociale, anche se le fasi e le interpretazioni della mediazione appaiono in continua evoluzione. Le riflessioni, le ricerche e le esperienze condotte sul dispositivo della mediazione culturale sono oggi numerose e composite. Districarsi e fare ordine tra esse significa accettare l'esistenza di molteplici prospettive e modelli di intervento che portano lo stesso nome e, quindi, ammettere la mancanza di un'opinione condivisa circa la definizione e le funzioni della mediazione, come pure circa il profilo, il percorso formativo, i compiti e il ruolo del mediatore. Diversi studiosi, anche con riferimento al proprio ambito disciplinare, propongono interpretazioni differenti della mediazione, a partire dalla stessa denominazione, anche se sembra si sia finalmente giunti a una proposta condivisa⁸.

La mediazione interculturale, infatti, è una strategia che deve essere adottata dai servizi e dalle istituzioni nel loro complesso, a cui contribuiscono tutti gli operatori che sono chiamati a diventare i protagonisti delle relazioni fra le diversità presenti. Il *mediatore interculturale* costituisce una risorsa aggiuntiva per gestire nel miglior modo possibile le relazioni interculturali. La *mediazione interculturale*, in un contesto sempre più multiculturale e plurilinguistico come è quello della società italiana, si presenta quindi come una pratica innovativa utile per agevolare il processo di integrazione tra la popolazione immigrata e la società di accoglienza. Un processo d'integrazione che, tuttavia, non avviene naturalmente e casualmente ma che deve essere voluto, ricercato, progettato e intenzionalmente costruito dalle due parti della relazione: la popolazione immigrata e la società di accoglienza. In altri termini significa tenere in considerazione l'opportunità da parte dei migranti di accedere e utilizzare i servizi, le risorse e gli spazi comuni a tutti i cittadini attraverso il riconoscimento, da parte del paese di accoglienza, dei bisogni e delle specificità di cui sono portatori i singoli e i gruppi di minoranza⁹.

Nel corso degli ultimi venti anni, i servizi pubblici hanno sempre più diffusamente richiesto e impiegato al loro interno i mediatori interculturali: educatori, insegnanti, operatori sociali e sanitari, ecc. individuano in questa figura professionale una risorsa per

⁷ Ivi, p. 95.

⁸ Dopo anni di intenso lavoro e dopo il susseguirsi di iniziative e documenti si è tentato di giungere ad una definizione univoca a livello nazionale della figura del mediatore interculturale. Si veda a tale proposito il documento: Gruppo di Lavoro Istituzionale sulla Mediazione Interculturale (2014), *La qualifica del mediatore interculturale. Contributi per il suo inserimento nel futuro sistema nazionale di certificazione delle competenze. Dossier di sintesi*, Roma, giugno 2014, disponibile anche sul sito del CREIFOS (Centro di Ricerca sull'Educazione Interculturale e sulla Formazione allo Sviluppo) del Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi Roma Tre (www.creifos.org).

⁹ Cfr. G. Favaro (2001), *I mediatori linguistici e culturali nella scuola*, EMI, Bologna, p. 9.

facilitare le relazioni con le nuove utenze che si presentano loro facendo riferimento a differenti sistemi culturali, valoriali, di organizzazione sociale e familiare. È nel campo delle esperienze quotidiane che tali modelli o sistemi, più o meno originalmente rielaborati da ciascun individuo, trovano il loro specifico terreno di confronto: si pensi alle modalità di relazione, alla concezione del tempo, agli usi alimentari, ai costumi religiosi, alla concezione della famiglia e all'educazione e cura dei figli, al rapporto uomo-donna, alle concezioni del corpo, della salute, della malattia, ecc. "Mediare, nel senso più ampio del termine, significa avvicinare, facilitare il contatto, includere, favorire l'interazione e lo scambio, promuovendo opportunità equivalenti nel rispetto delle diversità"¹⁰. La mediazione si presenta come un processo duplice e reciproco di decodifica della comunicazione, che si realizza e si sviluppa a diversi livelli¹¹, quale dispositivo linguistico e culturale che riduce le "distanze", le incomprensioni e le difficoltà tra l'utente e il servizio. Luogo di prevenzione del disagio e della conflittualità, essa si configura nella maggior parte dei casi all'interno di una relazione asimmetrica tra le parti: l'utente straniero che vive in una situazione di non contrattualità sociale e l'operatore o il servizio pubblico.

In modo estremamente schematico è possibile sintetizzare le principali caratteristiche di questa pratica come segue:

- facilita la comunicazione tra l'utenza straniera e le istituzioni, permettendo la comprensione dei rispettivi codici culturali;
- sostiene condizioni di pari accesso e diritti per le minoranze etniche;
- favorisce l'incontro, lo scambio, la contaminazione, la trasformazione di pratiche e costumi;
- sostiene l'inserimento della persone immigrate nella società di accoglienza¹².

Il processo di mediazione si realizza sia attraverso le politiche di integrazione messe in atto dal Governo e dagli Enti locali sia grazie alla consapevolezza interculturale di coloro che operano nei servizi sia attraverso una figura specifica: il mediatore. Mediare implica, dunque, lo "stare in mezzo" e il "condividere" il conflitto grazie alla presenza di un "terzo", che costruisce insieme alle parti un terreno culturale e semantico di reciproca comprensione per favorire il ripristino del dialogo. Il mediatore non cerca di annullare il conflitto, ma di trasformarlo in una presa di distanza che consenta di vedere la situazione da un altro punto di vista.

L'intervento del mediatore rientra in una strategia più ampia di mediazione che ha l'obiettivo di garantire a tutte le parti il ruolo di soggetti, col diritto di difendere la propria visione del mondo e di assumersi la responsabilità delle proprie decisioni. Aprendo i canali del dialogo, tale prospettiva permette il reciproco riconoscimento di dignità nella diversità di prospettive e di appartenenze, suscitando la libertà e la consapevolezza delle parti coinvolte.

Considerando la figura del mediatore da un punto di vista storico, i primi interventi di mediazione in Italia risalgono all'inizio degli anni Novanta, quando persone appartenenti ad associazioni di immigrati e miste e del volontariato sociale iniziarono a operare come

¹⁰ G. Favaro (2004), "Dialogo a più voci", in G. Favaro, M. Fumagalli, *Capirsi diversi. Idee e pratiche di mediazione interculturale*, Carocci, Roma, p. 19.

¹¹ *Ivi*, p. 374.

¹² Cfr. A. Belpiede (a cura di) (2002), *Mediazione culturale. Esperienze e percorsi formativi*, UTET, Torino 2002, p. 24.

mediatori “di fatto” in numerose situazioni, formali e informali, per accompagnare e orientare i propri connazionali nel rapporto con le istituzioni. Come per altre pratiche innovative “che vengono condotte nel mondo dell’educazione e del lavoro sociale, anche la mediazione ha preso avvio ‘dalla periferia’, e non dal centro, dagli operatori e dai bisogni concreti, e non da politiche pre-definite”¹³. Pur in assenza di un quadro normativo di riferimento che ne definisse con chiarezza le funzioni e le caratteristiche specifiche, furono organizzati i primi corsi di formazione in alcune realtà italiane, individuati i lineamenti generali del profilo, realizzate le prime ricerche sul tema e pubblicate le prime riflessioni¹⁴.

Per quanto concerne le funzioni specifiche del mediatore, occorre precisare che esse variano significativamente con il variare del contesto in cui opera in termini di contenuti, forme, modalità, margini di manovra: gli spazi di intervento esistenti in ambito educativo, per fare un esempio, non sono comparabili con quelli molto più ristretti del contesto penitenziario. Secondo i risultati emersi dalla prima ricerca nazionale condotta dal CREIFOS sul tema della mediazione in Italia¹⁵ è possibile, tuttavia, individuare alcune funzioni generali o di base che sono comuni a tutti.

La prima e più importante funzione del mediatore sarebbe quella – secondo i mediatori intervistati – di far conoscere le “culture”¹⁶ o, per meglio esprimersi, le persone che fanno riferimento a diversi sistemi culturali e valoriali. La capacità di “tradurre” la diversità culturale e restituire l’universo dei significati culturali che una lingua si porta dietro è un’altra importante funzione individuata dai mediatori stessi. Sono centrali, inoltre, le capacità comunicative e relazionali: il mediatore deve saper capire e farsi capire, ascoltare, aprire i canali della comunicazione, far emergere i bisogni impliciti ed espliciti dei soggetti coinvolti. I mediatori intervistati individuano, inoltre, funzioni di collegamento e di *counseling* che consentono al mediatore stesso di fornire ascolto e sostegno, appoggio e chiarificazione sia all’utenza straniera, sia agli operatori del servizio in cui si trovano ad operare (scuola, sanità,

¹³ G. Favaro (2004), *Dialogo a più voci*, op. cit., p. 18.

¹⁴ Il primo corso di formazione per mediatori fu organizzato a Milano dal NAGA nel 1990; nel 1993, durante un convegno promosso a Bologna dal COSPE, furono individuate le caratteristiche principali del profilo del mediatore e le linee del suo percorso formativo; mentre la prima significativa ricerca sul tema venne promossa dall’Associazione *Alma Terra* di Torino nel 1999: *AlmaTerra, La professione di mediatrice/mediatore culturale: Ricerca comparata sulle tipologie concettuali e pratiche di utilizzo della risorsa immigrata in campo sociale nell’area dell’intercultura*, Associazione AlmaTerra, Torino 1999.

¹⁵ I risultati completi di tale indagine sono confluiti nel volume M. Fiorucci, F. Susi (a cura di), *Mediazione e mediatori in Italia. La mediazione linguistico-culturale per l’inserimento socio-lavorativo dei migranti*, Anicia, Roma 2004, p. 142-145, 242-247. L’intera pubblicazione è disponibile in formato elettronico anche sul sito del CREIFOS (www.creifos.org).

¹⁶ Ovviamente non sono le culture a incontrarsi ma le persone, che rielaborano in modo unico e originale il loro rapporto con i sistemi culturali di origine. E, tuttavia, è pericolosa una interpretazione della cultura come qualcosa di statico e imm modificabile. La cultura è un “sistema di riferimenti, simboli, credenze, che riceviamo in eredità, ma anche un inedito percorso individuale che ha il carattere dell’imprevedibilità e della scelta. La cultura – la nostra e tutte le culture – è viva e dinamica, inserita in un processo di continuo cambiamento che si origina attraverso gli scambi, gli incontri, l’accoglienza di altri apporti e anche dalla difesa dei propri principi e riferimenti. [...] La cultura di ciascuno di noi si costruisce e si modifica strada facendo e diventa la nostra storia, grazie alle scelte e alle variazioni individuali, che ci rendono per certi versi simili a coloro che si collocano nel nostro gruppo e nella nostra famiglia, ma anche estremamente diversi da ciascun altro individuo” (G. Favaro, *Dialogo a più voci*, op. cit., pp. 22 e 23). Si vedano a questo proposito: A. Maalouf, *L’identità*, Bompiani, Milano 1999; M. Aime, *Eccessi di culture*, Einaudi, Torino 2004.

ecc.).

Comunicazione, informazione, formazione e orientamento sono interventi importanti a cui si aggiungono e si affiancano funzioni più specialistiche. La traduzione, l'interpretariato, il tutorato e l'accoglienza nella scuola sono assolutamente imprescindibili. Nella scuola la consulenza (nei confronti dei genitori stranieri e nei confronti degli insegnanti) e il collegamento tra scuola e famiglia rappresentano aspetti importanti. I mediatori, secondo gli intervistati, potrebbero anche contribuire alla formazione interculturale degli insegnanti. In effetti, nella scuola – in tutte le esperienze in cui sono stati impiegati – i mediatori si sono rivelati di grande utilità soprattutto come:

- - formatori/informatori per i docenti (sulla scolarizzazione pregressa e sui sistemi di istruzione nei paesi di origine degli studenti);
- - agenti di collegamento tra scuola e famiglia.

Al mediatore, però, si chiedono tante cose anche diversissime tra loro. Vi è, tuttavia, chi sottolinea, oltre alle funzioni più tradizionali e comuni, la capacità di lavorare sul "dissidio", sulla distanza culturale¹⁷.

È interessante osservare come dai risultati dell'indagine emerga che le attività svolte con maggiore frequenza dai mediatori, indipendentemente dal contesto in cui operano, sono quelle di:

- accoglienza, informazione;
- sostegno e aiuto;
- orientamento e accompagnamento;
- interpretariato;
- chiarimento dei malintesi culturali.

Molto meno frequentemente il mediatore svolge funzioni di alfabetizzazione linguistica, difesa dei diritti, partecipazione agli incontri di collegamento tra istituzioni e famiglie, collaborazione alla progettazione e realizzazione di attività interculturali comuni, tutela dei diritti e partecipazione alle riunioni di équipe di progettazione e di valutazione. La scarsissima partecipazione dei mediatori ai lavori di équipe all'interno dei contesti in cui operano testimonia che, spesso, i mediatori, come monadi, intervengono da soli in modo estemporaneo e non sistematico nelle situazioni in cui serve il loro intervento. Si profila allora il rischio della "delega" e della deresponsabilizzazione delle istituzioni, ben evidenziati da Massimiliano Tarozzi e da Graziella Favaro¹⁸.

¹⁷ Si tratta di una dimensione particolarmente importante più volte richiamata da Marta Castiglioni: il "concetto di dissidio mette in evidenza il non condiviso, 'significa un oltrepasamento' un punto estremo nel quale i configgenti non si riconoscono in quanto tali, come se viaggiassero in mondi paralleli". In presenza del dissidio, "il compito del mediatore linguistico-culturale è paradossalmente trasformare il dissidio in conflitto, vale a dire, deve trovare le parole che permettano la traduzione dell'uno nell'altro. Nel momento in cui si trovano le parole per esprimere il dissidio, si è già sulla via della metamorfosi: il dissidio diventerà conflitto, sarà comprensibile alle parti e si aprirà uno spiraglio di trasformazione, per arrivare così ad un reciproco riconoscimento" (M. Castiglioni, "Uno sguardo da lontano. Riflessioni sull'esperienza di mediazione linguistico-culturale nei servizi sanitari e socio-sanitari", in L. Luatti (a cura di), *Atlante della mediazione linguistico-culturale*, op. cit., p. 152).

¹⁸ Cfr. M. Tarozzi, "Mediatori a scuola, dieci anni dopo", in L. Luatti (a cura di), *Atlante della mediazione linguistico culturale*, op. cit., p. 131-143 e G. Favaro, "Parole a più voci. I mediatori linguistico-culturali nella scuola", in M. Fiorucci (a cura di), "Dossier La mediazione interculturale e le sue forme: contesti, esperienze e proposte", in *Studi Emigrazione*, n. 165, anno XLIV, marzo 2007, p. 155-168. Gli autori si soffermano sul

È opportuno sottolineare inoltre – nella prospettiva di una relazione biunivoca – che il mediatore contribuisce anche ad aiutare gli operatori italiani a decodificare le richieste e i bisogni di cui sono portatori gli utenti immigrati. Il mediatore culturale, inoltre, oltre a essere un operatore sociale, in quanto soggetto che svolge un lavoro centrato sulla relazione umana, dovrebbe essere considerato in qualche misura anche come *operatore pedagogico*¹⁹. E, pertanto, dovrebbe possedere competenze di tipo pedagogico, buone capacità comunicative, eccellenti capacità di costruzione e gestione delle relazioni. Si potrebbe pertanto definirlo a giusto titolo un operatore socio-educativo.

In modo particolare, il tema della mediazione interculturale rappresenta ormai da qualche anno un interessante territorio di sperimentazione e di ricerca anche in campo educativo-scolastico e il servizio di mediazione costituisce in molti istituti scolastici uno strumento di promozione e facilitazione di un progetto educativo interculturale. In questo senso, l'azione del mediatore affianca quella degli insegnanti nell'ambito di un progetto intenzionale, con l'obiettivo di aiutare la relazione tra la scuola e gli allievi stranieri, di favorire interventi educativi volti alla conoscenza di altre culture e di aiutare la relazione con culture diverse, innestando, in questo modo, processi di cambiamento all'interno dell'istituto scolastico.

È fondamentale, tuttavia, che l'intervento del mediatore sia progettato con l'insegnante: la domanda di mediazione da parte delle scuole non è generica, ma è legata a bisogni definiti e a contesti specifici.

L'azione del mediatore si rivolge in questo modo ai diversi soggetti dell'universo scolastico: gli alunni immigrati, gli insegnanti e gli operatori della scuola, gli allievi italiani, le famiglie straniere, le famiglie italiane. Nonostante i destinatari dell'azione di mediazione siano molteplici, è fondamentale, tuttavia, evitare di porre ai mediatori richieste esorbitanti rispetto al loro ruolo.

Secondo Graziella Favaro l'intervento del mediatore si situa su cinque diversi piani, ognuno dei quali richiede compiti e funzioni precise:

- *accoglienza*, mediante una funzione di tutoraggio e facilitazione nei confronti degli alunni neoarrivati;
- *informazione*, con l'offerta, agli insegnanti, di informazioni sulla scuola nel paese d'origine e di collaborazione nella fase di rilevazione delle competenze, della storia scolastica e personale dello scolaro; nello stesso tempo il mediatore informa i genitori stranieri in merito al funzionamento della scuola in Italia;
- *comunicazione e relazione*, attraverso un'azione di interpretariato e traduzione nei confronti delle famiglie straniere, in particolare nel corso dei colloqui tra insegnanti e genitori stranieri;
- *cultura e intercultura*, mediante la collaborazione alle proposte e ai percorsi didattici di educazione interculturale nelle classi e, in alcuni casi, con la conduzione di laboratori di apprendimento della cultura e della lingua d'origine²⁰.

Nella fase di inserimento dell'allievo straniero la mediazione consente, in particolare, di

cattivo utilizzo dei mediatori e sui rischi che comporta.

¹⁹ Cfr. a tale proposito P. Bertolini (a cura di), *L'operatore pedagogico: problemi e prospettive*, Cappelli, Bologna 1984; si veda anche M. Tarozzi, *La mediazione educativa. "Mediatori culturali" fra uguaglianza e differenza*, CLUEB, Bologna 1998, p. 200-204.

²⁰ G. Favaro, "Mediare nella scuola multiculturale e plurilingue", in G. Favaro, M. Fumagalli, *Capirsi diversi. Idee e pratiche di mediazione interculturale*, Carocci, Roma 2004, p. 171-172.

acquisire notizie e informazioni sull'alunno e sulla famiglia, di rilevare la storia personale e scolastica, le competenze acquisite, le informazioni sui modelli educativi e scolastici del paese d'origine. Durante questa fase il mediatore può accompagnare lo scolaro con la presentazione delle regole della scuola, implicite ed esplicite, nelle attività e nella routine scolastica soprattutto con una mediazione linguistica.

Nella relazione con le famiglie il mediatore agisce presentando la scuola e l'organizzazione scolastica, fornendo la traduzione di documenti, avvisi e messaggi, l'interpretariato nei colloqui, prevenendo malintesi e conflitti, promuovendo infine la partecipazione dei genitori alle iniziative scolastiche (colloqui con gli insegnanti, assemblee) e orientando la famiglia nella fruizione dei servizi messi a disposizione dal territorio.

Nell'ambito dell'educazione interculturale il mediatore opera per la valorizzazione e l'insegnamento della lingua d'origine degli allievi stranieri, per la presentazione di aspetti rilevanti delle culture di appartenenza, per la collaborazione alla costruzione e alla programmazione di percorsi didattici di educazione interculturale.

Per realizzare queste attività al mediatore vengono richieste, oltre alle normali competenze attese in tutti gli ambiti (come una buona conoscenza della lingua italiana e di almeno una delle lingue veicolari dei gruppi nazionali, una buona conoscenza della cultura italiana, buone capacità comunicative), anche competenze pedagogiche specifiche, relative cioè ai servizi educativi: le relazioni che il mediatore instaura sono infatti proprio di tipo educativo e richiedono la conoscenza di tecniche della comunicazione, dell'animazione, della conduzione del gruppo, la capacità di costruire relazioni e di prevenire e gestire i conflitti, la conoscenza del sistema scolastico italiano e della struttura della scuola specifica (orari, organizzazione, gestione della segreteria, modulistica, attività curricolari ed extracurricolari, laboratori).

I documenti emanati al Ministero dell'Istruzione si riferiscono spesso alla figura del mediatore. In particolare, la C.M. n. 24 del 1 marzo 2006, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, sottolineava l'importanza dei mediatori culturali per facilitare le relazioni scuola-famiglia: di "particolare importanza risulta la capacità della scuola di facilitare la comunicazione con la famiglia dell'alunno, prestando attenzione anche agli aspetti non verbali, facendo ricorso ove possibile a mediatori culturali o a interpreti, per superare le difficoltà linguistiche e anche per facilitare la comprensione delle scelte educative della scuola" (p. 10). Successivamente, sempre nella seconda parte della circolare (*Indicazioni operative*), un intero paragrafo è dedicato ai mediatori linguistici e culturali e vengono individuati i quattro ambiti di intervento ai quali può collaborare il mediatore:

- accoglienza, tutoraggio e facilitazione nei confronti degli alunni stranieri neoarrivati e delle famiglie;
- mediazione nei confronti degli insegnanti (fornendo loro informazioni sulla scuola nei paesi di origine, sulle competenze, la storia scolastica e personale del singolo alunno);
- interpretariato e traduzione (avvisi, messaggi, documenti orali e scritti) nei confronti delle famiglie e di assistenza e mediazione negli incontri dei docenti con i genitori, soprattutto nei casi di particolare problematicità;
- proposte e percorsi didattici di educazione interculturale.

La circolare sottolinea, tuttavia, – ed è importante ricordarlo – "che la funzione di mediazione, nel suo insieme, è compito generale e prioritario della scuola stessa, quale istituzione preposta alla formazione culturale della totalità degli allievi nel contesto di

territorio" (p. 15). Non si può pensare che al mediatore spetti la funzione di assolvere a tutti i compiti che la mediazione richiede. Ognuno, nella scuola, deve farsi carico della propria porzione di mediazione. Tutti gli attori coinvolti nel processo educativo (insegnanti, famiglie, allievi, dirigenti scolastici, personale non docente, ecc.) hanno il dovere di essere essi stessi mediatori, così come debbono essere strumenti di mediazione i saperi che la scuola veicola e che si esprimono attraverso gli ordinamenti scolastici, i programmi, la programmazione, le circolari e, cosa estremamente importante, i sussidi didattici²¹.

La mediazione è un compito che spetta alla scuola in quanto tale, che deve divenire essa stessa, consapevolmente, luogo di mediazione interculturale coinvolgendo, all'interno di questo processo, tutte le sue componenti. Il personale scolastico tutto e gli insegnanti in prima linea, gli alunni italiani e stranieri, i genitori italiani e stranieri e il "territorio" in cui la scuola è inserita: tutti questi soggetti sono chiamati a diventare i protagonisti delle relazioni fra le diversità in gioco. In questo senso, la scuola deve essere pensata come un "luogo di mediazione", laddove "mediatori" non sono solamente quelle figure professionali che la normativa sull'immigrazione ha individuato e delle quali ha suggerito l'utilizzazione. Insegnanti, alunni e genitori, infatti, sono i mediatori naturali delle reciproche azioni/interazioni e il *mediatore interculturale* costituisce unicamente una risorsa aggiuntiva per gestire nel miglior modo possibile le relazioni interculturali. Senza il coinvolgimento attivo di tutti e senza il sostegno del territorio – a cui, peraltro, l'autonomia scolastica consente di aprirsi con maggiore facilità – il ruolo del mediatore culturale è del tutto privo di senso e il progetto di inserimento degli allievi stranieri rischia di naufragare.

Nel documento *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*²² elaborato dall'Osservatorio nazionale per stranieri e per l'educazione interculturale istituito presso il Ministero della Pubblica Istruzione con decreto 6 dicembre 2006, si afferma che la "classe, il gruppo, o il 'sito educativo', [...], non sono altro che la zona di *mediazione* tra le culture, il contesto comune in cui si rende possibile il dialogo. La scuola svolge per tutti gli alunni, ed in particolare quelli stranieri, un ruolo di *mediazione* e di socializzazione"²³. In altri passaggi il documento sottolinea come i mediatori possano collaborare con le scuole nella fase di accoglienza degli allievi stranieri²⁴ e ribadisce nuovamente l'importanza del mediatore interculturale, che viene individuato come "risorsa importante per tutte le forme di relazione" con le famiglie straniere²⁵.

Bibliografia

Aime M., *Eccessi di culture*, Einaudi, Torino, 2004

AlmaTerra, *La professione di mediatrice/mediatore culturale: Ricerca comparata sulle tipologie concettuali e pratiche di utilizzo della risorsa immigrata in campo sociale nell'area dell'intercultura*, Associazione AlmaTerra, Torino, 1999

Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2005

²¹ Si veda a tale proposito il volume M. Fiorucci (a cura di), *Una scuola per tutti. Idee e proposte per una didattica interculturale delle discipline*, Franco Angeli, Milano 2008.

²² Ministero della Pubblica Istruzione, Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, Roma, 2007.

²³ *Ivi*, p. 15.

²⁴ *Ivi*, p. 12.

²⁵ *Ivi*, p. 14.

- Belpiede A. (a cura di), *Mediazione culturale. Esperienze e percorsi formativi*, UTET, Torino, 2002
- Bertolini P. (a cura di), *L'operatore pedagogico: problemi e prospettive*, Cappelli, Bologna, 1984
- Caritas-Migrantes, *Immigrazione Dossier Statistico 2006. XVI Rapporto*, Idos, Roma, 2006
- Cotesta V., *La cittadella assediata. Immigrazione e conflitti etnici in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1992
- Favaro G., Fumagalli M., *Capirsi diversi. Idee e pratiche di mediazione interculturale*, Carocci, Roma, 2004
- Favaro G., *I mediatori linguistici e culturali nella scuola*, EMI, Bologna, 2001
- Fiorucci M. (a cura di), "Dossier. La mediazione interculturale e le sue forme: contesti, esperienze e proposte", in *Studi Emigrazione*, n. 165, anno XLIV, marzo 2007
- Fiorucci M. (a cura di), *Una scuola per tutti. Idee e proposte per una didattica interculturale delle discipline*, Franco Angeli, Milano, 2008
- Fiorucci M., *Gli altri siamo noi. La formazione interculturale degli operatori dell'educazione*, Armando, Roma, 2011
- Fiorucci M., Susi F. (a cura di), *Mediazione e mediatori in Italia. La mediazione linguistico-culturale per l'inserimento socio-lavorativo dei migranti*, Anicia, Roma, 2004
- Gruppo di Lavoro Istituzionale sulla Mediazione Interculturale, *La qualifica del mediatori interculturale. Contributi per il suo inserimento nel futuro sistema nazionale di certificazione delle competenze. Dossier di sintesi*, Roma, giugno 2014
- Luatti L. (a cura di), *Atlante della mediazione linguistico culturale. Nuove mappe per la professione di mediatore*, Franco Angeli, Milano, 2006
- Luatti L., *Mediatori atleti dell'incontro. Luoghi, modi e nodi della mediazione interculturale*, Vannini Editrice, Gussago (BS), 2011
- Maalouf A., *L'identità*, Bompiani, Milano, 1999
- Ministero della Pubblica Istruzione, Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, Roma, 2007
- MIUR, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, Roma, 2006
- MIUR, *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, Roma, 2014
- Nigris E. (a cura di), *Fare scuola per tutti. Esperienze didattiche in contesti multiculturali*, Franco Angeli, Milano, 2003
- Tarozzi M., *La mediazione educativa. "Mediatori culturali" fra uguaglianza e differenza*, CLUEB, Bologna, 1998.

Le modalità di partecipazione dei migranti al mondo economico-produttivo nell'ottica dell'integrazione

Andrea Lasagni, Università di Parma

Integrazione sociale e integrazione economica dei migranti: cenni introduttivi

Per lo studio dell'integrazione economica dei migranti di norma si inizia con un riferimento al concetto di *integrazione sociale*. Si tratta di una tematica discussa nella letteratura scientifica in modo ampio ed articolato (ad esempio: Parsons, 1971; Borgatta e Montgomery, 2000; Johnson, 2000), ma i principi chiave si possono cogliere anche nella definizione del sociologo Munch contenuta nella sua voce dell'Enciclopedia Treccani:

L'integrazione sociale è uno stato della società in cui tutte le sue parti sono saldamente collegate tra loro e formano una totalità delimitata rispetto all'esterno. Parti della società sono i singoli individui in quanto membri della comunità sociale, le famiglie, i ceti, i gruppi, le classi, gli strati, le associazioni, le unioni e i partiti nonché i sottosistemi specializzati nello svolgimento di determinate funzioni, come ad esempio i sistemi dell'economia, della politica, del diritto, della scienza, della medicina, dei mass media e della religione.

A partire da questa definizione, è evidente che le comunità di migranti potranno essere considerate socialmente integrate – cioè, una parte “saldamente collegata” – quando si potranno considerare “integrate” anche nel sistema economico, cioè nel complesso delle attività di produzione e distribuzione delle risorse a disposizione della società. Ancora dal contributo di Munch (1994) emerge come, nelle attuali società caratterizzate dalla forma di mercato capitalistica (almeno nei paesi occidentali), l'integrazione dei singoli (e dei gruppi) nella società è associata al *contratto* stipulato tra qualsivoglia coppia di contraenti. Secondo Munch (1994) si tratta uno schema teorico valido non solo per la vendita di beni e servizi, ma anche per i rapporti fra professionisti: tra medico e paziente, tra consulente legale e cliente, ecc. fino ad arrivare anche al matrimonio tra uomo e donna. Quindi, il contenuto dei contratti può essere interpretato come il *fattore di coesione* della moderna società di mercato.

I contributi offerti dalla letteratura sulla filosofia dell'integrazione economica si sono spesso intrecciati con le teorie dell'utilitarismo economico e del liberalismo, nonostante sia evidente il limite di tali approcci alla luce di crisi finanziarie globali che hanno provocato aumenti della povertà e della disuguaglianza anche nei paesi “avanzati”.

In queste pagine¹, lasciando sullo sfondo le teorie sociologiche dell'integrazione sociale, l'obiettivo è analizzare in sintesi gli aspetti chiave dell'integrazione economica degli immigrati considerando le due dimensioni principali: il lavoro alle dipendenze e il lavoro autonomo.

Il numero di contributi scientifici per l'Italia su entrambe le dimensioni è molto ampio e differenziato (ad esempio: Bagaglini, 2010; Zincone, 2009; Ambrosini, 1999). Per avviare la discussione si può far leva sui tre concetti utilizzati da Ambrosini (1999) per capire come l'economia italiana (con elevati tassi di disoccupazione) abbia utilizzato il lavoro degli immigrati per crescere. Innanzitutto, Ambrosini sottolinea la *segmentazione* del mercato del lavoro in Italia: non ci sono grandi bacini di offerta e domanda di manodopera, ma tanti segmenti differenziati. Ad esempio, il lavoro nel settore pubblico è differente dal lavoro stagionale, ma si possono fare molti altri esempi. Secondariamente, la domanda di lavoro in Italia è espressa da tantissime piccole e medie imprese, che selezionano i nuovi dipendenti con forme di relazione e fiducia inter-personale, conoscenze personali, ecc. Infine, Ambrosini ricorda che è sempre più evidente una vera e propria autonomia dell'offerta di lavoro: gli individui spesso hanno maggiori gradi di libertà nelle scelte occupazionali. In effetti, nonostante sia molto forte la pressione sociale di una disoccupazione giovanile molto alta, si continua a parlare di "professioni più richieste", cioè di figure professionali (spesso con mansioni di lavoro manuale) che non sono accettate dalla popolazione in cerca di lavoro. Alla luce di questi tre concetti, Ambrosini sottolinea come l'inserimento lavorativo degli immigrati sia un fenomeno da studiare nelle "nicchie" del sistema economico-produttivo italiano: dal caso delle collaboratrici domestiche fisse ("badanti") alle dinamiche della micro-imprenditorialità.

Nelle prossime pagine le opportunità di integrazione economica nelle due dimensioni (lavoro alle dipendenze e lavoro autonomo) verranno esaminate, attraverso una sintetica rassegna dei più rilevanti contributi scientifici disponibili in letteratura.

L'integrazione economica dei migranti: la dimensione del lavoro alle dipendenze

Le difficoltà del ruolo svolto dagli immigrati emergono con chiarezza nel momento in cui viene preso in considerazione l'inserimento nel mercato del lavoro alle dipendenze. Si può dire che tale inserimento dovrebbe costituire il primo e fondamentale tassello dei processi di integrazione.

Per l'Italia, il lavoro immigrato nell'industria è un fenomeno che deve tener conto di un sistema produttivo composto da piccole e medie imprese distribuite sul territorio (Ambrosini, 1999), anche se concentrato maggiormente al Nord. Le tendenze recenti, descritte nell'ultimo rapporto annuale della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro (2019) e anche nel rapporto annuale della Fondazione Moressa (2018), mostrano che gli immigrati sono ormai vicini alla quota del 10% nel settore dell'industria in senso stretto, mentre per i servizi (in particolare per la ristorazione e il settore alberghiero) si arriva fino quasi al 18%. Nei settori industriali sono

¹ Per motivi di spazio non è stato possibile allargare la discussione anche ad altre tematiche di notevole rilevanza, ad esempio il rapporto fra il lavoro degli immigrati e il dualismo territoriale in Italia, oppure gli effetti della grande recessione globale del 2008 e i percorsi di integrazione economica dei migranti. Infine, non è stato possibile inserire alcun riferimento ad un ulteriore tema di grande portata: le politiche da mettere in campo per l'integrazione economica degli immigrati.

occupati in larga parte gli immigrati maschi, mentre la componente femminile del lavoro immigrato si trova concentrata nei servizi (specialmente nel lavoro domestico: si veda oltre). All'interno delle recenti elaborazioni proposte nel rapporto ISTAT, *Vite e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia* (2019) si trova conferma del fatto che l'ingresso nel mercato del lavoro in Italia avviene attraverso poche e specifiche professioni: il lavoro non qualificato in edilizia e in agricoltura o il lavoro operaio specializzato nell'industria. Soprattutto per la componente maschile dell'immigrazione la frammentazione e i limiti dimensionali dell'industria in Italia sono all'origine di una domanda costante di occupazioni manuali, qualificate e non, da inserire in organizzazioni produttive tradizionali e scarsamente innovative, le quali offrono numerose opportunità di inserimento ai nuovi arrivati, sempre più complementari alla forza lavoro italiana, che a queste occupazioni non guarda con interesse.

L'altra tipologia prevalente del lavoro dipendente è quella del lavoro domestico. Ambrosini (1999) ricorda che l'inserimento lavorativo delle immigrate come collaboratrici domestiche, assistenti domiciliari di persone anziane e altre figure di addetti ai servizi domestici è una delle dimensioni più diffuse e comuni anche a livello internazionale.

Sempre Ambrosini descrive alcune caratteristiche di questo segmento particolarmente importante per la sua chiave di genere (femminile): (a) l'evoluzione è associata a catene migratorie; (b) il "passa parola" mette in azione una serie di processi che arrivano allo sviluppo di ricongiungimenti familiari "aticipi": il capo famiglia è donna; (c) almeno per il caso filippino, le donne sono anche i leader delle comunità, organizzando iniziative di tempo libero e associazionismo.

Ancora Ambrosini sottolinea come il lavoro domestico possa risultare un "tunnel", dal quale difficilmente le lavoratrici possono riuscire ad uscire. In effetti, l'effetto descritto è quello di reti etniche molto potenti che identificano uno stereotipo di lavoratrice propensa alla cura, anche se poi l'esperienza vissuta viene raccontata dalle stesse operatrici come frustrante e dequalificante.

Nelle conclusioni del dossier di DOMINA (2017) sull'impatto socio-economico del lavoro domestico nei paesi d'origine, si documenta la crescita delle rimesse inviate a casa (in particolare, in Romania, Ucraina, Filippine e Moldavia) dalle lavoratrici. Tuttavia, lo stesso rapporto sottolinea le implicazioni sociali ed antropologiche del distacco dal Paese di origine: la lontananza dagli affetti e dalla cultura di nascita nel lungo periodo produce "burnout", abbandono, ecc.

L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro in Italia è stato analizzato con attenzione da Zanfrini (2018), anche facendo riferimento al concetto di "etno-stratificazione":

- l'occupazione immigrata vede una elevata concentrazione nelle mansioni meno qualificate (si parla di "blue collars"), e la segmentazione è evidente anche a livello settoriale (si pensi all'occupazione immigrata femminile nel lavoro domestico);
- le specializzazioni "etno-stratificate" sono molto marcate (ad esempio Zanfrini ricorda che l'80% degli immigrati di origine filippina è occupata nel lavoro domestico);
- l'occupazione degli immigrati è spesso caratterizzata da precarietà e instabilità, in quanto si concentra in settori e professioni dove è elevato il rischio di perdita del posto di lavoro; quindi, il tasso di occupazione degli immigrati – relativamente elevato se si considera il contesto italiano – è collegato alla grande "adattabilità" e alla disponibilità

a svolgere qualsiasi mansione pur di essere occupati.

A questi aspetti di criticità, si aggiunge, da un lato, la problematica della discriminazione dal lato dei salari: Zanfrini ricorda che per i lavoratori non-UE il salario medio è circa il 35% più basso di quello degli italiani. Dall'altro lato, come è evidente dall'analisi dell'ultimo rapporto annuale della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro (2019), è presente un fenomeno di *over-qualification*. In effetti, nel 2018 la percentuale di lavoratori immigrati laureati occupati in una professione *low o medium skill* risulta del 63,1% a fronte del 17,5% stimato per gli italiani. In altre parole, su 100 occupati immigrati con istruzione di terzo livello, 63 hanno competenze formali superiori a quelle che servirebbero per svolgere la mansione per la quale sono retribuiti; gli italiani nella medesima condizione sono poco meno di 18 su 100.

Per una ulteriore prospettiva di analisi relativa al lavoro immigrato, vale la pena di commentare i risultati di Venturini e Villosio, che studiano le caratteristiche dei migranti occupati prima e dopo l'inizio della grande recessione in Italia. In tal senso, gli autori si propongono di verificare se la crisi economica ha aggravato o ridotto l'alta segmentazione del mercato del lavoro italiano. I risultati di Venturini e Villosio (2018) mostrano che, anche a fronte di forti svantaggi per un mercato del lavoro estremamente polarizzato, si è registrata una crescita positiva dell'occupazione straniera durante la recessione. Ma ciò si accompagna ad una segregazione ancora maggiore in termini di lavori scarsamente qualificati, instabili e mal pagati. Simili risultati vengono raggiunti anche da Panichella (2018), seppure da una prospettiva su scala europea.

Infine, è opportuno aggiungere qualche indicazione sulle carriere lavorative degli immigrati in Italia, un punto di vista che è stato recentemente arricchito dai risultati del rapporto ISTAT *Vite e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia* (ISTAT, 2019). In particolare, grazie ad una ricerca a campione che ha interessato oltre 10mila famiglie, è stato possibile descrivere le caratteristiche di fenomeni importanti come il declassamento occupazionale (transizione verso professioni manuali e meno qualificate) e l'intrappolamento (limitato miglioramento dello status occupazionale negli anni). Anche se tali risultati "strutturali" vedono l'Italia in una posizione molto vicina ad altri paesi del Sud Europa (il "modello" Mediterraneo), si tratta di questioni molto rilevanti dal punto di vista delle politiche per l'integrazione degli immigrati nel nostro paese.

L'integrazione economica dei migranti: la dimensione del lavoro autonomo

Da anni viene sottolineato che il progetto degli individui decisi a migrare e vivere in un altro luogo si accompagna ad energie ed innovazioni più attive e audaci. E in questo senso, come ricorda Ambrosini (1999), la spinta alla creazione di piccole imprese da parte degli immigrati è solo parzialmente "inatteso": lo sviluppo di attività micro-imprenditoriali per individui svantaggiati è il risultato di processi socio-economici ormai diffusi in moltissimi paesi ed economie.

Alla spiegazione del fenomeno delle imprese di immigrati hanno contribuito in modo differenziato diversi studiosi e con prospettive molto varie. Un possibile modello che si ispira agli schemi logici vicini alla teoria economica prevede due "lati" del fenomeno (si veda anche Ambrosini, 1999). Esiste il lato dell'offerta: le imprese di immigrati sono sostanzialmente l'espressione di una maggiore capacità di avviare iniziative autonome perché hanno motivazioni "forti" (necessità di sostenere la famiglia e inviare rimesse, discriminazione sul

mercato del lavoro come dipendenti, ecc.), perché hanno mercati specifici da sfruttare, oppure perché possono avere vantaggi di tecnologia "sociale" (le relazioni intra-comunità possono agevolare alcune tipologie di servizi offerti). D'altra parte, esiste anche il lato della domanda: sembra evidente che un numero crescente di consumatori si mostra molto interessato ai prodotti etnici. Inoltre, molte attività commerciali e professionali non sono più interessanti o redditizie per i giovani italiani; e in questi casi si aprono spazi per le imprese degli immigrati.

Una interpretazione parzialmente alternativa può essere elaborata se si utilizza la ripartizione in imprese "etiche" e imprese "ibride". Sono imprese "etiche" le attività economiche fondate o gestite da immigrati, che si concentrano su prodotti o servizi ad alto grado di contenuto culturale legato al paese di origine. Sono imprese "ibride" le iniziative autonome che sono realizzate con soci-imprenditori di nazionalità tra loro differenti (quindi anche italiana).

Per comprendere meglio come si possano esaminare questi aspetti, è possibile utilizzare uno schema, come quello della tabella sottostante, in cui sono incrociate la dimensione "etnico/non etnico" e la dimensione "ibridismo".

Connotazione del Prodotto/clientela e natura ibrida/non ibrida delle imprese di immigrati

		Prodotto/ Clientela	
		Etnico	Non Etnico
Natura dell'impresa immigrata	Non Ibrida	Enclave	Intermediaria
	Ibrida	Nicchia culturale/esotica	Generalista

In questo modo è possibile identificare le imprese "Enclave" (è l'incrocio fra dimensione etnica e assenza di ibridismo, cioè un gruppo di soci della stessa nazionalità). Tali imprese si caratterizzano per una attività orientata a prodotti e servizi "etnici", i quali sono venduti prevalentemente a connazionali. Poi si trovano imprese "Intermediarie" (si tratta di associare l'assenza di una esplicita dimensione etnica e l'assenza di ibridismo), che hanno un assetto di proprietà omogeneo culturalmente, ma si propone di offrire i prodotti ad un mercato che si allarga anche ai consumatori italiani, o comunque non solo ai connazionali.

Successivamente è possibile individuare le imprese di "Nicchia culturale/esotica" (è l'incrocio fra la dimensione etnica e la presenza di ibridismo, per cui i soci sono di varie nazionalità). Le imprese di "Nicchia" si prefiggono di offrire prodotti di tipo etnico o servire una clientela etnica. Infine, si possono identificare imprese "Generaliste" (si tratta di associare l'assenza di una esplicita dimensione etnica e l'esistenza di forme di ibridismo), che possiedono non una governance composta da soci di diversa nazionalità, ma con strategie rivolte a consumatori "generalisti".

Come si ricorda nel lavoro di Solano (2015), l'attività di impresa autonoma rende possibile una determinata "promozione sociale" e una crescita di visibilità sociale. Quindi è verosimile che l'imprenditoria immigrata possa contribuire in modo positivo all'integrazione (Zucchetti, 2003). Allo stesso tempo, Ambrosini (1999) ricorda che l'imprenditoria più "etnica" può produrre forme di chiusura e di separatezza dei gruppi migratori (enclave). Dai risultati proposti da Solano (2015) sulla percezione degli imprenditori immigrati nel caso di Genova emerge che: (a) attraverso l'imprenditoria gli immigrati sentono di poter

essere maggiormente accettati dalla società; (b) l'aumento di soddisfazione e le condizioni positive che l'attività autonoma permette di raggiungere non sono caratteristiche presenti in tutti i settori e in tutte le esperienze professionali.

Quali dati per misurare l'integrazione economica in Italia?

Le questioni metodologiche che si collegano alla misurazione dell'integrazione degli immigrati in Italia sono oggetto di interesse nella letteratura scientifica da anni (ad esempio: Cellini e Fideli, 2002; Golini, 2006; Sciortino, 2006). L'obiettivo di questa sezione è suggerire alcune fonti statistiche utili per ottenere una misura del livello di integrazione economica in Italia. Vale la pena di seguire le linee del contributo recentemente pubblicato da Pomponi (2018)². Dati (e misurazioni) utili per analizzare l'integrazione economica degli immigrati sono contenuti in:

- *Migrant integration UE 2017* (e la sua versione aggiornata nel report *Settling In UE. OCSE 2018*): un modello di rilevazione e analisi dei dati sull'integrazione degli stranieri nei paesi europei, che deriva dai principali sistemi sviluppati a partire dallo studio pilota di Saragozza;
- *Migrant Integration Policy Index (MIPEX)*: il sistema MIPEX è progettato per misurare le politiche per l'integrazione degli immigrati, secondo uno schema che consente di comparare le politiche realizzate dai diversi Paesi coinvolti e di monitorarne l'evoluzione nel tempo. Si tratta di oltre 160 indicatori che non misurano il grado di integrazione, ma piuttosto se le condizioni favorevoli alla stessa siano state introdotte dalle politiche e dalle leggi nazionali.
- IX Rapporto annuale *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*: curato dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro;

Nei dati del *Migrant integration UE 2017* gli indicatori di integrazione economica, a cominciare dal mercato del lavoro, mostrano una generale "debolezza" degli immigrati extracomunitari. In Italia la quota più elevata di popolazione attiva tra i migranti è rappresentata dai maschi, mentre un'evidenza interessante riguarda i giovani: il tasso di disoccupazione giovanile generale è di livello simile a quello dei migranti nel loro complesso. Infine, la quota di disoccupati di lungo termine tra gli immigrati non comunitari risulta più bassa rispetto a quella rilevata tra i nazionali.

All'interno dei dati prodotti dal *MIPEX 2015* è presente una sezione che descrive l'integrazione nel mercato del lavoro come un fenomeno che avviene nel tempo e dipende dalle politiche generali, dal contesto, dalle competenze degli immigrati. Per l'Italia i punteggi dello *score* riguardante la "Labor market mobility" (diviso in 4 dimensioni: Accesso, Servizi di supporto, Sostegno mirato e Diritti dei lavoratori) collocano il nostro paese nella fascia "Leggermente favorevole" e nella classifica di tutti i paesi la posizione raggiunta per questo indice è pari a 14 su 38. Il risultato per l'Italia è uno dei migliori anche rispetto alla media europea, superando altri partner UE come l'Austria, la Francia e il Regno Unito.

Bibliografia

Ambrosini, M. (1999), *Utili invasori: l'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Franco Angeli, Milano

² Per ragioni di spazio, non è possibile illustrare in modo dettagliato tutte le fonti.

- Ambrosini M. (2011), *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna
- Bagaglini, M. (2010), *Tra integrazione e subalternità: la mobilità lavorativa degli immigrati: modelli di mobilità occupazionale e carriere lavorative*, Ediesse
- Borgatta, E. F., e Montgomery, R. J. (2000), *Encyclopedia of Sociology. Volume 2*, Macmillan
- Cellini E., Fideli R. (2002), *Gli indicatori di integrazione degli immigrati in Italia. Alcune riflessioni concettuali e di metodo*, in *Quaderni di sociologia*, (28), p. 60-84
- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2019), *Nono rapporto annuale. I migranti nel mercato del lavoro in Italia*, Roma
- Golini, A. (a cura di) (2006), *L'immigrazione straniera: indicatori e misure di integrazione*, Il Mulino, Bologna
- ISTAT (2019), *Vite e percorsi di integrazione degli immigrati in Italia*, Istat, Roma
- Johnson, A. G. (2000), *The Blackwell dictionary of sociology: A user's guide to sociological language*, Wiley-Blackwell
- Moressa, F. L. (2018), *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Edizione 2014: prospettive di integrazione in un'Italia che invecchia*, Il Mulino, Bologna
- Münch R. (1994), "Integrazione sociale", in *Enciclopedia Treccani*
- Panichella N. (2018), "Economic crisis and occupational integration of recent immigrants in Western Europe", in *International Sociology*, 33(1), p. 64-85
- Parsons T. (1971), *The System of Modern Societies*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs
- Pomponi F. (2018), *L'integrazione degli immigrati in Italia. Concetti, metodi e dati*, Paper
- Sciortino G. (2015), *È possibile misurare l'integrazione degli immigrati? Lo stato dell'arte*, (Vol. 63), Università degli Studi di Trento, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale
- Solano G. (2015), *Percorsi di lavoro autonomo e integrazione degli immigrati. Sociologia del lavoro*
- Zanfrini L. (2017), *The Labour Market XXII Italian Report on Migrations 2016*
- Zincone G. (a cura di) (2009), *Immigrazione: segnali di integrazione: sanità, scuola e casa*, Il Mulino, Bologna
- Zucchetti E. (2003), "La regola e le eccezioni. Le attività indipendenti degli immigrati nell'area milanese", in Chiesi A., Zucchetti E., (a cura di), *Immigrati Imprenditori. Il contributo degli extracomunitari allo sviluppo della piccola impresa in Lombardia*, Egea, Milano.

La tutela della salute come fattore di integrazione degli immigrati

Salvatore Geraci, *Società Italiana di Medicina delle Migrazioni*

La tutela della salute serve all'integrazione e l'integrazione serve alla salute.

Questa semplice frase è la sintesi della stretta correlazione tra salute e integrazione che, a sua volta, può essere declinata in accoglienza, inserimento, inclusione, partecipazione, protagonismo. E sono proprio queste le parole chiave della "promozione della salute"¹, intesa come processo che metta in grado tutte le persone di raggiungere appieno il proprio potenziale di salute, riducendo le disuguaglianze e assicurando pari opportunità e risorse.

L'immigrazione in Italia, una quarantina di anni fa, ci ha forse colto di sorpresa e in ambito sanitario si è tardato nel dare delle risposte concrete al bisogno di salute che esprimeva questa nuova popolazione. La storia del diritto alla tutela della salute si è articolata in una progressiva emersione dei diritti assistenziali, con alcuni rallentamenti o ripensamenti, in una dialettica tra nazionale e locale spesso in un quadro di mancata o timida *governance* ed infine anche con qualche incoerenza istituzionale. Il tutto "farcito" di pregiudizi, luoghi comuni e pretestuosi allarmismi ma anche di tanto impegno e slancio per una programmazione sanitaria avanzata.

Sullo sfondo gli incerti percorsi di integrazione che in altre parti di questo saggio sono stati descritti e che nella sanità di oggi sono forse più importanti dell'accesso alle moderne tecnologie assistenziali. Da tempo infatti l'attenzione della comunità scientifica internazionale² si è spostata su quello che può essere definito il paradigma attuale della sanità pubblica e cioè la ricerca delle "cause delle cause" che inducono disuguaglianze sanitarie e producono malattie. All'inizio degli anni novanta Göran Dahlgren e Margareth Whitehead³ hanno rappresentato, con efficacia, anche graficamente queste relazioni: la persona si trova al centro di una serie di strati concentrici che vanno, dall'interno verso l'esterno, dai determinanti che hanno un nesso di causalità diretto con la malattia (determinati prossimali), a quelli per i quali non è possibile stabilire un rapporto di causalità diretta con la patologia (determinati distali). Gli strati successivi a quello centrale riguardano: lo stile di vita degli individui (ad es. i comportamenti alimentari, sessuali, l'attività fisica, ecc); le relazioni sociali (la famiglia, gli amici, la comunità); l'ambiente di vita e di lavoro (il reddito, l'occupazione, l'istruzione, l'abitazione, le condizioni igieniche,

¹ Cfr. <https://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en>.

² Cfr. http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/en/index.html.

³ Dahlgren G., Whitehead M., *Policies and strategies to promote equity in health*, World Health Organization, Regional Office for Europe, Copenhagen 1992.

i trasporti, i servizi sanitari e sociali); ed infine, nello strato più esterno, sono presenti le condizioni generali (politiche, sociali, culturali, economiche, ambientali) in cui gli individui e le comunità vivono. E in questo scenario possiamo inserire a pieno titolo il percorso di una necessaria dinamica tra salute, diritti assistenziali e integrazione sociale.

La fase dell'esclusione e del pregiudizio inconsapevole

Quando l'immigrazione in Italia comincia ad avere una prima evidenza (inizio anni ottanta del secolo scorso) si era all'indomani della grande riforma sanitaria che ha visto nel 1978 l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) su base universalistica ed equa: con la Legge 833 si superano le cosiddette "mutue", che garantivano accessi diversificati in base all'organizzazione lavorativa d'appartenenza, e tutti partecipano al sostegno di un servizio per l'intera popolazione in rapporto al proprio reddito e capacità contributiva. In quella illuminata riforma gli immigrati non erano previsti per il fatto che l'Italia era stata fino a qualche anno prima terra di emigrazione piuttosto che approdo significativo per persone provenienti da altre nazioni. C'era quindi un vuoto normativo con un diritto negato per coloro che si trovavano in condizione di presenza temporanea o non in regola con le norme per il soggiorno, e nascosto per coloro che, pur regolarmente presenti, erano costretti a lunghi iter burocratici con ampie incertezze amministrative. In questo scenario, per garantire l'assistenza sanitaria di base in particolare alle persone più fragili, si era creata una ricca rete di ambulatori del volontariato che poi darà vita alla *Società Italiana di Medicina delle Migrazioni*⁴.

Nonostante l'assenza della garanzia di accessibilità diffusa ai servizi sanitari e ai percorsi di integrazione, in quel periodo non si sono avute situazioni di emergenza legate alla salute di questa nuova popolazione. Ciò è dovuto al cosiddetto "effetto migrante sano"⁵ e cioè a una selezione in partenza di coloro che vengono in Italia per lavorare o che semplicemente sono in transito per altre destinazioni, per cui partono coloro che hanno più spirito di iniziativa e risorse, e che sono giovani, spesso con livelli di istruzione medio-alti e certamente sani, ben sapendo che, almeno nelle prime fasi, è la loro salute e resistenza fisica a poter garantire lavoro e reddito. Eppure all'epoca c'era una diffusa aspettativa di trovare immigrati con malattie infettive a causa di un pregiudizio nell'incontro con persone/ popolazioni per noi estranee, alimentato tra i medici da un immaginario, alimentato dalle cronache, di un'Africa come territorio da bonificare, dalle malattie inconsuete, dalla povertà devastante ecc. Non a caso i primi volontari medici resisi disponibili, in quel periodo di mancanza di diritti assistenziali per i migranti, provenivano proprio dai reparti di malattie infettive o rientravano da missioni di cooperazione internazionale nei paesi più poveri. Nessuno aveva esperienza di visite e di cura di pazienti immigrati, eppure quelle aspettative sembravano chiare e definite.

Gli atteggiamenti di iperprotezione, di diffidenza assistenziale, di paura più o meno conscia ma anche di volontà di scoprire e curare, è stata definita "sindrome di Salgari"⁶, in ricordo di quello straordinario scrittore che ha immaginato (e fatto immaginare)

⁴ www.simmweb.it

⁵ Lemma P., Costa G., Bandera L., Borgia P., "Stranieri in Italia: lo stato di salute e il sistema sanitario", in Geddes M., *La salute degli italiani*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1990, p. 225-235.

⁶ Colasanti R., "Considerazioni sulla medicina dei migranti", in *Immigrati e salute; paure, miti e verità*, Ed. Lavoro, Roma, 1991, p. 5-20.

mondi diversi, lontani ed esotici, pur non essendoci mai stato. La “sindrome di Salgari” è l’inconsapevole convincimento che gli immigrati siano portatori di malattie inconsuete, in particolare tropicali, infettive e trasmissibili; un’alterità clinica su cui “cimentarsi” sul piano individuale e da cui “difendersi” sul piano collettivo.

La fase dell'emersione del diritto

Grazie ad una costante e competente azione di *advocacy* da parte della società civile e grazie alla visione coraggiosa e lungimirante di alcuni ministri (per primo il prof. Elio Guzzanti, ministro della Sanità tra il 1995 e il 1996; poi l'on. Rosy Bindi, ministro della Sanità dal 1996 al 2000, e l'on. Livia Turco, ministro della Solidarietà sociale 1996-2001, con il ruolo determinante del Presidente del Consiglio del tempo, il prof. Romano Prodi), il diritto emerge già nel 1995 e si consolida con il Testo Unico sull'immigrazione (Decreto legislativo n. 286) nel 1998. Obiettivo dichiarato è quello di includere a pieno titolo gli immigrati in condizione di regolarità giuridica e prevalentemente presenti con permessi di media e lunga durata (lavoro, famiglia, protezione) nel sistema di diritti e doveri per quanto attiene all'assistenza sanitaria, a parità di condizioni e di opportunità con il cittadino italiano: sono stati così rimossi dei requisiti che nel passato erano ostativi (la residenza, il limite temporale, le aliquote diversificate per l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale ecc.) ed introdotti principi di equità (obbligatorietà estesa all'iscrizione al di là del perfezionamento formale delle pratiche, esenzione per situazioni di maggior disagio – richiedenti asilo, detenuti ecc.). Il diritto all'assistenza è stato esteso anche agli stranieri presenti in Italia in condizione di irregolarità giuridica (Stranieri Temporaneamente Presenti – STP) garantendo loro, oltre alle cure urgenti, anche quelle essenziali e continuative, oltre che i programmi di medicina preventiva. È stata così realizzata una strategia di inclusione sanitaria che ha posto l'Italia all'avanguardia tra i paesi di immigrazione.

Nel 1998 viene pubblicato anche il Piano Sanitario Nazionale, documento di pianificazione sanitaria per eccellenza, dal titolo evocativo *Un patto di solidarietà per la salute*, che vuole creare sinergie, alleanze e impegno nella responsabilità, nell'intelligenza e nell'apporto di una pluralità di soggetti: dai cittadini agli operatori e alle varie agenzie pubbliche, con una particolare attenzione al mondo del non profit. Tutti possono e devono contribuire alla promozione della salute: non a caso viene definito come un Piano “poco medicalizzato”.

Nel paragrafo dedicato agli stranieri vengono declinati i fattori di rischio per la loro salute, veri “determinanti sociali” da contrastare, e le azioni da promuovere per migliorare l'accessibilità ai servizi. A seguito del Testo Unico vengono previsti e pubblicati i primi documenti programmatici sull'immigrazione e successivamente vengono promossi dei veri e propri rapporti sull'integrazione⁷ coordinati dall'omonima Commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al CNEL viene affidata la produzione di documenti snelli e pratici per supportare, con le amministrazioni locali, i percorsi di inclusione e promuovere l'esigibilità reale dei diritti. Tra questi citiamo un documento sulla mediazione⁸ e uno sull'accessibilità ai servizi sanitari⁹. Il Ministero della Sanità ha pubblicato a sua volta nel 2000 il primo rapporto nazionale che analizza la salute degli immigrati partendo dalle

⁷ Si vedano i due rapporti pubblicati a cura di G. Zincone per il Mulino (anni 2000 e 2001).

⁸ In <https://www.cnel.it/Documenti/Rapporti>, cerca: Formazione ed impiego dei mediatori culturali.

⁹ In <https://www.cnel.it/Documenti/Rapporti>, cerca: Immigrazione e accesso ai servizi sanitari nazionali.

schede di dimissioni ospedaliera “con lo scopo di offrire elementi oggettivi alle analisi ed alle politiche del futuro”¹⁰. In quegli anni si imposta in modo adeguato l’approccio al tema e, seppur con qualche incertezza, si pongono serie basi per attuare adeguati percorsi di inclusione secondo un modello di “integrazione ragionevole”.

La fase della frammentazione applicativa e della polarizzazione del dibattito

Proprio nella fase del consolidamento del diritto, quando l’impostazione inclusiva data dal legislatore doveva necessariamente accompagnarsi con una disponibilità da parte delle amministrazioni locali nell’implementarla e renderla operativa, si evidenzia una preoccupante discontinuità, frammentazione e discrezionalità applicativa, in base agli umori politici nazionali e locali.

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, dal titolo *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* per effetto dell’art. 117 ha dato alle Regioni e alle Province Autonome (PA) il potere di definire delle norme sul tema della salute di tutti i residenti e quindi anche degli immigrati, mentre l’immigrazione è tra le materie in cui lo Stato mantiene la piena potestà legislativa. La tematica “salute e immigrazione” appare ambigualmente sospesa tra la legislazione “esclusiva” (quella dello Stato) e la legislazione “concorrente” (quella delle Regioni e PA) in ciò che abbiamo definito “pendolo delle competenze e delle responsabilità”¹¹. Lo Stato, in materia di sanità, assume il ruolo di garante dell’equità ma, nella pratica, la devoluzione, insieme al parallelo percorso verso il federalismo fiscale, finisce col produrre un ampliamento della variabilità interregionale nei livelli di assistenza, con una riduzione degli stessi, in luogo di percorsi virtuosi di prossimità e di responsabilizzazione. Questo appare ancora più vero quando ci si occupa di immigrati: l’articolazione tra diversi livelli istituzionali finisce col determinare profili incerti di responsabilità che mettono in crisi l’effettiva applicazione delle indicazioni normative (regionali, ministeriali, europee) e generano confusione e difficoltà interpretative a livello dei settori amministrativi delle Regioni e delle Aziende Sanitarie. Gli stessi Servizi Sanitari Regionali operano in modo molto difforme, configurando una progressiva divaricazione dei 21 sistemi sanitari che spesso derogano, specie per i gruppi più vulnerabili quali gli immigrati, dai Livelli Essenziali di Assistenza e dal principio di equità, ispiratore del SSN.

Nello stesso periodo il dibattito nazionale sull’immigrazione si polarizza, assume connotazione di scontro politico, con semplificazioni identitarie e sulla sicurezza. La legge Bossi-Fini del 2002 e soprattutto il dibattito sul cosiddetto “pacchetto sicurezza” del governo Berlusconi, tra il 2008 e 2009, creano un solco nel percorso di integrazione in ambito sanitario. La proposta di abrogazione di una norma, presente dal 1995, che vieta al medico e agli operatori sanitari di denunciare gli immigrati senza permesso di soggiorno se necessitano di cure, prospetta di fatto che gli operatori della salute diventino delle “spie”, provocando l’allontanamento dai percorsi assistenziali delle persone più fragili. Ciò acuisce il dibattito e produce un vero e proprio scontro in ambito professionale e istituzionale con la campagna *Noi non segnaliamo*¹². Alla fine di aprile del 2009 la Camera cancellò l’articolo

¹⁰ Cfr. http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1005_allegato.pdf.

¹¹ Geraci S., “La dimensione regionale: prossimità o discriminazioni?”, in *Atti dell’XIII Congresso Nazionale SIMM: “Migrazioni, salute e crisi. Responsabilità ed equità per la salute dei migranti: un impegno da condividere”*. Agrigento, 14/17 maggio 2014, Pendragon, Bologna, 2014, p. 95-109.

¹² Gli avvenimenti di quel periodo sono ben documentati alla pagina <https://www.simmweb.it/archivio->

che abrogava il divieto di segnalazione: forse una vittoria politica, certamente quella degli "anticorpi della ragione e della democrazia" come fu definita¹³, ma che ha lasciato segni di paura e diffidenza visibili ancora oggi.

La fase dell'emergenza cercata e della strumentalizzazione politica

Il primo decennio del nuovo millennio è stato certamente turbolento nell'ambito delle politiche sull'immigrazione, comprese quelle sanitarie, ma ha comunque avviato alcuni percorsi significativi come il progetto europeo *Migrant Friendly Hospitals*, finalizzato allo sviluppo di competenze interculturali nel contesto ospedaliero, nato nel 2002 dalla rete *Health Promoting Hospitals* (HPH)¹⁴ e che ha visto particolarmente impegnata l'Azienda sanitaria di Reggio Emilia. In ambito sanitario questo è un esempio di come sia possibile avviare concreti percorsi di integrazione lavorando su due versanti: quello della popolazione di riferimento, gli immigrati, e quello degli operatori e quindi dei servizi. Quest'ultimo aspetto appare molto interessante in un momento in cui si è intensificata la diffusione di *fake news* anche sulla salute degli immigrati. E' l'evoluzione della "sindrome di Salgari", che da inconsapevole pregiudizio degli operatori diventa consapevole occasione di strumentalizzazione politica¹⁵. L'avvio della stagione di sbarchi con numeri significativi (a cominciare dal 2011 ma più specificamente dal 2014) è l'occasione giusta per diffondere notizie che certamente non aiutano l'integrazione e aumentano la tensione sociale:

"Dopo la tbc, il vaiolo. Allarme Italia" (Il Tempo, 1 luglio 2014);

"Virus tra i migranti, è allarme sanitario. Un caso clinico sospetto a bordo di una nave militare italiana: ebola o aviaria" (La Sicilia, 1 luglio 2014);

"Allarme Ebola e casi di scabbia. I rischi sono concreti" (La Padania, 25 ottobre 2014);

"Vagava nei giardini. Clandestino fermato. Aveva la scabbia" (Il Gazzettino, 12 dicembre 2014);

"Allarme tubercolosi: un immigrato su due è infetto" (La Nazione, 6 giugno 2015);

"Nigeriano morde poliziotto. Vietato sapere se è ammalato" (Il Tempo, 26 ottobre 2016);

"Meningite. Scoppia il caso immigrati" (Il Tempo, 31 dicembre 2016);

"Migranti, la denuncia al governo: c'è il rischio Aids tra i nigeriani" (Il Tempo, 17 luglio 2017);

"Dopo la miseria, portano le malattie: immigrati affetti da morbi letali diffondono infezioni" (Libero, 6 settembre 2017);

"Un richiedente asilo su due è matto da legare e va curato" (Libero, 23 marzo 2018)

"Lo hanno portato gli immigrati. Torna il colera a Napoli" (Libero, 4 ottobre 2018)

"Scabbia, tubercolosi e aids. Dai migranti bomba sanitaria" (Il Giornale, 21 novembre 2018)

"SOS dei sindacati «Salute a rischio per i continui arrivi di immigrati»" (Il Messaggero Veneto, 2 ottobre 2019).

Sono anche pubblicate notizie veritiere e rassicuranti ma non basta se si notano i

sito/index-38.html?id=358.

¹³ Cfr. <https://www.saluteinternazionale.info/2010/01/noi-non-segnaliamo-la-vittoria-degli-anticorpi-della-raione-e-della-democrazia>.

¹⁴ <https://www.hphnetwork.org>.

¹⁵ Geraci S., "La Sindrome di Salgari oggi", in *Pregiudizi. Quaderni del Centro di salute per migranti forzati (SaMiFo)*, n. 2, AsL Roma 1, novembre 2018, p. 47-75.

La struttura urbanistica delle metropoli multiculturali e i riflessi sull'interazione dei migranti: il caso di Roma

Francesco Pompeo, *Università Sapienza di Roma*

Lo confermano anche recenti ricerche paleogenetiche: Roma, da millenni, è un *crocevia*; non c'è sostantivo più adeguato per definire il suo *genius loci*. Nel suo percorso secolare dai *Lares compitales* ai fasti imperiali, pontificali e della cristianità, la Capitale ha consolidato la sua centralità in un continuo processo di risignificazione, dalla visione profetica universalista alla rilocalizzazione come simbolo nazionale; e oggi configura uno spazio metropolitano complesso, che da un decennio¹ manifesta una crisi profonda. Se con H. Lefebvre possiamo leggere l'esperienza urbana come contenitore e matrice di pratiche spaziali, rappresentazioni dello spazio e spazi di rappresentazione², la città è interpretabile come un'articolazione di spazi storicamente sedimentata, tanto nel conflitto tra bisogni, necessità ed immaginari, quanto nella dialettica tra attestazione, contestazione e riproduzione di poteri. Roma, come "teatro politico di un modernizzazione conflittuale"³, nella sua irriducibile, complessa, grandiosa irregolarità, testimonia ambizioni, contraddizioni e fallimenti; presenta e lascia riemergere continuamente, insieme a trasformazioni più subite che pianificate, tracce di progettualità non realizzate, testimonianze dell'antico e rovine della modernità, perlopiù in abbandono.

In questo senso la "città eterna" si è sedimentata sotto il peso della sua centralità "sproporzionata", come nell'estensione del suo territorio comunale, il secondo in Europa: un organismo urbano con disomogeneità strutturali, di per sé "caotico", in un'articolazione di pieni e vuoti che ha esploso l'antica struttura radiale, organizzando lo spazio lungo le vie consolari, che allontanandosi dal centro strutturano il tessuto abitativo come quello commerciale e dei servizi. La concentrazione urbanistica intorno a questi assi si lascia alle spalle numerose zone intermedie "scoperte", fragilmente o scarsamente edificate, a poca distanza dal centro. Le consolari segnano il tessuto urbano per spicchi, definiscono e denominano i quartieri (Casilino, Prenestino, Appio-Tuscolano ecc.) che a loro volta costituiscono lo spazio tanto della vita familiare come dell'interazione sociale (dunque dell'identificazione come della distinzione), dando vita ad uno specifico mosaico socioculturale con disparità e disuguaglianze profonde⁴. La Capitale costituisce un caso

¹ Cfr. Pompeo F. (a cura di), *Paesaggi dell'esclusione. Politiche degli spazi, re-indigenizzazione e altre malattie del territorio romano*, Utet, Torino, 2012.

² Cfr. Lefebvre H., *La production de l'espace*, Anthropos, Paris, 1974 (trad. it. *La produzione dello spazio*, Milano 1976).

³ Bocquet D., *Rome ville technique, 1870-1925. Une modernisation conflictuelle de l'espace urbain*, École française de Rome, Rome, 2007.

⁴ Cfr. Lelo K., Monni S., Tomassi F., *Le mappe della disuguaglianza. Una geografia sociale metropolitana*, Donzelli, Roma, 2019.

specifico di metropoli globale: già sede di due Stati, accanto agli sviluppi istituzionali e monumentali della centralità, all'opposto, nella perifericità, ha visto manifestarsi un'espansione "vernacolare" che ha consumato il territorio con interventi perlopiù "fuoripiano", nella scarsa attenzione a regolamenti e pianificazione, con la prevalenza di cooperativismo, abusivismo ed auto-costruzione: un tessuto urbano irregolare poi consolidato in deroga. Quegli stessi territori periferici hanno vissuto le battaglie "del risanamento", ossia la lotta contro l'abusivismo e lo scandalo urbanistico delle "borgate", attraverso grandi interventi di edilizia pubblica, guidati da una visione espansiva per cui la Capitale avrebbe raggiunto cinque milioni di abitanti, realizzando "l'unificazione della città"⁵. Accanto agli indiscutibili meriti, tale intervento pubblico contribuì a quel "compromesso pacificatore" che in tutta Europa, in nome della cittadinanza sociale, stava concentrando e mettendo a distanza le fasce più deboli della popolazione, confermando la perifericità quale attributo "naturale" delle classi popolari⁶.

Questa utopia "neo-locale" ha lasciato in eredità la difficile manutenzione dei suoi manufatti/manifesti, come Tor Bella Monaca, Corviale, Tor Sapienza o le altre *stecche* delle periferie romane, caratterizzate dalla ghettizzazione e da altre logiche (anche conflittuali, oggi soprattutto verso migranti e rifugiati), di controllo del territorio. Nelle aree esterne si accresce la discontinuità: è la città neo-liberale delle 'centralità fantasma' come Ponte di Nona, Colle degli Abeti, Bufalotta, ecc., realizzate all'inizi del terzo millennio dai grandi costruttori romani attraverso quegli "accordi di programma" che rimettevano in discussione destinazioni e vincoli, in cambio della promessa di infrastrutture e spazi pubblici. Sono invece cresciute come degli isolati, senza servizi, ridotti a satelliti di quei centri commerciali che, come degli "atolli", qui conoscono straordinaria concentrazione ("Le Torri", "Roma EST", "La Romanina" e l'arcipelago Tor Vergata/Torrenova). Gli ipermercati, non riducibili a stereotipati non-luoghi (Pompeo, 2012), ridefiniscono ritmi e spazi di vita: impongono una gerarchia fondata sull'accessibilità alla circolazione privata e lo stile sociale del consumo di massa. La loro estraneità è funzionale a pubblici diversi che li condividono come luoghi neo-devozionali⁷. La loro presenza ridisegna i confini tra città e provincia, annullandoli nel periurbano "a maglie larghe".

Quest'area a Roma è strutturata dal Grande Raccordo Anulare, che funziona da asse attrezzato, già saturo, articolando spazi e distribuendo l'enorme flusso veicolare in quell'area metropolitana che, seguendo le vie consolari, frammenta il tradizionale concetto di periferia nell'area vasta interprovinciale, organizzando lo *sprawl* urbano per filamenti. In questo scenario, a partire dagli anni Settanta, si è manifestato quel processo di "diffusione urbana" che ha prodotto l'espulsione di popolazione a basso reddito verso le aree esterne, comportando tra l'altro la generalizzazione dell'esperienza della mobilità. La progressiva crescita della separazione, nelle localizzazioni, tra residenza e attività produttive contraddiceva il senso delle periferie come orizzonte di aspettative, già delle migrazioni interne, imponendo la metropolizzazione del territorio esterno; e animandolo (con quella che oggi è una circolazione incessante di merci e persone – nell'ordine del mezzo milione di indivi-

⁵ Baffoni E., De Lucia V., *La Roma di Petroselli. Il sindaco più amato e il sogno spezzato di una città per tutti*, Castelvechi, Roma 2011.

⁶ Donzelot J., *La ville à trois vitesses et autres essais*, Ed. de la Villette, Paris, 2009.

⁷ Pompeo F. (a cura di), *Paesaggi dell'esclusione. Politiche degli spazi, re-indigenizzazione ed altre malattie del territorio romano*, Utet, Torino, 2012.

dui – organizzata dagli orari degli spostamenti), in spinte centripete e centrifughe, in cui la dinamica dentro/fuori si somma a quella dei singoli quadranti urbani, soffocando la città. La mobilità è divenuta l'emergenza storica della Capitale, che negli indici di disagio legati al traffico è al decimo posto nel mondo, con le megalopoli, e tra i primi in Europa⁸.

Questo processo ha prodotto un'ulteriore frammentazione del tessuto sociale della città: l'organizzazione dello spazio e la distanza, nella possibilità di accesso a servizi ed opportunità urbane, sono tornate a definire gerarchie e logiche di distinzione. La dispersione urbana ha determinato anche il sovraccarico di territori comunali provinciali già a vocazione agricola, provocando forti distorsioni a livello locale, con interessi speculativi che, talora, hanno lasciato spazio ad economie criminali, alimentate anche dalle difficoltà nell'accesso al credito durante la lunga crisi economica.

Le migrazioni internazionali vi s'inseriscono come elemento di medio periodo; la storia dei quarant'anni dell'immigrazione italiana trova particolare evidenza a Roma, dove degli attuali 385mila stranieri, pari al 13,5% della popolazione residente (2017), più della metà risulta presente da decenni. Nella Capitale si sono insediate più di 180 diverse provenienze; tra le aree continentali, la prima è l'Europa, seguita da Asia, Africa e America; tra le nazionalità, Romania, Filippine, Bangladesh, Cina, Ucraina, Perù, Polonia ed Egitto. La popolazione migrante è relativamente stabile, ha un'età media di 37 anni, vi prevale la componente femminile (52,5%) e, per lo stato civile, nubili/celibi (51,4 %); presenta un tasso di natalità che, nonostante un rallentamento recente, si mantiene almeno tre volte più alto di quello degli autoctoni, mentre vive un processo di invecchiamento, con il 31% che supera i 45 anni. Questi elementi d'insieme restituiscono l'evidenza del processo di inserimento strutturale dei migranti. Assimilati ed esclusi o integrati come subalterni, costituiscono un fattore ineliminabile nella trasformazione della città. Il panorama migratorio a Roma si presenta come pluralità di esperienze, interpretabile come "*superdiversity*"⁹: a partire dal genere, dall'età e dalle condizioni sociali di provenienza, considerando la stratificazione storica degli arrivi ed il sovrapporsi di strumenti giuridici (permessi, status, cittadinanza), vi emerge una forte differenziazione di percorsi e livelli d'inserimento.

Lo sguardo etnografico rivela quanto di comune vi sia nel confronto tra la segmentazione del mercato del lavoro e quella della casa "per gli immigrati": un inserimento differenziale gestito attraverso reti di sostegno, in primo luogo tra connazionali ma anche con altri migranti già insediati, quindi nella relazione con proprietari e datori italiani. Occorre quindi superare il riferimento a visioni stereotipate delle "comunità straniere", per considerare le forme di leadership e differenziazione sociale dei migranti, insieme agli altri aspetti della costruzione della relazione con gli autoctoni. Un approccio che evita l'isolamento di una "questione migrante", spesso ridotta alla sua etnicizzazione o a facili culturalismi, in favore di una visione "territorialista-situazionale" attenta ai processi. L'obiettivo è di ricontestualizzare fenomeni osservati in chiave "discontinuista", isolando uno dei protagonisti di quella che, invece, è un'interazione, per superare così una rappresentazione parziale e astratta dei vissuti della "situazione multiculturale"¹⁰. L'analisi antropologica dei processi migratori,

⁸ Dati elaborati da INRIX. Cfr. www.inrix.com.

⁹ Cfr. Vertovec S., "Super-diversity and its implications", in *Ethnic and Racial Studies*, vol. 30, n. 6, 2007, p. 1024-1054.

¹⁰ Cfr. Pompeo F., *Elementi di Antropologia critica*, Meti, Torino, 2018.

passando dal concetto di doppia assenza all'analisi del *transnazionalismo*¹¹, ha assunto il "paradigma della mobilità"¹² come prospettiva che integra migrazioni interne e internazionali nel quadro dei movimenti globali. Allo stesso modo, in luogo di nomadismi ideologici, ma restituendo autonomia ed *agency* agli attori sociali, si precisa come analisi differenziale di "regimi di mobilità"¹³, valutandovi il peso di vincoli e condizionamenti. In una prima distinzione, il livello di presenza elementare è quello della precarietà di profughi, richiedenti asilo e altri "primi arrivati", già visibile nella permanenza intorno ai poli della mobilità, come le stazioni ferroviarie o le autolinee, vicino alle sedi delle organizzazioni non governative o degli enti assistenziali (Caritas, Centro Astalli, Baobab, Casa dei diritti sociali ecc); fino agli insediamenti spontanei ed autorganizzati (Hotel Africa ecc.); negli spazi interstiziali, già a partire dalle aree demaniali, fino alle numerose "rovine della modernità". Il livello successivo, prevalente, è quello più stabile del mercato degli affitti per migranti: per la maggior parte sono in subaffitto e con poche garanzie, spesso in sovraffollamento, nelle articolazioni degradate del centro come nella periferia storica. Infine un terzo livello corrisponde ad una più elevata autonomia in cui si manifestano scelte e strategie, anche di perifericizzazione, legate a lavoro e mobilità. I migranti nella metropoli romana posso essere raccontati in tre scenari: l'insediamento nel centro, quello nella periferia storica e infine il periurbano. Il centro storico romano nell'ultimo decennio sta subendo una profonda trasformazione come "svuotamento", tanto al livello simbolico quanto e soprattutto nel numero dei residenti. Questa dinamica è legata all'invecchiamento, alla valorizzazione immobiliare e alla sua crescente ridestinazione come distretto turistico. Ben oltre le tradizionali figure del turista internazionale o del pellegrino, il visitatore attuale anima una rete di servizi *low cost* della cosiddetta *gig economy*, che promuove la "airbnbizzazione" dal forte impatto sui quartieri storici. La liberalizzazione di queste formule, come speculazione della rendita immobiliare, allontana i residenti e riorienta l'offerta commerciale sul turismo veloce.

Un terreno specifico nel rapporto dei migranti con la centralità romana è rappresentato dall'Esquilino, già primo quartiere post-unitario d'insediamento impiegatizio, in cui dinamiche di svalutazione quarantennali del patrimonio immobiliare, per la prossimità con la Stazione Termini, hanno favorito l'insediamento trentennale dei migranti, soprattutto attraverso l'imponente presenza commerciale cinese, ma con discreta presenza di altre collettività soprattutto asiatiche, fino a ridisegnare completamente l'aspetto del quartiere, sfruttandone la centralità funzionale per svilupparne all'estremo la vocazione commerciale e di rappresentanza. Il centro, al di là degli stanziamenti migranti delle sue zone di transizione¹⁴, resta tuttavia l'area in cui si concentra la rendita, anche internazionale. In questo senso, nella localizzazione dei quartieri residenziali e per la sua connotazione so-

¹¹ Glick Schiller N., "The transnational migration paradigm: Global perspectives on migration research" in D. Halm and Z. Sezgin, (eds.), *Migration and Organized Civil Society: Rethinking National Policy*, Routledge 1999, p. 25-43.

¹² Sheller M. & Urry J., "Mobilizing the new mobilities paradigm", in *Applied Mobilities* 2016, 1(1), 2016, p. 10-25.

¹³ Glick-Schiller N. & Salazar N.B., "Regimes of mobility, Across the Globe", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, XXXIX, fasc. 2, 2013, p.183-200.

¹⁴ Cfr. Bressan M., Tosi Cambini S., *Zone di transizione. Etnografia urbana nei quartieri e nello spazio pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2011.

ziale, la "centralità" si estende lungo la direttrice Nord-Nord Est (Parioli, Nomentano, Cassia, Flaminia) e fino ad un periurbano ispirato ai modelli neo-residenziali della villetta anche di prestigio (Olgiata ecc.) o con le varianti a schiera. Allo stesso modo il centro resta definito dai poteri, ospitando le istituzioni, pure internazionali (ambasciate e consolati), gli enti e i servizi, anche quelli legati all'immigrazione. In queste aree della città la presenza migrante è legata all'offerta di servizi: quelli turistici e dell'ospitalità, come alberghi e bed & breakfast (Romania, Ucraina ecc.), oppure della ristorazione (Egitto, Srilanka, India ecc.), ma soprattutto di quelli, numericamente assai più rilevanti, domestici e alla persona, i cui addetti sono stranieri per il 42%, con l'assoluta prevalenza delle collettività filippina, peruviana ed ucraina. Questo è il mondo del badantato e della collaborazione familiare, in cui si sperimenta anche la co-residenza, con una forte intimità domestica e relazionale. Una presenza capillare ma meno visibile, anche perché confinata nell'ambito della casa di servizio, con tutti i rischi di sfruttamento, soprattutto in relazione al genere, che questo comporta. Si tratta di una risorsa indispensabile e di un fattore di cambiamento di straordinaria rilevanza antropologica, perché interviene nella ridefinizione di tempi e ritmi di vita, dei ruoli di genere e tra generazioni, ovvero nella ri-articolazione dell'esperienza della famiglia e della parentela, anche con nuovi legami di affiliazione.

Scenario completamente diverso, già per connotazioni sociali, è quello della periferia storica o "città consolidata", che a partire dalle Mura Aureliane costituisce la componente demograficamente più rilevante della Capitale, restando caratterizzata da un'alta densità abitativa. Popolosa e popolare, è la periferia del secondo dopoguerra, quella delle borgate pasoliniane che fino agli anni Settanta era al centro del conflitto politico. Qui da un ventennio il cambiamento passa per tre elementi: l'invecchiamento, la presenza migrante e la "gentrificazione". La "città consolidata" è infatti caratterizzata da un'elevata quota di popolazione anziana con risorse economiche limitate, con la conseguenza di un progressivo spopolamento. La presenza straniera per prima ha reinsediato questi territori, compensandone il calo demografico e dando un contributo decisivo alla loro rivitalizzazione. Questa dinamica caratterizza in particolare la periferia orientale, in cui la presenza migrante, perlopiù di provenienza asiatica, prevalentemente dal Bangladesh, si è stabilmente e strutturalmente insediata, tanto a livello abitativo quanto in senso commerciale. Uno specifico "modello orientale"¹⁵ in cui la prevalenza di famiglie e la presenza della cosiddetta seconda generazione configura una "neo-autoctonia"¹⁶.

Si tratta di un territorio già investito da processi di appropriazione simbolica: così dai toponimi tradizionali del Pigneto, Torpignattara, Maranella, Centocelle e Quarticciolo, si arriva da un lato alla prima *Banglatown* d'Italia, oggi anche Esquilino 2, dall'altro al *Pigneto Village*, *Torpigna* o *Nuova Centocelle*, che rileggono la memoria della dimensione popolare in chiave di valorizzazione immobiliare: è la *gentrification*, col progressivo insediamento di nuovi profili sociali di professionisti o del terziario. Questi *new comers* contribuiscono a contrastare la desertificazione commerciale, modificandone l'offerta e promuovendo la residenzializzazione dei vecchi quartieri operai ed artigiani. Il lavoro etnografico sul medio

¹⁵ Pompeo F., "Il 'modello orientale': scenari e conflitti della superdiversità romana nell'era dell'identitarismo alemanniano", in Lo Piccolo F. (a cura di), *Nuovi abitanti e diritto alla città: un viaggio in Italia*, Altralinea, Firenze 2014, p. 207-224.

¹⁶ Cfr. Pompeo F. (a cura di), *Pigneto-Banglatown. Migrazioni e conflitti di cittadinanza in una periferia storica romana*, Meti, Roma 2011.

periodo ha messo in evidenza come tra insediamento migrante e *gentrification* esista una relazione: gli stranieri, con la loro disponibilità ad insediare situazioni abitative precarie, sovraffollate, prive di servizi e manutenzione, forniscono importanti capitali di rendita, prevalentemente come liquidità non tassata dei fitti e subaffitti. Quando non conviene più vendere i posti-cuscino ai migranti, se ne utilizzano i proventi investendo nelle ristrutturazioni dei vecchi immobili già loro subaffittati, laddove ancora una volta i migranti contribuiscono indirettamente come forza-lavoro sottopagata nell'edilizia (25% di irregolarità).

Questa condizione ci conduce all'ultimo scenario, quel periurbano che intorno al GRA è in relazione con l'area vasta interprovinciale: è la "città diffusa", caratterizzata dalla frammentazione e dai più alti indicatori di disagio sociale. In questo panorama l'insediamento migrante segue una logica centrifuga, approfittando della maggiore accessibilità del mercato immobiliare, ma anche per il legame con l'edilizia, che, già "prima industria" della Capitale, occupa più del 10% degli stranieri. Qui prevale la presenza dell'oriente europeo, in particolare della Romania, prima collettività straniera a livello regionale, che predilige l'area di interdipendenza periurbana, già connotata dalle attività nell'edilizia, dagli smorzi agli altri luoghi del caporalato animati sin dall'alba.

Al di là delle logiche insediative, la dimensione multiculturale della metropoli romana si manifesta diffusamente, nel quotidiano della vita di strada o quando le collettività straniere rileggono spazi e reinventano luoghi: così i parcheggi o i grandi piazzali della circolazione di massa, già anomici (Stazione Anagnina, Piazza dei Cinquecento, Piazza Mancini, l'Ostiense ecc.) "ritrovano identità" come spazi di relazione sociale. Qui è possibile condividere quel "diritto alla città", come nuovo senso della località per migranti, *new comers*, "indigeni storici" e altre identità di scelta, che oggi è l'unico antidoto a quella decadenza securitaria del sociale, di cui tutti siamo ostaggio.

Esiste un "modello" di integrazione italiano? E se sì, quali ne sono le specificità? E dove rintracciarlo, se mai fosse già all'opera, inteso che la sua codificazione, anche normativa, è ancora problematica e non sembra neppure costituire più una priorità politica? E a quali condizioni, eventualmente, l'Italia potrebbe promuovere il perseguimento di un'efficace politica di integrazione?

Ma ancora più a monte: è ancora possibile parlare di "modelli" di integrazione nelle nostre società contemporanee, sempre più "liquide" e complesse? E soprattutto dopo che i modelli tradizionali non solo hanno storicamente mostrato, ciascuno, i propri limiti, ma hanno anche finito per intrecciarsi a vicenda, in formule miste in cui il pragmatismo non teme di contraddire la teoria né la retorica?

Il presente volume, curato dal Centro Studi e Ricerche IDOS in collaborazione e con il sostegno dell'Istituto di Studi Politici S. Pio V, intende favorire attraverso una riflessione corale di diversi e autorevoli studiosi delle migrazioni e dei processi di integrazione, la (ri)messa a fuoco di un tema "dimenticato" (banalizzato, rimpicciolito e infine sparito dall'agenda politica e dal dibattito pubblico, italiani ed europei, da almeno una dozzina d'anni), nella convinzione che – adeguatamente ripensata e promossa sul piano sociale, culturale e politico – è dall'integrazione che dipenderà, ancor sempre, il futuro delle nostre società.