indice

RPS

Nota del Direttore 7

Welfare e governo dell'immigrazione

Will Kymlicka, Keith Banting 13
Immigrazione, multiculturalismo e welfare state

Massimiliano Vrenna 45
Italia. Il ruolo delle Regioni e il riparto
delle competenze in materia di integrazione

Floriana D'Elia, Stefania Gabriele 65
Immigrazione e bilancio pubblico in Italia

Statuti della cittadinanza

Maurizio Ambrosini 83
Immigrazione irregolare.
Definizioni, percorsi, politiche

Matteo Rinaldini 101
Lo status di immigrato alla luce del concetto
di stratificazione civica: riflessioni sulla situazione italiana

Gianni Tognoni, Gianni Baccile, Marta Valerio, 121
Simona Fraudatario, Massimo Campedelli
Il diritto alla prova della migrazione.
Il contributo di un'epidemiologia della cittadinanza

Graziella Bertocchi, Chiara Strozzi 135
L'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza
in prospettiva globale

Essere immigrati:
lavoro, sindacato, sfruttamento, tutele

Sonia McKay 153
Europa e Uk. Quadri giuridici di regolazione del lavoro degli immigrati recenti

Giovanni Mottura 171
Italia. La lunga marcia nel sindacato. Dall'iscrizione come immigrati alla partecipazione come lavoratori

Federica Dolente, Mattia Vitiello 189
Italia. Analizzare Rosarno

Monica Russo 201
Italia. Assistenza agli anziani: diritti e pratiche di negoziazione informale

Italia. Integrazione dei migranti:
casi di policy

Franca Maino, Veronica Merotta 213
Immigrazione e sanità. I servizi sanitari per gli immigrati irregolari in Lombardia

Carla Collicelli, Claudia Donati 227
Scuola. L'impatto degli alunni stranieri sui limiti del sistema italiano

Migrazioni femminili

Renata Semenza, Manuela Samek Lodovici, Flavio Scantimburgo, Daniela Loi 243
Migrazioni femminili, transnazionalismo, reti

Paolo Boccagni 257
L'altra faccia delle migrazioni: il *care drain* nei paesi di origine

Mariagrazia Rossilli 269
Nuove schiavitù: il caso della tratta

Discussione

Rainer Bauböck 285
Diritti e i doveri della cittadinanza esterna

Rubriche

SEGNALAZIONE 331

Laura Balbo
Concerned Citizens of Europe

SPECIALE INCA
Patronato e tutela individuale

Raffaele Minelli 335
Azione sindacale e ruolo del patronato
nella tutela individuale

Mimmo Lucà 339
La normativa italiana sulla tutela individuale:
il ruolo dei patronati come strumento di tutela
e promozione dei diritti

Andrea Ciarini 347
Welfare e individualizzazione.
Dimensioni e processi

Carlo Caldarini 369
Tutela individuale. Azione sindacale
e ruolo del patronato: un confronto europeo

Gli autori 403

English Abstracts 407

Nota del Direttore

È ormai chiaro, anche in paesi come il nostro in cui l'esperienza dell'accoglienza degli stranieri è stata tardiva, che l'immigrazione non è più considerabile un fenomeno marginale, contingente, evitabile. Al contrario, è sempre più evidente come l'immigrazione sia fattore determinante di orientamento nel confronto sociale e politico nazionale e locale, nonché componente lavorativa essenziale e irrinunciabile sia in molti settori produttivi, sia nelle relazioni private di cura. Notoriamente e massicciamente si ricorre al lavoro degli stranieri nell'industria, nell'edilizia e nell'agricoltura per i minori costi e la maggiore disponibilità di questa manodopera a svolgere lavori scarsamente qualificati, faticosi e pericolosi (si veda nella monografia l'articolo dedicato all'analisi del caso più che emblematico di Rosarno) e si ricorre al lavoro delle donne straniere per le attività di assistenza e cura agli anziani, ai malati e ai bambini. Senza qui dire del necessario e reciproco scambio fiduciario implicito nelle relazioni di assistenza e cura in ambito familiare (argomento che in maniera particolarmente esplicativa viene sviluppato in uno degli articoli pubblicati nel fascicolo), già alcune ricerche degli anni passati hanno dimostrato come, anche in alcune aree del nostro paese politicamente più avverse all'immigrazione, fossero presenti sentimenti di forte integrazione sul piano della fiducia interpersonale, con proprietari di aziende di piccole e piccolissime dimensioni favorevoli a trasmettere le loro eredità professionali ai giovani stranieri che, con capacità e dedizione, avevano inteso apprendere tradizioni e competenze proprie di attività altrimenti in via di estinzione[1].

Ma il nostro argomento, in questo fascicolo, voleva essere solo in parte questo. Non si intendeva infatti tanto realizzare una monografia sul fenomeno migratorio come tale, descrivendone consistenza e profili, quanto illuminare alcuni tratti relativi ai criteri e alle modalità di definizione e regolazione della cittadinanza straniera nei paesi di accoglienza. Si voleva anche mettere a fuoco la variabilità e relativa con-

[1] Ceschi S., *Imprenditori bergamaschi e operai senegalesi. Culture e generazioni a confronto,* «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, luglio-settembre 2004.

tingenza dei criteri regolatori adottati nei vari paesi (si vedano nella monografia i saggi di Ambrosini, di Rinaldini, di Tognoni et al. e di Bertocchi e Strozzi), anche in quanto presupposti dei processi di istituzionalizzazione sociale della figura dell'immigrato come diverso, intruso, pericoloso, di cui sappiamo dalle cronache sugli episodi di chiusura sociale e rifiuto fra cittadini nativi e stranieri.

La politica della Ue sull'immigrazione nel fascicolo non viene trattata in quanto tale. Rammentiamo anche per questo che, come illustrato in un approfondito saggio recentemente pubblicato (la cui lettura suggeriamo per l'analisi del complesso, contraddittorio e instabile ruolo della Ue nei confronti del fenomeno migratorio)[2] la governance europea della migrazione si articola su una pluralità di politiche (fra cui: commercio internazionale, sviluppo, lavoro), soggetti (fra cui: Stati membri, Commissione, Consiglio, Corte di giustizia) e attori (rappresentanze economiche e sociali) entro cui comunque si afferma una decisa prevalenza dell'autorità di governo degli Stati membri rispetto a quella dell'autorità sovranazionale. Al livello delle istituzioni europee, tuttora alla ricerca di una linea di coerenza nella governance sull'immigrazione, sembra finora aver prevalso un processo definibile di «assemblaggio» fra le istanze di stampo liberistico e quelle inerenti alla sicurezza, entrambe corrispondenti agli attuali orientamenti degli Stati membri dell'Unione. È questo un presupposto essenziale per meglio comprendere le contraddizioni e le difficoltà della fase attuale. Una di queste è costituita dalla varietà delle figure di immigrati «costruite» e rappresentate negli Stati europei, a partire dalla distinzione «madre» fra regolari e irregolari e dal loro intreccio con i corpus giuridici di riferimento e le complesse normative che nei vari Stati attribuiscono legittimità di soggiorno e residenza nei confini nazionali, diritti civili e diritti sociali agli stranieri. Senza trascurare in questo l'influenza delle diverse definizioni e trattamenti di caso in caso attribuiti ai rifugiati, dunque a figure di stranieri spinti ad emigrare da motivazioni palesemente forzate (non dalla «semplice» povertà o miseria dei paesi d'origine). Un'altra non meno importante contraddizione è costituita dall'intreccio di fasi e processi secondo cui gli Stati membri, e solo in parte l'Unione europea, hanno cominciato a dare risposte sui vari piani – dei diritti civili, dell'accesso ai sistemi occupazionali e ai diritti di welfare. Se infatti in precedenza la questione migratoria è sembrata

[2] Carmel E., Paul R., *Il difficile percorso verso la coerenza nella governance europea dell'immigrazione*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, gennaio-marzo 2010.

alle istituzioni largamente gestibile sui piani del lavoro e del welfare (occupazionale e/o assistenziale), dell'immigrato come forza lavoro o dell'immigrato come soggetto bisognoso, la fase attuale sembra piuttosto contrassegnata dall'istanza omessa della cittadinanza, vale a dire dalla necessità di allineamenti credibili fra diritti civili e sociali (che alcuni intendono conservare dis-allineati e anzi sempre più divaricanti), con quanto ne consegue in termini di partecipazione politica e di accesso ai servizi di welfare.

Di questo tratta la sezione di apertura del fascicolo. Con retroterra disciplinari e sviluppi tematici diversi, i tre saggi qui raccolti approfondiscono temi essenziali posti dalla disorganicità imperante nei criteri di accettazione degli immigrati. Senza tentarne improbabili sintesi, preme ancora sottolineare come di qui derivi la grave conseguenza di un'erratica integrazione degli immigrati nei sistemi occupazionali e nazionali di welfare, avvenuta in questi anni in presenza di non parallele evoluzioni sul piano dei riconoscimenti culturali e civili e (almeno in Italia) di un'organica politica dell'immigrazione entro cui effettuare il riparto istituzionale delle competenze. Questo ha fatto sì che il basso grado di legittimazione civica permettesse l'affermarsi di una percezione di non titolarità degli immigrati nei confronti del welfare (vedi la discussione dell'argomento nel saggio di Kimlicka e Banting), che l'assenza in Italia di un quadro organico sull'immigrazione fosse «assorbita» da un'attribuzione forte e allo stesso tempo eterogenea di poteri decisionali esclusivi ai livelli regionali e locali (Vrenna, *infra*) dalle cui intersecazioni trova spazio il continuo scivolamento al ribasso dei diritti di accesso al welfare episodicamente «concessi» (o non «concessi») dalle autorità locali alla popolazione immigrata. Da cui il tragico valore aggiunto di una potenziale, costante, alimentazione di occasioni di antagonismo sociale in strati contigui di popolazione autoctona e non. A fronte di ciò, il saggio di D'Elia e Gabriele ci consegna un'analisi di come in Italia l'ammontare finanziario di welfare utilizzato dagli stranieri venga da essi ampiamente bilanciato.

Ancora sul tema della cittadinanza degli stranieri il fascicolo pubblica un'interessante e forse provocatoria analisi-proposta da Rainer Bauböck, uno dei maggiori studiosi europei di immigrazione, che sottopone al dibattito la questione del riconoscimento della cittadinanza esterna come via in alcuni casi preferibile anche dagli stessi interessati rispetto all'assunzione di cittadinanze diverse e alternative rispetto a quella originaria e comunque come strumento di responsabilizzazione verso i propri cittadini degli Stati di provenienza. Le altre

sezioni affrontano alcuni temi del lavoro e quello dell'evoluzione della rappresentanza sindacale (McKay, Mottura, Dolente e Vitiello, Russo); quello delle modalità di integrazione degli immigrati in due fondamentali aree del welfare: la sanità e la scuola (Maino, Merotta, Collicelli e Donati); quello del ruolo femminile nelle migrazioni considerato nella prospettiva dell'apporto delle donne ai sistemi relazionali e di cura. Qui Boccagni tematizza la questione della sottrazione di cura che si determina nei paesi di provenienza a causa dei processi migratori; Semenza et al. sviluppano il tema del ruolo fondamentale delle donne nelle reti transnazionali; Rossilli mostra come tuttora le migrazioni femminili possano essere il prodotto di violenza e abuso sul corpo e i destini delle donne. Nelle rubriche, infine, viene pubblicata una nota di Laura Balbo che sinteticamente illustra un'iniziativa recentemente promossa da un gruppo di intellettuali, ricercatori e operatori europei (*Concerned Citizens of Europe*) finalizzata alla realizzazione di azioni pubbliche e formative volte al rafforzamento, soprattutto nelle giovani generazioni, di una cultura improntata al riconoscimento e al rispetto delle diversità.

Ci preme infine segnalare la sezione dedicata alla tutela individuale nella prospettiva del ruolo svolto in tal senso dai patronati. Vengono qui presentati articoli e saggi che delineano le ragioni fondamentali per cui questo ruolo essenziale nel contesto italiano viene attribuito e svolto dal patronato (Minelli), il percorso che ha condotto alla normativa di riferimento (Lucà), un'analisi storica del processo di individualizzazione del welfare (Ciarini) e l'estratto di una ricerca comparativa sugli attori, i ruoli e le funzioni della tutela individuale in alcuni paesi europei (Caldarini).

Maria Luisa Mirabile

RPS

Welfare e governo dell'immigrazione

Immigrazione, multiculturalismo e welfare state*

Will Kymlicka, Keith Banting

RPS

È opinione diffusa che la sostenibilità di un sistema di welfare dipenda dalla sua capacità di raggiungere e di mantenere un livello elevato di solidarietà tra i cittadini e che questa solidarietà sia oggi erosa dai livelli crescenti di diversità etnica e razziale dovuti all'immigrazione. Se così fosse si determinerebbe un trade off *tra un approccio all'immigrazione più aperto ed accogliente da una parte e il mantenimento di un solido sistema di welfare dall'altra. In questo saggio, al contrario, gli autori sostengono che la pretesa dell'esistenza di un inevitabile* trade-off *tra diversità e solidarietà sia prematura. L'evidenza empirica, al pari delle ricerche realizzate dagli autori, indicano che un sistema multiculturale di welfare è una prospettiva percorribile.*

Prologo

Immigrazione e multiculturalismo continuano a essere argomenti di disputa politica e di ricerca accademica. In molta parte del mondo, e particolarmente in Europa, vi è una diffusa percezione di «fallimento» del multiculturalismo e di un'esigenza dei governi di insistere sulla «coesione sociale» e sull'«integrazione civica». Questa reazione è stata determinata da paure inerenti la sicurezza, o relative alla segregazione sociale e alle pratiche illiberali di certe comunità di immigrati. Ma è stata alimentata anche dal timore che il multiculturalismo stia indebolendo la solidarietà sociale e il consenso al sistema di welfare. Nel saggio *Immigrazione, multiculturalismo e welfare state* affrontiamo quest'ultimo aspetto. Nei quattro anni trascorsi dalla prima pubblicazione di questo lavoro gli studiosi hanno continuato a investigare le intersezioni tra diversità etnica e so-

* Questo saggio è stato pubblicato per la prima volta in inglese con il titolo *Immigration, Multiculturalism, and the Welfare State* in «Ethics & International Affairs» (vol. 20, n. 3, pp. 281-304) nel 2006. Si ringraziano gli autori per aver scritto per la pubblicazione in italiano la premessa contenuta nel prologo, che inquadra e attualizza l'analisi e le proposte dell'articolo alla luce della successiva ricerca internazionale sul tema (*n.d.r.*).

lidarietà. Per quanto ci consta, nessuno ha però tentato di verificare su base cross-nazionale la relazione tra multiculturalismo e redistribuzione, e dunque nessuna nuova ricerca ha verificato in modo diretto l'ipotesi della relazione riconoscimento/redistribuzione che costituisce l'oggetto di questo saggio[1]. Tuttavia molti studiosi hanno cercato di investigare alcuni dei meccanismi che mettono in relazione la diversità e la solidarietà.

Semplificando al massimo possiamo dire che alcuni studiosi si concentrano sui meccanismi causali che spiegano perché la diversità incrina la solidarietà, mentre altri cercano di identificare i fattori che supportano la solidarietà di fronte alla diversità. Nel primo gruppo, il lavoro fino a questo momento di maggiore impatto si è concentrato sul ruolo della fiducia interpersonale. Robert Putnam, basandosi sulle ricerche condotte negli Stati Uniti, sostiene che la diversità etnica e razziale incrina la fiducia, inducendo le persone a «rinchiudersi» nell'isolamento sociale e a perdere fiducia nelle soluzioni ai problemi sociali proposte dai governi (Putnam, 2007). Il principale motivo per cui la diversità incrina la solidarietà, secondo Putnam, non va ricercato nella xenofobia contro le minoranze, ma nella più generale perdita di fiducia sociale; al punto che in molti quartieri le persone perdono fiducia anche nei confronti dei membri del loro stesso gruppo etnico.

In altri paesi, tuttavia, la ricerca entra in un intreccio più complicato. In Canada quartieri etnicamente diversi conoscono un declino della fiducia interpersonale ma non del sostegno alla redistribuzione, suggerendo che i risultati relativi agli Stati Uniti non possano essere automaticamente trasposti ad altri paesi (Soroka, Johnston e Banting, 2006a). Può darsi che, almeno in alcuni paesi, il sostegno alla redistribuzione dipenda più dalla fiducia nelle *istituzioni* che dalla fiducia *interpersonale* su cui si sofferma Putnam, e che la prima sia meno sensibile ai cambiamenti nella composizione etnica della società[2].

Gli studi che investigano sui fattori che vanno a sostegno della solidarietà pongono un'attenzione crescente sul ruolo dell'identità nazionale. Tradizionalmente il welfare state è stato considerato come istituzione eminentemente «nazionale», fondata sulle solidarietà che si

[1] La ricerca più vicina alla nostra impostazione è *Trade-offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective*, (Koopmans, 2010), che affronta molti degli stessi temi ma non verifica in modo diretto l'ipotesi riconoscimento/redistribuzione.

[2] Sull'importanza della fiducia istituzionale si veda Rothstein, 1998.

esprimono a livello nazionale. Questo pone la questione se la solidarietà sia meglio sostenuta da un rafforzamento dei sentimenti di identità nazionale, purché queste identità nazionali siano abbastanza aperte da poter potenzialmente includere gli immigrati. Il politologo David Miller sostiene che «la giustizia sociale sarà sempre più facile da ottenere nei paesi con forti identità nazionali» (1995, p. 96). La ricerca recente ha adottato una prospettiva più qualificata. Uno studio sulle attitudini realizzato in Gran Bretagna non individua correlazioni tra forza dell'identità nazionale e sostegno alla redistribuzione; uno studio recente individua inoltre una relazione negativa tra identità nazionale e sostegno alla redistribuzione in 26 democrazie (Martinez-Herrera, 2004; Shayo, 2009). Ancora una volta una prospettiva più complessa proviene dal Canada. Il nazionalismo lì si associa ad un particolarmente forte sostegno all'assistenza sanitaria, che nella cultura canadese svolge un ruolo da icona, ma non ad altri programmi sociali. Ne deriva che il nazionalismo può esprimere una tendenza generale non necessariamente favorevole alla redistribuzione, ma che può avvalorare quegli aspetti del welfare state che hanno giocato un ruolo speciale nella costruzione della nazione, o nell'averla messa in grado di affrontare sfide o crisi particolari. Questa prospettiva varia da paese a paese (Banting, Johnston, Kymlicka e Soroka, 2010, di prossima pubblicazione).

La relazione tra multiculturalismo e redistribuzione continua così a stimolare la ricerca e il dibattito.

1. Introduzione

Di questi tempi, in generale, l'opinione pubblica della maggior parte dei paesi non vede con favore l'immigrazione stabile su larga scala e le politiche che mirano a escludere, emarginare o assimilare gli immigrati rispecchiano questa attitudine diffusa. Alcuni aspiranti immigrati non sono in grado di ottenere un accesso legale e di conseguenza sono del tutto esclusi da un paese. Ad altri è consentito entrare solo in quanto lavoratori temporanei o richiedenti asilo, senza alcun diritto garantito di poter soggiornare in modo permanente nel paese o di assumerne la cittadinanza, e sono così condannati a una condizione di emarginazione. Anche nei paesi in cui (alcuni) immigrati hanno il diritto di diventare residenti o cittadini permanenti è probabile che essi nascondano la loro appartenenza etnica e cerchino di assimilarsi alla

società dominante; non è consentito loro richiedere alcun riconoscimento pubblico o integrazione della loro identità e della loro specifica cultura. Tali politiche riflettono una diffusa percezione dell'immigrazione come minaccia e fardello, in quanto tale da contenere e minimizzare.

Non mancano tuttavia esperimenti che tentano un approccio all'immigrazione più inclusivo e incline all'integrazione. In alcuni paesi le politiche pubbliche sostengono l'immigrazione su larga scala, offrono ai nuovi arrivati i diritti necessari per partecipare e integrarsi nella società più ampia e alimentano una concezione «multiculturale» della cittadinanza che cerca di integrare piuttosto che sopprimere le identità etniche degli immigrati.

Tali politiche riflettono una percezione in base alla quale un'immigrazione adeguatamente gestita può costituire un beneficio e una risorsa piuttosto che una minaccia per il paese.

Naturalmente queste politiche e le percezioni su cui si basano rappresentano modelli ideali. La maggioranza dei cittadini ha un'opinione più eterogenea e ambivalente, ed è combattuta tra la paura degli «altri» e l'impulso alla tolleranza. Questa ambivalenza si riflette nella traiettoria delle politiche pubbliche di molti paesi. Un'esitante inclinazione verso una maggiore apertura e accoglienza nei confronti degli immigrati si alterna con periodi di reazione e di restrizione. Proclami esagerati che sanciscono il trionfo dei nuovi modelli di multiculturalismo postnazionale si alternano con altrettanto esagerati proclami che denunciano il risorgere del populismo dei nativi e la morte del multiculturalismo. In realtà in questi perduranti dibattiti sull'immigrazione non c'è un vincitore netto, e le propensioni pubbliche cambiano significativamente in base alla penetrazione di nuove idee e a eventi locali e internazionali importanti.

Tra questi nuovi eventi, naturalmente, spiccano gli attacchi dell'11 settembre e le correlate azioni dei gruppi e movimenti islamici antioccidentali che praticano la violenza. Sono eventi che hanno gettato un velo sui dibattiti sull'immigrazione in molti paesi, soprattutto là dove i musulmani costituiscono la maggioranza o una significativa minoranza tra gli immigrati. In questo saggio tuttavia intendiamo occuparci di un aspetto differente emerso di recente nei dibattiti sull'immigrazione, e cioè l'impatto della crescente diversità etnica e razziale sul welfare state[3]. Si tratta di un aspetto piuttosto indefinito, che assume varie

[3] Vi sono vari modi per definire e misurare l'impatto dell'immigrazione sulla diversità etnica e razziale. Alcuni studi si concentrano sulla percentuale di popola-

forme, come vedremo più avanti. Ma l'idea generale è che l'efficacia di un sistema di welfare, che investe importanti risorse nel sistema sanitario, nel sostegno al reddito e nei servizi sociali, dipenda dalla capacità di realizzare e mantenere un alto livello di solidarietà tra i cittadini, e questo a sua volta si basa sul senso di comunità tra di essi[4]. Se questa idea è giusta, vi è dunque un potenziale *trade-off* tra l'approccio all'immigrazione più aperto e incline all'integrazione, da una parte, e il mantenimento di un forte sistema di welfare dall'altra.

Questo aspetto non ha determinato un livello di inquietudine pubblica analogo a quello della sicurezza e del terrorismo, ma ha acquisito influenza nei dibattiti accademici e sta iniziando ad orientare il dibattito tra i leader politici. In molti ambienti si è fatta strada, ed è considerata ormai un fatto assodato, la convinzione che un tale *trade-off* esista, creando un nuovo presupposto per contrastare i tentativi di adottare politiche più inclusive e accoglienti circa l'accesso degli immigrati, i diritti dei non cittadini e il multiculturalismo.

Contrariamente alle aspettative, tuttavia, l'impatto della crescente diversità etnica sul welfare state ha scarso riscontro sul piano empirico, e può dunque risultare prematura l'asserzione che vi sia un inevitabile *trade-off* tra i due aspetti. Questo saggio prenderà in esame il presunto *trade-off* tra diversità e welfare state, indagherà le prove empiriche disponibili e discuterà alcuni risultati preliminari della ricerca da noi condotta su questo aspetto. Concluderemo con alcune brevi riflessioni sulle implicazioni della questione sul dibattito relativo allo status giuridico dei non cittadini.

zione nata all'estero; altri sulla percentuale di persone la cui lingua madre è straniera; altri sulle differenze fenotipiche (le percentuali di «minoranze visibili» o di «minoranze razziali»). Non esiste un'espressione unica che comprenda questa gamma di possibili descrizioni e definizioni della diversità. D'ora in avanti utilizzeremo «diversità etnica» o «eterogeneità etnica» come espressioni-contenitore, che vanno intese come sintesi per «diversità etnica, linguistica e razziale». Più avanti prenderemo in esame l'uso di indicatori più specifici per misurare la diversità etnica.

[4] Nella nostra analisi il «welfare state» e i concetti ad esso correlati di «programmi sociali» e «spesa sociale» includono l'assistenza sanitaria, i programmi di sostegno al reddito e i servizi sociali ma non l'istruzione. Al riguardo seguiamo l'approccio convenzionale adottato dall'Ocse quando elabora i dati su quella che definisce spesa pubblica sociale.

2. Chiarire il trade-off *tra diversità e welfare state*

Perché la crescente diversità etnica dovuta all'immigrazione costituisce una potenziale minaccia al welfare state? Si pongono al riguardo due questioni:

1. La diversità etnica in quanto tale ostacola lo sviluppo di programmi sociali ampi e un'efficace redistribuzione a favore dei poveri attraverso il sistema fiscale e i trasferimenti di reddito. La verità di questa asserzione sta nel fatto che è difficile generare sentimenti di solidarietà e di fiducia nazionale trasversali, fra linee di appartenenza etnica. Possiamo qui formulare l'ipotesi che quanto più ampia è la dimensione delle minoranze etniche in percentuale della popolazione, tanto maggiore è la difficoltà di supportare un forte welfare state. Parleremo al riguardo di *trade-off* fra diversità e redistribuzione.
2. Le politiche di «multiculturalismo» adottate per riconoscere o integrare i gruppi etnici tendono a incrinare ulteriormente la solidarietà e la fiducia nazionale. Fra queste politiche (che più avanti descriveremo in dettaglio) figurano l'istruzione multiculturale, le esenzioni stabilite per legge e il finanziamento di gruppi etnici. Possiamo qui formulare l'ipotesi che quanto più un paese adotta politiche multiculturali di riconoscimento (etnico), tanto più è difficile sostenere politiche di redistribuzione (economica). Parleremo al riguardo di *trade-off* fra riconoscimento e redistribuzione.

Secondo la prima ipotesi la presenza di una considerevole diversità etnica incrina il welfare state, a prescindere dal tipo di politica adottata dai governi per gestire tale diversità. In base alla seconda ipotesi la maniera in cui i governi dei paesi occidentali cercano solitamente di gestire la diversità – sforzandosi di accoglierla con politiche di multiculturalismo piuttosto che ignorarla o eliminarla – contribuisce ad aggravare il problema.

Se sono vere entrambe le ipotesi ci troviamo di fronte a un problema serio e crescente, perché non vi è ragione di ritenere né che le minoranze etniche siano destinate a diminuire in percentuale della popolazione globale in molti paesi occidentali, né che tali gruppi intendano rinunciare alla loro richiesta di un'integrazione multiculturale. Al contrario ci sono tutte le ragioni per ritenere che i tassi di immigrazione nelle democrazie occidentali continueranno a crescere, in parte a causa del tasso di natalità declinante e dell'invecchiamento della popolazione, in parte perché esistono limiti alla capacità degli Stati di impedi-

re l'ingresso nel paese agli aspiranti immigrati. Allo stesso modo vi sono tutte le ragioni per ritenere che le minoranze, sia quelle più radicate storicamente sia gli immigrati più recenti, continueranno ad avanzare richieste di riconoscimento che scaturiscono da forze profonde nelle società contemporanee[5].

Se vi è dunque una tendenza sia da parte della diversità etnica sia del multiculturalismo a incrinare il welfare state, il problema è destinato a peggiorare. Se sono vere entrambe queste ipotesi, l'idea di un «welfare state multiculturale» – un welfare state che rispetta e accoglie la diversità – sarebbe destinata a fallire. Questa preoccupazione è stata definita «dilemma del progressista» (Goodhart, 2004; Pearce, 2004). I socialdemocratici, si argomenta, sono di fronte a un tragico *trade-off* tra il supporto al loro tradizionale progetto di redistribuzione economica e il sostegno alle ragioni dell'immigrazione e del multiculturalismo, nella convinzione che tale *trade-off* produca un forte riallineamento politico su queste materie. In passato la resistenza all'immigrazione e al multiculturalismo proveniva in gran parte dalla destra, che vedeva in tali fenomeni una minaccia alla tutela delle tradizioni e dei valori nazionali. Oggi l'opposizione all'immigrazione e al multiculturalismo, tuttavia, si sta affermando anche nella sinistra come minaccia percepita al welfare state[6].

Ma queste ipotesi sono vere? Perché tante persone sono arrivate a credere che la diversità etnica minacci il welfare state e che le politiche multiculturali aggravino il problema? Inizieremo con il dibattito sulla diversità e poi passeremo a esaminare il multiculturalismo.

2.1 Argomenti a favore del trade-off fra diversità e redistribuzione

In un certo senso l'idea che la diversità etnica possa indebolire il welfare state è di vecchia data. Karl Marx sosteneva che le divisioni razziali nella classe lavoratrice degli Stati Uniti avrebbero incrinato la sua

[5] Per un'analisi di queste forze, che includono la rivoluzione dei diritti umani nel dopoguerra, la de-securitizzazione delle relazioni Stato-minoranze e la democratizzazione, si veda Will Kymlicka, *Cultural Responsive Policies* (relazione informativa preparata per il Rapporto sullo Sviluppo Umano delle Nazioni Unite, 15 giugno 2004), disponibile all'indirizzo: undp.org/docs/publications/background_papers/2004/HDR2004_Will_Kymlicka.pdf.

[6] Per una panoramica del dibattito tra i partiti socialdemocratici europei su queste materie vedere Cuperus, Duffek e Kandel, 2003.

capacità di rivendicare riforme progressiste, e questo è stato un tema ricorrente nella politica americana[7]. Fino ai tempi recenti, tuttavia, nessuno ha cercato di verificare in modo sistematico l'impatto della diversità sui livelli di welfare state.

Di recente si è imposta all'attenzione, inizialmente in due distinti contesti geografici, la diversità etnica come variabile esplicativa. In un primo tempo gli economisti dello sviluppo, alcuni dei quali collegati con la Banca mondiale, hanno chiamato in causa la diversità etnica e tribale nel tentativo di spiegare la scarsa performance economica e sociale dei paesi dell'Africa sub-sahariana, puntando inizialmente l'attenzione sull'impatto della diversità etnica sulla crescita economica. Ma ricerche successive hanno esteso il loro raggio di interesse all'impatto negativo della diversità sulla fornitura dei beni pubblici, come l'istruzione statale (Easterly e Levine, 1997; Easterly, 2001a; 2001b; Nettle, 2000; Grafton, Knowles e Owen, 2002).

Il secondo contesto riguarda gli Stati Uniti, dove la diversità etnica e razziale è stata chiamata in causa per spiegare le differenze nella spesa sociale tra città e Stati all'interno del paese (Alesina e Glaeser, 2004; Hero, 1998; Hero e Tolbert, 1996; Hero e Preuhs, 2006; Johnson, 2001; Soss, Schram e Fording, 2003; Johnson, 2003; Soss, Schram, Vartanian e O'Brien, 2001; Fellowes e Rowe, 2004; Luttmer, 2001). L'indicazione suggerita da questi studi è che, ad esempio, programmi di welfare come *Medicaid* sono tanto più restrittivi quanto più alta è la proporzione di afroamericani all'interno di ogni singolo Stato. Più di recente Alberto Alesina e Edward Glaeser (2004) hanno sviluppato questa analisi a livello crossnazionale. La loro conclusione è che le differenze nel modo in cui i paesi trattano la diversità razziale spiegano in misura significativa perché gli Stati Uniti non hanno sviluppato un sistema di welfare di tipo europeo.

Basandosi su indagini che spaziano dall'Africa agli Stati Uniti molti studiosi individuano una tendenza, universalmente presente tra le popolazioni, che va in senso contrario alla redistribuzione interetnica[8]. Le spiegazioni sulle ragioni di questa tendenza differiscono. Alcune chiamano in causa un'intrinseca disposizione genetica a favore degli

[7] Per un resoconto della storia di questo dibattito vedere Lipset e Marks, 2000.

[8] È importante a questo riguardo distinguere tra una carità episodica di tipo «umanitario» in risposta ai disastri e una redistribuzione forzata istituzionalmente come quella che osserviamo attualmente. La resistenza di cui ci occupiamo si riferisce a quest'ultima.

appartenenti alla stessa etnia (Salter, 2004); altre la considerano un prevedibile sottoprodotto del deficit di capitale sociale (Putnam, 2004) o delle dinamiche elettorali (Kitschelt, 1995). Qualunque sia la spiegazione, si tende a individuare sempre più l'eterogeneità etnica come causa del declinante sostegno alle politiche redistributive. È una tendenza che si tende a considerare sempre più universale, anche se la principale conferma empirica di questa asserzione proviene da due contesti specifici, cioè l'Africa sub-sahariana e gli Stati Uniti. La dimensione fortemente razzializzata delle politiche di welfare negli Stati Uniti non è più vista come un'anomalia – un'eredità perniciosa della peculiare storia americana di schiavitù e di segregazione – ma piuttosto come una normale, persino inevitabile, reazione al semplice fatto della diversità etnica. Gli Stati Uniti hanno finito così per rappresentare il migliore esempio internazionale dell'asserzione in base alla quale la diversità in sé incrina la redistribuzione. La loro storia si impone come una sorta di «narrazione guida», la quintessenza del modello di welfare state eterogeneo (intrinsecamente debole).

Basandosi su tale asserzione gli studiosi azzardano previsioni piuttosto nere riguardo al futuro del welfare state nelle democrazie occidentali. Se è la mera presenza di minoranze etniche ad avere indebolito il welfare state negli Stati Uniti, l'immigrazione crescente minaccia di fare lo stesso in Europa. Già nel 1986 Gary Freeman prevedeva che l'immigrazione avrebbe prodotto l'«americanizzazione delle politiche di welfare europee» (Freeman, 1986, p. 62), e gli studi più recenti hanno reiterato questa previsione (Glazer, 1998; Goodhart, 2004). Nel loro confronto tra i sistemi di welfare Usa ed europei, Alesina e Glaeser giungono alla conclusione che «occorre cautela riguardo all'attuale direzione delle politiche europee […]. Di pari passo con la differenziazione del-l'Europa gli europei sono sempre più soggetti alla stessa forma esatta di demagogia razzista, anti-welfare, che ha avuto tanta fortuna negli Stati Uniti. Staremo a vedere se un welfare state generoso può davvero sopravvivere in una società eterogenea» (Alesina e Glaeser, 2004, pp. 180-181).

Siamo dunque di fronte al caso più tipico di *trade-off* fra diversità e redistribuzione. Un caso la cui evidenza empirica rinvia in primo luogo a due contesti specifici – Africa e Stati Uniti – dove numerose ricerche hanno individuato correlazioni negative fra diversità etnica e spesa pubblica. Tale evidenza è associata a certe speculazioni sui sottostanti meccanismi evolutivi o sociologici. Esiste dunque una tendenza generale – è questa la conclusione che se ne trae – in base alla quale la diversità incrinerebbe la redistribuzione.

Questo caso tipico ha una sua plausibilità iniziale che non è però inattaccabile. L'evidenza empirica rinvia a due contesti che si possono definire atipici e abbastanza slegati dalle questioni contemporanee dell'immigrazione. Nel contesto sub-sahariano l'artificiosità dei confini di Stato, associata con la debolezza delle istituzioni pubbliche all'epoca dell'indipendenza, ha impedito agli Stati di contare su tradizioni o sulla capacità istituzionale nel trattamento della diversità. Nel contesto americano l'ostilità razziale si è sedimentata in secoli di schiavitù e di segregazione, la cui durata nel tempo è dovuta a ideologie e pratiche alimentate dallo Stato che hanno disumanizzato i neri. Si può affermare che nessuno di tali contesti costituisce una base attendibile per preconizzare l'impatto o, poniamo, l'incremento dell'immigrazione turca nel welfare state tedesco o di quella filippina nel welfare state canadese. Laddove le minoranze sono costituite da nuovi arrivati piuttosto che da gruppi ridotti storicamente in schiavitù, e laddove le istituzioni pubbliche sono forti piuttosto che deboli, l'impatto della crescente diversità può essere assai differente. Occorre dunque un supplemento di indagine prima di trarre conclusioni definitive sul *trade-off* fra diversità e redistribuzione[9].

2.2 Il trade-off *fra riconoscimento e redistribuzione*

Fino a oggi gran parte della letteratura ha concentrato l'attenzione sul legame tra i livelli di diversità etnica e la dimensione o la performance del welfare state. Ai fini pratici, tuttavia, il livello di diversità etnica è un dato di fatto. Un paese ha semplicemente a che fare con determinate minoranze etniche. La dimensione delle popolazioni che costituiscono una minoranza etnica può essere marginalmente condizionata dalla crescita o dalla diminuzione dell'immigrazione, ma di solito questo produce effetti significativi solo nel lungo periodo.
Per gran parte dei responsabili politici, dunque, la questione centrale non è «quale livello di diversità etnica sia desiderabile» ma piuttosto

[9] Occorre cautela anche sui dati utilizzati in queste ricerche per misurare le correlazioni fra diversità e redistribuzione. Ad esempio la classificazione dei gruppi etnici nell'Indice di Frazionamento etnico-linguistico utilizzata nello studio di Alesina e Glaeser non è uniforme ma varia in modo significativo da paese a paese. Ad esempio i dati sul Regno Unito riflettono le differenze razziali: bianchi 93,7%; indiani 1,8%; neri 1,4%. In Canada i dati rappresentano invece un'amalgama tra le origini linguistiche e quelle nazionali: francesi 22,8%; altri canadesi 43,5%; britannici 20,8%; tedeschi 3,4%.

«come rispondere alla diversità etnica che già esiste nella nostra società». In passato la diversità etnica era spesso considerata una minaccia alla stabilità politica e, in quanto tale, doveva essere scoraggiata dalle politiche pubbliche. Come abbiamo visto, gli immigrati sono stati soggetti a varie specie di politiche mirate a escluderli, marginalizzarli o assimilarli. Analoghe politiche di esclusione e di assimilazione sono state adottate verso le minoranze non immigrate, come le popolazioni indigene. Oggi, tuttavia, molte democrazie occidentali hanno abbandonato queste politiche a favore di un approccio più flessibile alla diversità. Ciò si riflette, ad esempio, nella diffusa adozione di politiche multiculturali per i gruppi di immigrati, nell'accettazione di autonomie territoriali e di diritti linguistici per le minoranze nazionali, e nel riconoscimento di rivendicazioni territoriali e del diritto all'autogoverno per le popolazioni indigene. Ci riferiremo a tali politiche come «politiche multiculturali» o Mcp (*multiculturalism policies*).

Questa tendenza è all'origine della seconda grande questione che intendiamo esaminare, e cioè la preoccupazione relativa al possibile *trade-off* tra politiche multiculturali e welfare state. Le Mcp riconoscono e istituzionalizzano pubblicamente la diversità; se riteniamo che la diversità possa indebolire il welfare state, di certo le politiche che alimentano la visibilità pubblica e l'importanza politica della diversità ne accresceranno l'impatto negativo. I critici si preoccupano quindi del conflitto potenziale tra politiche di riconoscimento e politiche di redistribuzione. In genere questi critici riconoscono che i sostenitori delle Mcp non *intendono* indebolire il welfare state. Al contrario i sostenitori delle Mcp sono generalmente convinti sostenitori del welfare state, e ritengono che entrambi discendano dallo stesso impegno di principio contro l'ingiustizia e per la riduzione delle disuguaglianze. In sostanza, il conflitto tra Mcp e welfare state non è tanto un problema di ideali o di principi tra loro concorrenti, quanto un problema di dinamiche sociologiche non precostituite. I critici ritengono che le Mcp possano incrinare la fiducia interpersonale, la solidarietà sociale e le coalizioni politiche che supportano il welfare state.

Perché molti critici ritengono che vi sia un *trade-off* tra riconoscimento e redistribuzione? Quando si parla di *trade-off* fra diversità e redistribuzione il caso tipico rinvia ad alcune ricerche empiriche relative all'Africa e all'America, interpretate come riflesso di una tendenza o di una propensione universale. A proposito di *trade-off* tra riconoscimento e redistribuzione, invece, non vi sono studi empirici che indichino una correlazione negativa tra l'adozione di Mcp e il welfare state. Nessuno

ha azzardato una verifica empirica dell'ipotesi riconoscimento/redistribuzione.

L'ipotesi di un *trade-off* tra riconoscimento e redistribuzione è del tutto speculativa e congetturale. I critici individuano una serie di meccanismi attraverso i quali l'adozione di Mcp può incrinare il welfare state, seppure involontariamente. In un altro studio abbiamo definito questi fenomeni come effetto «*crowding-out*» (il tempo e l'energia dedicati alle Mcp sottraggono tempo ed energia all'impegno per la redistribuzione), effetto «corrosione» (le Mcp che alimentano l'impor-tanza delle differenze etniche riducono il senso di appartenenza alla comunità e di solidarietà) ed effetto «diagnosi errata» (l'ideologia del multiculturalismo incoraggia le persone a considerare le disuguaglianze come risultato di un'incomprensione culturale invece che come risultato di strutture di classe o di razzismo)[10].

Questo, dunque, è un caso tipico che conferma l'esistenza di un *trade-off* tra riconoscimento e redistribuzione[11]. Ha una sua plausibilità iniziale, e anche certi sostenitori delle Mcp ne riconoscono la forza. Ad esempio Anne Phillips, che nel suo libro del 1995 sostiene una concezione multiculturale della democrazia, ha in seguito affermato: «Non posso nascondere la preoccupazione per il modo in cui gli sviluppi, che per altri aspetti auspico, hanno contribuito (seppure involontariamente) a ridurre l'interesse per l'uguaglianza economica» (Phillips, 1999).

[10] Nell'identificazione di questi effetti ci siamo basati in particolare sugli scritti di una serie di studiosi i cui lavori sono ampiamente citati nella letteratura sul tema. Si vedano Barry, 2001; Gitlin, 1995; Rorty, 1999; Rorty, 2000; Wolfe e Klausen, 1997; Wolfe e Klausen, 2000. Quando parliamo di «critici» abbiamo in mente questi autori, così come i commentatori che hanno adottato i loro argomenti. Per un'analisi dettagliata dei tre effetti citati cfr. Banting e Kymlicka, 2004.

[11] Vi sono altri riferimenti nella letteratura. Nancy Fraser, ad esempio, ipotizza che il riconoscimento e la redistribuzione possano entrare in conflitto perché quest'ultima è «de-differenziatrice» (mira cioè a ridurre le differenze tra gruppi, creando una maggiore similarità nelle condizioni di vita), mentre il primo è «differenziatore» (sancisce cioè i confini tra i gruppi) (Fraser, 1998; 2000). Tuttavia non è chiaro perché la riduzione delle differenze in certe condizioni economiche debba entrare in conflitto con il riconoscimento delle differenze di identità culturale. Se chiediamo perché la prima entra in conflitto con il secondo, la risposta di Fraser finirà probabilmente per chiamare in causa uno o più di uno tra i meccanismi che abbiamo indicato in precedenza.

Come abbiamo già accennato, tuttavia, non vi è allo stato attuale alcuna evidenza empirica relativa all'esistenza di un tale *trade-off*, che resta del tutto speculativa. I sostenitori delle Mcp affermano che, lungi dall'incrinare la solidarietà, le politiche multiculturali possono di fatto rafforzarla riducendo il pregiudizio e la diffidenza, contribuendo pertanto a costruire in via generale coalizioni pan-etniche per la giustizia sociale[12]. Anche in questo caso occorre un supplemento di indagine prima di azzardare un giudizio definitivo sul *trade-off* tra riconoscimento e redistribuzione.

3. Verificare i trade-off*: alcuni risultati preliminari*

Qualsiasi tentativo di confermare o respingere in modo sistematico le due ipotesi richiederebbe un impegno gravoso e di lungo periodo, anche perché i dati a disposizione sono insufficienti a verificare le asserzioni. Non disponiamo di dati cross-nazionali validi nel tempo per molte variabili fondamentali, come i livelli di differenti tipi di diversità etnica e di differenti tipi di Mcp. Anche il dato sulla spesa sociale non è uniforme come sarebbe necessario. Ciò nondimeno si possono condurre alcuni test preliminari relativamente alle due ipotesi. Il paragrafo seguente descrive alcuni risultati recenti di studi che abbiamo effettuato in collaborazione con diversi colleghi.

3.1 Verificare il trade-off *tra diversità e redistribuzione*

Come abbiamo anticipato, coloro che credono nell'esistenza di un *trade-off* tra diversità e redistribuzione chiamano in causa entrambi gli aspetti per spiegare la debolezza storica del welfare state americano e per preconizzare il futuro dei sistemi di welfare europei in seguito alla crescita dell'immigrazione. Gli scettici ribattono che la razzializzazione delle politiche americane di welfare è un prodotto peculiare della storia dei rapporti razziali americani e non deve costituire un segnale che annuncia l'impatto dell'immigrazione sul welfare state.

[12] Per le diverse versioni di queste affermazioni si vedano Caputo, 2001; Tully, 2000; Parekh, 2004; Zurn, 2004. Per quanto riguarda le critiche alle Mcp si tratta di affermazioni interamente speculative. Per uno studio di caso sul modo in cui le lotte a favore delle Mcp hanno rafforzato la battaglia della sinistra per la redistribuzione, si veda Van Cott, 2006.

C'è un modo per risolvere questa disputa? In uno studio recente Soroka, Banting e Johnston (2006b) analizzano la relazione tra immigrazione e variazione del livello di spesa sociale nei paesi Ocse dal 1970 al 1998. In questo studio l'immigrazione è misurata utilizzando i dati delle Nazioni Unite sullo «stock di immigrati», cioè la proporzione di popolazione nata fuori dal paese. Per analizzare il ruolo dello stock di immigrati nell'evoluzione del welfare state, lo studio adotta sin dall'inizio i più sofisticati modelli esistenti dei fattori associati con la variazione delle spesa sociale[13]. Tali modelli incorporano una serie di fattori che sono stati individuati come importanti determinanti della dimensione della spesa sociale, tra cui la proporzione di popolazione di età superiore a 64 anni, la percentuale di donne nella forza lavoro e la forza della sinistra politica nel governo nazionale. In genere, tuttavia, resta esclusa da questi modelli la variabile della diversità etnico-razziale. Il nostro studio aggiunge così al modello lo «stock di immigrati» per vedere se e quale effetto abbia sulla spesa sociale.

Se vi è stato un *trade-off* tra diversità e redistribuzione dovremmo aspettarci sia una diminuzione della spesa sociale sia un rallentamento dei tassi di crescita nei paesi con livelli più alti di stock di immigrati rispetto a quelli con livelli più bassi di immigrazione. Secondo lo studio, invece, non vi è relazione tra la popolazione nata fuori dal paese e la crescita della spesa sociale negli ultimi tre decenni del ventesimo secolo, fermi restando altri fattori associati con la spesa sociale. Nessuna evidenza empirica indica che i paesi con ampie proporzioni di popolazione nata all'estero abbiano sostenuto e sviluppato con maggiore difficoltà i loro programmi sociali in quei tre decenni rispetto ai paesi con piccole comunità di immigrati.

Questi risultati sono confermati da uno studio che abbiamo svolto più recentemente[14] e da un'analisi diversa condotta da Peter Taylor-Gooby

[13] In particolare i modelli sviluppati da Swank (2002) e da Huber e Stephens (2001).

[14] Si vedano Banting, Johnston, Kymlicka e Soroka, 2006. Questo studio più recente esamina anche l'impatto di altre due forme (diverse dall'immigrazione) di diversità etnico-razziale: le popolazioni indigene (ad esempio gli Indiani americani, i Maori, i Sami) e le minoranze nazionali (ad esempio gli Scozzesi, i Catalani, i Fiamminghi e i Quebecois). In entrambi i casi, ancora una volta, non vi è correlazione tra l'ampiezza della minoranza e il livello della spesa sociale nei trent'anni passati. I paesi con popolazioni indigene o minoranze nazionali più ampie non hanno avuto maggiore difficoltà a sostenere la loro spesa sociale rispetto ai paesi con proporzioni più piccole di tali gruppi.

(2005). Anche questo autore dimostra che, fermi restando altri fattori che influenzano la spesa sociale, l'ampiezza dei gruppi etnico-linguistici e razziali non ha un effetto statisticamente significativo sulla spesa sociale delle democrazie occidentali (con eccezione degli Stati Uniti). La sua conclusione è che, allo stato attuale, non vi è alcuna evidenza empirica circa il fatto che l'immigrazione avrà lo stesso effetto sui sistemi di welfare europei che la razza ha avuto storicamente sul welfare state americano.

Si potrebbe sostenere che tutto ciò non fa che riflettere uno scarto temporale: forse gli effetti corrosivi della diversità non si sono ancora manifestati. I programmi di welfare sono ampi, complessi, entità rallentate che non mutano in maniera istantanea. Per questa ragione è bene tenere conto non solo dei livelli di spesa sociale ma anche del sostegno pubblico al welfare state. Come sottolinea Markus Crepaz, possiamo considerare le attitudini pubbliche come un «segnalatore». Se la diversità è destinata ad avere un impatto corrosivo sulle politiche di redistribuzione, ciò si manifesterà in primo luogo sotto forma di calo nel sostegno pubblico al welfare state, prima di tradursi in cambiamenti effettivi nei livelli di spesa. Secondo la ricerca di Crepaz, tuttavia, non risulta una chiara tendenza al calo del sostegno alla spesa sociale dovuto alla crescita dell'immigrazione nelle democrazie occidentali. Dopo un'ampia analisi dei dati cross-nazionali sulle attitudini pubbliche Crepaz invita a non estrapolare dall'esperienza americana. La sfida posta oggi dall'immigrazione ai sistemi di welfare europei sta mettendo in luce la maturità raggiunta da questi ultimi e il loro profondo radicamento nelle aspettative del pubblico. Nell'esperienza americana, invece, l'eterogeneità razziale ostacola lo sviluppo verso un welfare state più inclusivo di quanto sia stato finora. La conclusione, secondo Crepaz, è «la scarsa evidenza empirica riguardo al fatto che la diversità sia destinata a produrre un'"americanizzazione" dei sistemi di welfare europei» (Crepaz, 2006; 2008).

In breve, troviamo scarso supporto all'idea che la dimensione della popolazione immigrata eserciti una sistematica e ineluttabile pressione a favore di una riduzione del welfare state. Le correlazioni che riguardano gli afroamericani negli Stati Uniti o i gruppi «tribali» nell'Africa sub-sahariana non possono essere assunte come tendenze universali che trovano riscontro nei gruppi di immigrati di altri paesi.

Questi studi, tuttavia, si rivelano piuttosto prudenti per quanto concerne il caso degli immigrati: il punto sembra essere costituito dalla *velocità del cambiamento*. Quando si prende in esame la relazione tra *cre-*

scita della popolazione nata all'estero e *cambiamento* della spesa sociale in proporzione al Pil tra il 1979 e il 1998 emerge un dato interessante: i paesi con una forte crescita della quota di popolazione nata fuori dal paese tendono a mettere in luce una crescita minore della spesa sociale. Questa relazione si conferma significativa dal punto di vista statistico anche nell'analisi multivariata. Nel periodo in esame, la spesa sociale in proporzione al Pil cresce in tutti i paesi del campione, compresi quelli in cui si registra un aumento notevole dello stock di immigrati. La crescita risulta invece minore nei paesi che hanno visto un aumento significativo della quota di popolazione nata fuori dal paese, restando costanti gli altri fattori.

Anche se in questo campo c'è ancora molto lavoro da fare, i primi risultati che emergono sono indicativi. Non vi è alcuna evidenza empirica rispetto al fatto che i paesi con grandi popolazioni di immigrati abbiano maggiore difficoltà a mantenere e a rafforzare i loro impegni storici in materia di welfare. Tuttavia sembrano incombere a questo riguardo cambiamenti di grande rilievo. Ciò che rileva qui come elemento di perturbazione politica è la velocità del cambiamento sociale piuttosto che il fatto della diversità etnica in quanto tale.

3.2 Verificare il trade-off *tra riconoscimento e redistribuzione*

Sembra dunque che il semplice fatto della diversità etnica prodotta dall'immigrazione non abbia di per sé effetti depressivi sul welfare state. E forse questo non dovrebbe sorprendere. È probabile che gli effetti della diversità etnica dipendano da molti fattori, comprese le politiche pubbliche che i paesi adottano in risposta a tale eterogeneità. Forse l'eterogeneità etnica incrina il welfare state quando il governo non è capace di gestire la diversità e ne fa un motivo di conflitto sociale e di divisione politica, erodendo in questo modo la fiducia e la solidarietà.

Ma quali sono le politiche pubbliche nei confronti degli immigrati che erodono la fiducia e la solidarietà? È questo il nocciolo del dibattito sul *trade-off* tra riconoscimento e redistribuzione. Come abbiamo visto, alcuni osservatori ritengono che le politiche multiculturali che riconoscono l'appartenenza etnica degli immigrati siano destinate a erodere la solidarietà, incoraggiando le persone a concentrarsi sulle differenze etniche e sulle identità separate di gruppo piuttosto che sulle cose che condividono con altri membri della società. I sostenitori delle Mcp rispondono che il multiculturalismo può rafforzare la solidarietà attraverso la costruzione del rispetto e della comprensione reciproci (ad

esempio mettendo in rilievo i contributi positivi che i differenti gruppi hanno apportato ai programmi scolastici, oppure creando spazi pubblici nei quali le minoranze possono spiegare i loro punti di vista e le loro tradizioni).

Esiste un modo per risolvere questa disputa? Per verificare l'ipotesi del *trade-off* tra riconoscimento e redistribuzione dovremmo individuare un database capace di misurare il livello delle politiche multiculturali in diversi paesi del mondo. Potremmo allora inserire l'«entità delle Mcp» nei modelli di spesa sociale, per vedere se il riconoscimento etnico-culturale erode la redistribuzione economica. Purtroppo non esistono database di questo genere. Per quanto ne sappiamo nessuno ha cercato di misurare in modo sistematico l'entità delle politiche multiculturali adottate dai diversi paesi.

Per verificare l'ipotesi, dunque, abbiamo costruito un indice di questo tipo attraverso una serie di passaggi. In primo luogo abbiamo compilato una lista rappresentativa delle politiche multiculturali; poi abbiamo controllato quali paesi hanno adottato quali politiche e, su questa base, abbiamo classificato i paesi a seconda del livello più alto o più basso di Mcp adottate. Infine ci siamo chiesti se i paesi che hanno adottato una gamma più vasta di politiche multiculturali negli ultimi due decenni abbiano in effetti conosciuto un indebolimento, o almeno una crescita rallentata, dei loro sistemi di welfare rispetto ai paesi che hanno ostacolato tali politiche. Per cominciare abbiamo selezionato le seguenti otto politiche come le più comuni o emblematiche di un approccio multiculturale all'integrazione degli immigrati:

1. affermazione costituzionale, legislativa o parlamentare del multiculturalismo;
2. adozione del multiculturalismo nel curriculum scolastico;
3. inclusione della rappresentanza e/o della sensibilità etnica nel mandato di esercizio per i media pubblici e tra i requisiti richiesti ai media per ottenere la concessione;
4. esenzione dai codici di abbigliamento, dalla legislazione relativa alla chiusura domenicale e così via (prevista sia da regolamenti aziendali sia da sentenze giudiziarie);
5. possibilità di ottenere la doppia cittadinanza;
6. finanziamento di gruppi etnici organizzati per sostenere le attività culturali;
7. finanziamento dell'istruzione bilingue o dell'insegnamento nella madre lingua;
8. azioni positive per i gruppi di immigrati svantaggiati.

Le prime tre politiche esaltano il multiculturalismo; la quarta e la quinta riducono i vincoli di legge relativi alla diversità; le ultime tre rappresentano forme di sostegno attivo per le comunità e per i singoli immigrati.

A questo punto abbiamo preso in esame ventuno paesi con sistema democratico consolidato per vedere quale di queste otto politiche sia stata adottata. Un paese che ne ha adottato sei o più è classificato come «forte» nel suo impegno per le Mcp; un paese che ne ha adottato due o meno è classificato come « debole»; i paesi che stanno a metà sono classificati come «moderati». I raggruppamenti di paesi che ne risultano sono riportati nella tabella 1.

Tabella 1 - Forza delle politiche multiculturali sull'immigrazione nelle democrazie occidentali

Forte	Australia, Canada
Moderata	Belgio, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia
Debole	Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svizzera

Il secondo passo è consistito nell'analizzare come si sono comportati i tre gruppi di paesi in termini di maggiore o minore forza dei rispettivi sistemi di welfare tra il 1980 e la fine degli anni '90. È vero che i paesi che hanno adottato forti politiche multiculturali per gli immigrati hanno avuto più difficoltà a mantenere e a rafforzare il livello di spesa sociale e l'impatto redistributivo del loro sistema fiscale e dei trasferimenti di reddito rispetto a quelli che hanno rifiutato tale approccio negli ultimi due decenni del secolo scorso? La tabella 2 offre una prima chiave di lettura. In sostanza non abbiamo riscontrato alcuna evidenza empirica che vi sia una tendenza sistematica delle politiche multiculturali sull'immigrazione a indebolire il welfare state. I paesi che hanno adottato tali programmi non hanno conosciuto alcuna erosione dei loro sistemi di welfare, né una crescita rallentata della spesa sociale rispetto ai paesi che hanno respinto i programmi in questione. In effetti, per quanto riguarda due indicatori – cambiamento del livello di spesa sociale in rapporto al Pil e cambiamento dell'impatto redistributivo del sistema fiscale e dei trasferimenti di reddito tra il 1980 e il 2000 –, i paesi con le più forti politiche multiculturali in ma-

teria di immigrazione sopravanzano gli altri gruppi di paesi, avvalorando l'ipotesi che le politiche multiculturali possano effettivamente provocare tensioni fra eterogeneità e redistribuzione[15].
Nell'ambito del nostro studio abbiamo condotto una ricerca analoga con riferimento alla popolazione indigena e alle minoranze nazionali. In ciascuno dei casi abbiamo identificato una lista di Mcp rappresentative applicabile ai gruppi in questione, abbiamo classificato i paesi come forti, moderati o deboli a seconda del loro livello di Mcp, e abbiamo verificato se i paesi con forti Mcp hanno incontrato maggiori difficoltà nel sostenere il loro sistema di welfare rispetto ad altri paesi. Anche in questo caso, come in quello degli immigrati, non abbiamo riscontrato alcuna evidenza empirica riguardo al fatto che l'adozione di forti politiche di riconoscimento nei confronti delle popolazioni indigene e delle minoranze nazionali comporti un *trade-off* con le politiche redistributive (Banting e Kymlicka, 2004).

Tabella 2 - Politiche multiculturali e cambiamento nei livelli di spesa sociale e nella redistribuzione

Politiche multiculturali	Spesa sociale Media cambiamento %	Redistribuzione Media cambiamento %
Forti	42,8	11,8
Medie	3,8	-9,2
Deboli	18,3	10,6

Note:
1. Il cambiamento nel livello di spesa sociale rappresenta il cambiamento nelle «spese sociali pubbliche» per la salute, i trasferimenti di reddito e i servizi sociali tra il 1980 e il 2000. Il riferimento è ai dati forniti dal database Ocse sulla spesa sociale.
2. La redistribuzione è misurata dalla differenza tra il coefficiente Gini per la distribuzione del reddito di mercato e il coefficiente Gini per la distribuzione del reddito finale, che incorpora gli effetti delle tasse e dei trasferimenti. Il cambiamento nella redistribuzione rappresenta pertanto il cambiamento nella differenza tra distribuzione del mercato e reddito finale che risulta dalle tasse e dai trasferimenti in un arco di tempo che va dai primi anni '80 al 2000 circa. Il riferimento è ai dati forniti dal *Luxembourg Income Study*.

Fonte: Per i calcoli in dettaglio cfr. Banting e Kymlicka, 2004, Appendice 1.

[15] Più di recente questa conclusione è stata verificata con l'analisi multivariata, che ha dato lo stesso risultato. Si vedano Banting, Johnston, Kymlicka e Soroka, 2006.

Riguardo all'ipotesi della diversità i critici potrebbero sostenere che gli eventuali effetti negativi delle Mcp semplicemente non hanno avuto il tempo di tradurre i loro effetti sui livelli di spesa[16].

Per affrontare il problema dobbiamo verificare se vi è stata una caduta nel sostegno pubblico al welfare state, anche se ciò non ha ancora prodotto cambiamenti effettivi nei livelli di spesa. Tale aspetto è stato esaminato in un recente studio condotto da Markus Crepaz. Riferendosi a dati sull'opinione pubblica tratti da una varietà di indagini condotte nelle democrazie occidentali, Crepaz si chiede se i paesi con livelli più alti di Mcp abbiano conosciuto un'erosione nel supporto pubblico alla redistribuzione in confronto ai paesi con livelli più bassi di Mcp. Anche in questo caso i risultati sono incoraggianti: nessuna evidenza empirica viene riscontrata sul fatto che l'adozione di Mcp abbia incrinato la fiducia, la solidarietà o il sostegno per la redistribuzione (Crepaz, 2006).

In breve, non abbiamo trovato supporto all'ipotesi che vi sia un intrinseco o sistematico *trade-off* tra politiche di riconoscimento etnico-culturale e redistribuzione economica. È possibile, e anche probabile, che vi siano circostanze più localizzate nelle quali forme particolari di riconoscimento possano incrinare forme particolari di redistribuzione. Ma, visti i risultati globali, è ugualmente probabile che vi siano altre circostanze in cui le politiche di riconoscimento favoriscono la redistribuzione. Sarebbe naturalmente di grande interesse cercare di identificare questi casi più localizzati di reciproca interferenza o di reciproco supporto tra riconoscimento e redistribuzione[17].

Fino ad oggi, tuttavia, non vi è alcuna evidenza empirica a supporto dell'ardita ipotesi in base alla quale «una politica di multiculturalismo contrasta una politica di redistribuzione» (Barry, 2001, p. 8).

4. Identità nazionale, multiculturalismo e diritti dei non cittadini

Questi sono risultati preliminari e, naturalmente, l'ipotesi richiede ulteriori verifiche, unite a una ricerca sui possibili meccanismi causali che connettono la redistribuzione al riconoscimento. Ma, se prendia-

16 Vedere ad esempio van Parijs, 2004.

17 Per un'indagine preliminare di questa materia vedere gli studi di caso in Banting e Kymlicka, 2006.

mo per buoni questi primi risultati, quali implicazioni hanno sul dibattito relativo allo status giuridico dei non cittadini? I nostri studi non trattano direttamente le questioni specifiche che riguardano i diritti dei non cittadini, compreso il loro diritto di vivere in un paese, di accedere ai benefici sociali e alle opportunità di occupazione, di esercitare i diritti civili e politici, di essere naturalizzati, e così via. Le democrazie occidentali differiscono nel modo in cui affrontano questi temi, e noi non abbiamo cercato di valutare direttamente i loro meriti.

Il nostro obiettivo, piuttosto, è rispondere a una delle obiezioni che vengono comunemente poste alle richieste degli immigrati in tutte le fasi della migrazione e del processo di integrazione, e che vanno dalle decisioni riguardo a chi può essere ammesso fino allo status giuridico dei non cittadini, dai termini della naturalizzazione fino alle aspettative di cittadinanza. Dietro a questi dibattiti vi è il timore che la presenza di grandi numeri di nuovi arrivati e/o le loro richieste di sistemazione e di riconoscimento siano intrinsecamente corrosive della solidarietà e della redistribuzione economica. Timori di questo tipo sono stati evocati per difendere le politiche restrittive in materia di ammissioni, per giustificare le limitazioni ai diritti dei non cittadini e per difendere i modelli assimilazionisti di naturalizzazione e di cittadinanza.

Se i risultati delle nostre ricerche sono validi, è possibile rispondere a questa obiezione. Il fatto di riconoscere la presenza legittima di immigrati e metterli in condizione di partecipare alla vita sociale, senza costringerli a nascondere o ad abbandonare la loro identità etnica, non sembra costituire in via generale una minaccia al welfare state. Se è così, ciò dovrebbe a contribuire a ridurre un presupposto importante di opposizione popolare verso un'ampia serie di proposte liberali in materia di immigrazione, quali l'adozione di una politica di ingressi più aperta, la concessione di maggiori tutele giuridiche ai non cittadini e l'adozione di modelli di cittadinanza multiculturale.

Se è vero che questi risultati possono ridurre l'opposizione alle richieste dei non cittadini, è importante precisare che non comportano necessariamente l'adesione all'idea di rimuovere tutte le distinzioni nei diritti tra cittadini e non cittadini, o a quella di ridurre l'importanza della cittadinanza nazionale. Al contrario, uno dei fattori che hanno consentito ad alcuni paesi di gestire con successo i problemi legati alla eterogeneità etnica e al multiculturalismo può consistere esattamente nel loro impegno nel preservare un forte senso di cittadinanza nazionale, con un peculiare assetto di diritti e di responsabilità.

A tal proposito, consideriamo l'argomento principale che sorregge

l'ipotesi del *trade-off* tra riconoscimento e redistribuzione, che abbiamo definito effetto corrosivo. Nella sua forma usuale l'argomento si presenta come segue:

- le politiche multiculturali esaltano la diversità;
- l'esaltazione della diversità minaccia il senso di identità nazionale comune;
- i sentimenti di solidarietà nazionali sono necessari per dare forza al welfare state.

Possiamo immaginare che a questo argomento si possa rispondere in due modi assai differenti tra loro. La prima risposta, che è propria di alcuni teorici postnazionali o cosmopoliti, consiste nell'accettare che le Mcp intacchino l'identità nazionale, e quindi mettano a repentaglio il welfare state nazionale comunemente inteso, nella convinzione che occorra separare la redistribuzione dalle idee relative all'identità nazionale.

La redistribuzione, in questo modello postnazionale, dovrebbe essere vista come un obbligo a carico degli esseri umani in quanto tali, fondato sul loro stato di persona e sui diritti umani in senso universale piuttosto che sulla loro condizione di «connazionali» o sulla loro appartenenza a qualche collettività nazionale condivisa da altri (Soysal, 1994). L'acquisizione della nazionalità legale di un paese potrebbe continuare ad avere qualche residuale significato simbolico – alcuni immigrati potrebbero desiderare la naturalizzazione come modo per dichiarare ufficialmente il loro sentimento di lealtà al paese di residenza – ma non avrebbe alcun rapporto con i diritti sostanziali della persona. Da questo punto di vista non possiamo davvero conciliare diversità e multiculturalismo continuando a perseguire l'obiettivo, legato alla costruzione dell'identità nazionale, di convertire gli immigrati in «cittadini nazionali».

Noi non condividiamo questo punto di vista postnazionale. Una difficoltà di tale impostazione – a parte l'inesistente possibilità di essere adottata in un futuro prevedibile – sta nel fatto che connettere la redistribuzione allo status di persona piuttosto che all'identità nazionale è destinato probabilmente a produrre un livellamento verso il basso piuttosto che verso l'alto. In genere i sistemi di welfare contemporanei operano in base a un modello di «egualitarismo tra noi, umanitarismo con gli altri». Tutti gli esseri umani dovrebbero vedere soddisfatti i loro bisogni umani elementari, ad esempio attraverso l'aiuto alle popolazioni e ai paesi bisognosi o l'assistenza medica d'emergenza per gli ospiti e i turisti nel nostro paese. Per i nostri connazionali, tuttavia,

aspiriamo a qualcosa di più di questo, compresa l'uguaglianza delle opportunità economiche, la pari capacità di partecipare alla vita politica e uno standard di vita in qualche misura sufficiente per evitare l'esclusione sociale[18]. Se separiamo la redistribuzione dall'identità nazionale e assumiamo che gli ospiti e i connazionali debbano essere trattati nello stesso modo, il risultato potrebbe essere non tanto l'estensione dell'egualitarismo ai non nazionali quanto la riduzione della redistribuzione intra-nazionale al mero umanitarismo.

Poiché riteniamo che i sistemi di welfare nazionali siano strumenti essenziali per tutelare i più vulnerabili e per ridurre gli svantaggi e la disuguaglianza, la nostra risposta all'argomento dell'effetto corrosivo è differente. Noi accettiamo che la solidarietà nazionale sia importante ai fini del sostegno a un welfare state che vada oltre il mero umanitarismo, ma contestiamo l'affermazione secondo cui le Mcp incrinano necessariamente la solidarietà. Ci sono molti modi in cui le Mcp possono essere elaborate e integrate per salvaguardare e anche per rafforzare la solidarietà nazionale. Come vedremo, tuttavia, alcune di queste strategie dipendono dal preservare il valore giuridico della cittadinanza nazionale e dall'importanza politica della naturalizzazione e, in quanto tali, contrastano con le teorie postnazionali che cercano di eliminare queste distinzioni.

Vi sono almeno tre modi in cui le Mcp possono promuovere una maggiore solidarietà sociale. In primo luogo le Mcp possono aiutare a combattere gli stereotipi e le stigmatizzazioni che tendono oggi a incrinare i sentimenti di solidarietà lungo le direttrici etniche e razziali. I critici delle Mcp ritengono che, accentuando la rilevanza pubblica dell'appartenenza etnica, tali politiche non facciano che alimentare la percezione della «differenza» e dell'«alterità», creando e rafforzando le frontiere tra le persone. Ma la realtà è che tali frontiere sono già fortemente marcate nelle società contemporanee e sono spesso accompagnate da sentimenti profondamente radicati di pregiudizio, paura, indifferenza e disprezzo, che derivano da una lunga storia di razzismo e di colonialismo in Occidente. L'efficacia di tali frontiere e i loro effetti corrosivi sulla solidarietà non sono meno potenti per il fatto di essere «privati» e informali.

Date queste condizioni, l'adozione di Mcp può essere vista come una strategia di «de-stigmatizzazione». Le Mcp possono accentuare la rile-

[18] Questo tema è trattato in modo articolato in recenti lavori di Miller (2000), Rawls (1999) e Nagel (2005), per citarne solo alcuni.

vanza pubblica dell'appartenenza etnica, ma lo fanno proprio per contrastare gli stigmi ereditati che creano sentimenti di diffidenza e di avversione tra le persone. Da questo punto di vista le Mcp si concentrano sulle nostre differenze, ma lo fanno in un modo che consente a noi tutti di considerarci ugualmente degni di rispetto reciproco. La nostra idea è che nelle democrazie occidentali contemporanee le Mcp abbiano spesso questa finalità ricostruttiva e de-stigmatizzante. L'emergere di Mcp in Occidente negli ultimi quarant'anni è direttamente connesso con la rivoluzione dei diritti umani e con l'impegno emerso nel periodo post-bellico verso l'uguaglianza delle razze e dei popoli. Le Mcp sono state richieste dai gruppi storicamente emarginati come modo per sfidare le gerarchie razziali ed etniche ereditate dal passato, e il tipo di riconoscimento pubblico che esse offrono è spesso delineato in relazione ai tipi di stigmatizzazione informale perduranti. In altre parole le Mcp non sono intese tanto a tutelare gli aspetti della cultura di un gruppo che i membri del gruppo stesso considerano più preziosi o essenziali, quanto a far riconoscere gli aspetti della cultura e della storia di un gruppo che sono stati maggiormente rigettati dalla maggior parte della società (questo spiega anche la tendenza della politica del riconoscimento a confluire nella politica della riparazione e nella richiesta di riconoscimento delle ingiustizie storiche).

Vista in quest'ottica, l'adozione di Mcp può essere considerata uno strumento indiretto per costruire solidarietà nazionale, attenuando le avversioni di antica data che oggi impediscono alle persone di solidarizzare lungo direttrici etniche e razziali[19]. Di per sé tali strategie di destigmatizzazione, tuttavia, non spiegano come si sviluppa un sentimento di identità nazionale comune. Possono aiutare i cittadini a considerare gli immigrati *persone* degne e rispettabili e, in quanto tali, meritevoli di attenzione umanitaria, ma non spiegano ancora perché questi altri dovrebbero essere visti come «uno di noi» ai fini della redistribuzione entro le linee di demarcazione della comunità.

[19] Naturalmente è tutt'altra questione che le Mcp riescano a ottenere davvero questo risultato. Possiamo immaginare scenari in cui l'adozione di Mcp abbia un effetto contrario a quello desiderato, rafforzando la percezione dei gruppi minoritari come «indigenti», «indegni», «ingrati» e «dipendenti». Alcuni critici sembrano ritenere che tali involontari effetti di ri-stigmatizzazione siano inevitabili. Vedere Fraser, «Social Justice in the Age of Identity Politics». Ma, come risulta dal precedente paragrafo, l'evidenza empirica indica che le Mcp non hanno prodotto sempre e sistematicamente un tale effetto.

Per affrontare questo problema le componenti de-stigmatizzanti delle Mcp vengono spesso integrate con più esplicite politiche di «costruzione dell'identità nazionale». Tali politiche includono, ad esempio, i programmi di formazione linguistica, l'educazione alla cittadinanza nelle scuole, la celebrazione condivisa degli eroi e delle festività nazionali, le cerimonie di cittadinanza per gli immigrati, e così via. Secondo David Miller è la presenza di queste politiche di costruzione dell'identità nazionale a far sì che le Mcp non abbiano effetti corrosivi. Lo studioso afferma che i sostenitori «radicali» del multiculturalismo incoraggiano le Mcp senza promuovere contemporaneamente la costruzione dell'identità nazionale, con l'inevitabile risultato di erodere la solidarietà e la redistribuzione nazionale. Un multiculturalismo «moderato» combina invece le Mcp con le politiche di costruzione dell'identità nazionale, di modo che gli effetti potenzialmente corrosivi delle prime siano bilanciati da quelli più inclusivi delle seconde (Miller, 1995; 2000).

A giudizio di Miller queste politiche di costruzione dell'identità nazionale sono separate dalle Mcp, ma ne costituiscono un'integrazione necessaria. Noi vogliamo tuttavia andare oltre, sostenendo che le Mcp possono a loro volta essere uno strumento per costruire l'identità nazionale, rappresentando un punto focale dell'orgoglio nazionale. La decisione di adottare Mcp può essere vista come un progetto collettivo nazionale, come qualcosa che «noi» in quanto nazione scegliamo di fare, un progetto nazionale del quale possiamo essere orgogliosi. È un modo per dimostrare che siamo una nazione «moderna», «progressista», «cosmopolita» e «tollerante», che ha superato le idee antiquate di omogeneità nazionale. L'adozione di Mcp ha evidentemente giocato questo ruolo in molti paesi in via di democratizzazione, costituendo un indicatore simbolico della rottura con il nazionalismo angusto e di corto respiro imposto dai precedenti regimi autoritari.

Si può così arrivare a vedere il multiculturalismo come una delle caratteristiche determinanti e distintive della nazione. Presumibilmente un ruolo di questo tipo è stato giocato dal multiculturalismo in Canada. L'affermazione del multiculturalismo è diventata parte di ciò che significa «essere canadesi» e, più specificamente, parte di ciò che significa essere «buoni canadesi» (Kymlicka, 2003). Opporsi al multiculturalismo è «anti canadese», significa tradire il codice nazionale. Opporsi al multiculturalismo in Canada è non solo, se non in primo luogo, un attacco alle minoranze, ma anche un attacco al simbolo e alla sostanza dell'identità nazionale canadese.

In breve, è probabile che le Mcp siano capaci di supportare piuttosto che incrinare la solidarietà nazionale quando (*a*) racchiudono una dimensione di de-stigmatizzazione, (*b*) sono integrate da politiche di costruzione dell'identità nazionale e (*c*) fanno parte di una narrazione nazionale che sia fonte di orgoglio collettivo. Se sono soddisfatte queste tre condizioni difficilmente la diversità e il riconoscimento avranno un effetto corrosivo. È importante tuttavia osservare che si tratta di un pacchetto di condizioni molto «nazione-centrico», che estende i diritti e il riconoscimento agli immigrati e riflette pertanto una distinta forma multiculturale di nazionalismo, nella quale l'identità nazionale è stata modificata (e «assottigliata») per poter includere una maggiore eterogeneità etnica. Allo stesso tempo, però, è anche una forma molto «nazione-centrica» di multiculturalismo, fondata sull'accettazione di architetture e narrazioni nazionali più ampie.

Un chiaro esempio è fornito dal contesto canadese. Gli immigrati possono legittimamente cercare di trarre beneficio dalle politiche multiculturali del Canada, ma ci si aspetta che lo facciano *in quanto canadesi*. È *in ragione del loro essere canadesi* che possono rivendicare diritti e prerogative multiculturali, come parte dell'esercizio della cittadinanza canadese e del dispiegarsi della narrazione nazionale. Ci si aspetta che gli immigrati, in quanto tali, accettino le politiche di costruzione dell'identità nazionale che accompagnano il multiculturalismo (con l'aspettativa di apprendimento di una lingua ufficiale, di naturalizzazione, di educazione alla cittadinanza e così via), e interiorizzino la narrazione nazionale nella quale il multiculturalismo è rappresentato come un distinto e apprezzabile progetto nazionale collettivo. Per gli immigrati la richiesta di accoglienza multiculturale accompagnata da una resistenza alle componenti relative alla costruzione dell'identità nazionali sarebbe considerata offensiva e ingiuriosa.

In effetti, nei pochi casi in cui le minoranze non seguono il copione e rivendicano il multiculturalismo come un diritto intrinseco separato dal fatto di essere canadesi, vi è spesso una forte reazione di rigetto nella società più ampia[20]. Forse è per questa ragione che gran parte dei

[20] Vi è stata in Canada una forte reazione di rigetto quando un leader aborigeno (Matthew Coon-Come) dichiarò provocatoriamente che lui «non era canadese» ma, nonostante ciò, rivendicò il riconoscimento di vari diritti dallo Stato canadese. Lo stesso tipo di risentimento si manifesta quando i nazionalisti Quebecois, i quali secondo l'opinione diffusa non vogliono essere parte del paese a tutti gli effetti, chiedono ai canadesi anglofoni di venire incontro alle loro richieste.

gruppi di immigrati in Canada si attengono scrupolosamente al copione, insistendo sul fatto che il loro più grande desiderio è essere dei buoni canadesi e che l'affermazione delle loro identità etniche nello spazio pubblico è il loro modo di «essere canadesi» con lealtà e con orgoglio.

Date queste premesse, non dovrebbe sorprendere l'idea che il multiculturalismo non sia destinato a incrinare la solidarietà nazionale[21]. Va aggiunto però che questa felice compatibilità tra diversità e solidarietà dipende dalla possibilità che la categoria della cittadinanza nazionale continui a essere punto di riferimento per i dibattiti sulla gestione della diversità etnico-culturale. È volontà degli immigrati manifestare un impegno a diventare cittadini canadesi tale da supportare l'impegno pubblico al multiculturalismo e, senza una distinzione tangibile tra cittadini e non cittadini, non vi sarebbero le basi per un impegno reciproco. Diventare cittadino canadese richiede una notevole quantità di tempo, di sforzi e di denaro, che gli immigrati potrebbero non avere voglia di spendere se la cittadinanza non producesse benefici tangibili. In mancanza di uno sforzo visibile degli immigrati per di-

21 Alcuni critici postmodernisti deplorano questa capacità del multiculturalismo di essere fagocitato dallo Stato-nazione e di essere utilizzato come strumento della costruzione della nazione. Secondo tali critici il potenziale emancipatore del multiculturalismo deriva proprio dalla sua possibilità di non essere incluso nelle narrazioni nazionali o nelle ideologie nazionaliste e di spingerci verso un nuovo ordine postnazionale che abbandoni ogni oppressiva fantasia di coesione nazionale. Il multiculturalismo, invece, è stato utilizzato per rafforzare e rilegittimare lo Stato-nazione, e invocato come strumento per «normalizzare» e «disciplinare» le minoranze in quanto «cittadini nazionali» (Day, 2000). La critica postmodernista del multiculturalismo contrasta decisamente con la critica socialdemocratica rappresentata da Miller e Barry. La sinistra socialdemocratica critica le Mcp perché incrinano la solidarietà nazionale; la sinistra postmodernista critica le Mcp perché presuppongono e rilegittimano l'identità nazionale. Nella nostra prospettiva i postmodernisti hanno ragione a sostenere che il multiculturalismo è spesso diventato uno strumento per la costruzione della nazione e uno strumento per normalizzare gli immigrati come cittadini nazionali. Siamo convinti tuttavia che questo sia legittimo e anche auspicabile, nella misura in cui (*a*) il concetto di cittadinanza nazionale rispetti la minoranza legittima e i diritti culturali di tutti i gruppi, (*b*) i mezzi utilizzati per promuovere questa identità nazionale siano moralmente leciti, e (*c*) il sentimento risultante di solidarietà nazionale sia utilizzato per promuovere obiettivi pubblici legittimi, compresa la redistribuzione. Per una visione di questo nazionalismo multiculturale, si veda Kymlicka (2001).

ventare cittadini, i canadesi nativi non continuerebbero a sostenere il multiculturalismo.

Naturalmente ciò non significa che debbano esserci differenze gratuite o arbitrarie tra i diritti dei cittadini e quelli dei non cittadini. Molti diritti sono dovuti alle persone sulla base pura e semplice del loro essere persone, a prescindere dalla personalità giuridica; tra questi ad esempio il rispetto delle libertà civili elementari, la tutela della salute e l'istruzione. Altri diritti sono spettanti sulla base pura e semplice della contribuzione: versando contributi all'assicurazione contro la disoccupazione, ad esempio, gli immigrati dovrebbero poter accedere a quei benefici. Ulteriori diritti dovrebbero basarsi sulla durata della residenza, a prescindere dalla cittadinanza: i residenti di lungo periodo dovrebbero essere garantiti, ad esempio, contro l'espulsione, quand'anche fossero incapaci o non desiderosi di ottenere la cittadinanza[22].

Se tuttavia si tiene conto dell'importanza della solidarietà nazionale, lo Stato ha un interesse legittimo a preservare la categoria della cittadinanza nazionale in quanto luogo di certi diritti tangibili, come il diritto di voto a livello nazionale, e di certe responsabilità, come il dovere di far parte di una giuria e il servizio militare. Lo status di non cittadino, inoltre, può essere legittimamente definito in modo tale da incoraggiare e facilitare la transizione alla piena cittadinanza[23].

Le implicazioni della nostra ipotesi sui diritti dei non cittadini, pertanto, non sono né semplici né dirette. Da una parte i nostri risultati insinuano dubbi sulle posizioni pessimistiche relative al confitto tra diversità e solidarietà, e questo dovrebbe supportare indirettamente le battaglie dei non cittadini dando spazio a una considerazione più

[22] Vi sono stati molti casi clamorosi di uomini condannati per crimini ed espulsi dal Canada in Giamaica, anche se erano stati portati in Canada dalla Giamaica da bambini.

[23] In molti casi il modo migliore per incoraggiare i non cittadini a diventare cittadini può essere quello di estendere a loro certi diritti di proto-cittadinanza. Ad esempio l'estensione del diritto di voto a livello locale per i non cittadini può incoraggiarli ad accrescere il loro interesse per il sistema politico in generale e, alla fine, ad accrescere il loro interesse per la cittadinanza nazionale. Se davvero è così, tutto ciò riflette un giudizio relativo ai modi per incoraggiare la cittadinanza nazionale, e non un desiderio postnazionale di trascendere o di sminuire la cittadinanza nazionale. Se invece l'evidenza empirica dimostrasse che gli immigrati con diritto di voto a livello locale hanno minori probabilità di ottenere la cittadinanza nazionale, sarebbe legittimo rigettare il diritto di voto a livello locale come incentivo alla naturalizzazione.

aperta per quanto riguarda il riconoscimento dei loro meriti. D'altro canto, però, i nostri risultati non insinuano dubbi sull'importanza della solidarietà nazionale.

La nostra migliore congettura è che i paesi che hanno avuto successo nel combinare la diversità e la solidarietà lo abbiano fatto collegando l'immigrazione e il multiculturalismo alla promozione della cittadinanza nazionale. Se è così, il fatto di riservare certi diritti e responsabilità ai cittadini nazionali non dovrebbe essere rifiutato come sopravvivenza di un'ideologia nazionalista resa obsoleta dalla diversità e dalla migrazione globale. Piuttosto, costituirebbe un fattore cruciale per mettere gli Stati in condizione di affrontare queste nuove sfide.

Riferimenti bibliografici

Alesina A. e Glaeser E., 2004, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford University Press, Oxford.

Banting K. e Kymlicka W., 2004, *Do Multiculturalism Policies Erode the Welfare State?*, in van Parijs P. (a cura di), *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*, Editions De Boeck Université, Bruxelles, pp. 227-284.

Banting K. e Kymlicka W. (a cura di), 2006, *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press, Oxford.

Banting K., Johnston R., Kymlicka W. e Soroka S., 2006, *Do Multiculturalism Policies Erode the Welfare State? An Empirical Analysis*, in Banting K. e Kymlicka W. (a cura di), *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 49-91.

Banting K., Johnston R., Kymlicka W. e Soroka S., 2010 (di prossima pubblicazione), *National Identity and Support for the Welfare State*, «Canadian Journal of Political Science».

Barry B., 2001, *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Polity Press, Cambridge.

Caputo R., 2001, *Multiculturalism and Social Justice in the United States: An Attempt to Reconcile the Irreconcilable within a Pragmatic Liberal Framework*, «Race, Gender and Class», vol. 7, n. 4, pp. 161-182.

Crepaz M., 2006, *«If You Are My Brother, I May Give You a Dime!». Public Opinion on Multiculturalism, Trust and the Welfare State*, in Banting K. e Kymlicka W. (a cura di), *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 92-117.

Crepaz M., 2008, *Trust beyond Borders: Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.

Cuperus R., Duffek K. e Kandel J. (a cura di), 2003, *The Challenge of Diversity: European Social Democracy Facing Migration, Integration and Multiculturalism*, StudienVerlag, Innsbruck.

Day R., 2000, *Multiculturalism and the History of Canadian Diversity*, University of Toronto Press, Toronto.

Easterly W., 2001a, *Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?*, «Economic Development and Cultural Change», vol. 49, n. 4, pp. 687-706.

Easterly W., 2001b, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Mit Press, Cambridge, Mass.

Easterly W. e Levine R., 1997, *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 112, pp. 1203-1250.

Fellowes M.C. e Rowe G., 2004, *Politics and the New American Welfare State*, «American Journal of Political Science», vol. 48, aprile, pp. 362-373.

Fraser N., 1998, *Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and Participation*, «The Tanner Lectures on Human Values», vol. 19, pp. 1-67.

Fraser N., 2000, *Rethinking Recognition*, «New Left Review», maggio, pp. 107-120.

Freeman G., 1986, *Migration and the Political Economy of the Welfare State*, «Annals of the American Academy of Political and Social Science», vol. 485, maggio, pp. 51-63.

Gitlin T., 1995, *The Twilight of Common Dreams: Why America is Wracked by Culture Wars*, Metropolitan Books, New York.

Glazer N., 1998, *The American Welfare State: Exceptional No Longer?*, in Cavanna H. (a cura di), *Challenges to the Welfare State: Internal and External Dynamics for Change*, Edward Elgar, Cheltenham, Uk.

Goodhart D., 2004, *Too Diverse?*, «Prospect», febbraio, pp. 30-37.

Grafton Q., Knowles S. e Owen D., 2002, *Social Divergence and Productivity: Making a Connection*, in Sharpe A., St-Hilaire F. e Banting K. (a cura di), *The Review of Economic Performance and Social Progress: Towards a Social Understanding of Productivity*, Institute for Research in Public Policy, Montreal.

Hero R., 1998, *Faces of Inequality: Social Diversity in American Politics*, Oxford University Press, New York.

Hero R. e Preuhs R., 2006, *Multiculturalism and Welfare Policies in the US States: A State-level Comparative Analysis*, in Banting K. e Kymlicka W. (a cura di), *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 121-151.

Hero R. e Tolbert C., 1996, *A Racial/Ethnic Diversity Interpretation of Politics and Policy in the States of the U.S.*, «American Journal of Political Science», vol. 40, pp. 851-871.

Huber E. e Stephens J., 2001, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, University of Chicago Press, Chicago.

Johnson M., 2001, *The Impact of Social Diversity and Racial Attitudes on Social Welfare Policy*, «State Politics and Policy Quarterly», vol. 1, n. 1, pp. 27-49.

Johnson M., 2003, *Racial Context, Public Attitudes, and Welfare Effort in the American States*, in Soss J., Schram S. e Fording R. (a cura di), 2003, *Race and the Politics of Welfare Reform*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich., pp. 151-170.

Kemp Salter F. (a cura di), 2004, *Welfare, Ethnicity, and Altruism: New Findings and Evolutionary Theory*, Frank Cass, Londra.

Kitschelt H., 1995, *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.

Koopmans R., 2010, *Trade-offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 36, n. 1, pp. 1-26.

Kymlicka W., 2001, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford.

Kymlicka W., 2003, *Being Canadian*, «Government and Opposition», vol. 38, n. 3, pp. 357-385.

Kymlicka W., 2004, *Cultural Responsive Policies*, relazione informativa preparata per il Rapporto sullo Sviluppo Umano delle Nazioni Unite, 15 giugno 2004, disponibile alla pagina web: undp.org/docs/publications/background_papers/2004/HDR2004_Will_Kymlicka.pdf.

Lipset S.M. e Marks G., 2000, *It Didn't Happen Here: Why Socialism Failed in the United States*, W. W. Norton & Co., New York.

Luttmer E., 2001, *Group Loyalty and the Taste for Redistribution*, «Journal of Political Economy», vol. 109, n. 3, pp. 500-528.

Martinez-Herrera E., 2004, *Liberal-Nationalist Theory, Political Confidence and Support for the Welfare State: Evidence from Britain*, European University Institute, Sps Working Papers.

Miller D., 1995, *On Nationality*, Oxford University Press, Oxford.

Miller D., 2000, *Citizenship and National Identity*, Polity Press, Cambridge.

Nagel T., 2005, *The Problem of Global Justice*, «Philosophy and Public Affairs», vol. 33, n. 2, pp. 113-147.

Nettle D., 2000, *Linguistic Fragmentation and the Wealth of Nations*, «Economic Development and Cultural Change», vol. 49, pp. 335-348.

Parekh B., 2004, *Redistribution or Recognition? A Misguided Debite*, in May S., Modood T. e Squires J. (a cura di), *Ethnicity, Nationalism, and Minority Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 199-213.

Pearce N., 2004, *Diversity Versus Solidarity: A New Progressive Dilemma*, «Renewal: A Journal of Labour Politics», vol. 12, n. 3.

Phillips A., 1999, *Which Equalities Matter?*, Polity Press, Cambridge.

Putnam R., 2007, *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture*, «Scandinavian Political Studies», vol. 30, n. 2, pp. 137-174.

Putnam R., 2004, *Who Bonds? Who Bridges? Findings from the Social Capital Benchmark Survey*, presentazione al meeting annuale dell'American Political Science Association, Chicago, settembre.

Rawls J., 1999, *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge.
Rorty R., 1999, *Achieving Our Country: Leftist Thought in Twentieth-Century America*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
Rorty R., 2000, *Is «Cultural Recognition» a Useful Concept for Leftist Politics*, «Critical Horizons», vol. 1, pp. 7-20.
Rothstein B., 1998, *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
Shayo M., 2009, *A Model of Social Identity with an Application to Political Economy: Nation, Class and Redistribution*, «American Political Science Review», vol. 103, pp. 147-174.
Soroka S., Johnston R. e Banting K., 2006a, *Ethnicity, Trust and the Welfare State*, in Kay F. e Johnston R. (a cura di), *Social Capital, Diversity and the Welfare State*, University of British Columbia Press, Vancouver.
Soroka S., Banting K. e Johnston R., 2006b, *Immigration and Redistribution in the Global Era*, in Bardham P., Bowles S. e Wallerstein M. (a cura di), *Globalization and Egalitarian Redistribution*, Princeton University Press, Princeton.
Soss J., Schram S. e Fording R. (a cura di), 2003, *Race and the Politics of Welfare Reform*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Mich.
Soss J., Schram S., Vartanian T. e O'Brien E., 2001, *Setting the Terms of Relief: Explaining State Policy Choices in the Devolution Revolution*, «American Journal of Political Science», vol. 45, n. 2, pp. 378-395.
Soysal Y., 1994, *The Limits of Citizenship*, University of Chicago Press, Chicago.
Swank D., 2002, *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press, Cambridge.
Taylor-Gooby P., 2005, *Is the Future American? Or, Can Left Politics Preserve European Welfare States from Erosion through Growing «Racial» Diversity?*, «Journal of Social Policy», vol. 34, n. 4, pp. 661-672.
Tully J., 2000, *Struggles over Recognition and Distribution*, «Constellations», vol. 7, n. 4, pp. 469-482.
Van Cott D.L., 2006, *Multiculturalism versus Neoliberalism in Latin America*, in Banting K. e Kymlicka W. (a cura di), *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 272-295.
van Parijs P. (a cura di), 2004, *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*, Editions De Boeck Université, Bruxelles.
Wolfe A. e Klausen J., 1997, *Identity Politics and the Welfare State*, «Social Philosophy and Policy», vol. 14, n. 2, pp. 213-255.
Wolfe A. e Klausen J., 2000, *Other Peoples*, «Prospect», dicembre, pp. 28-33.
Zurn C., 2004, Group Balkanization or Societal Homogenization: Is there a Dilemma between Recognition and Distribution Struggles?, «Public Affairs Quarterly», vol. 18, n. 2, pp. 159-186.

Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti

Italia. Il ruolo delle Regioni e il riparto delle competenze in materia di integrazione

Massimiliano Vrenna

La riforma del titolo V della Costituzione ha profondamente modificato il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. L'articolo esplora tale difficoltà di riparto nella materia «immigrazione». Questa è di competenza statale e tuttavia moltissime altre materie che costituiscono parte importante delle politiche di integrazione sono ormai di competenza concorrente, quando non direttamente residuale, delle Regioni. Basti pensare all'edilizia residenziale pubblica, alla sanità, ai servizi sociali, alle prestazioni di welfare municipale, e così via. Tale complesso e incerto riparto competenziale investe in pieno le politiche di integrazione degli stranieri e ha dato luogo ad un ricco contenzioso costituzionale per ciò che riguarda non solo l'applicazione concreta delle politiche ma soprattutto l'allocazione delle relative risorse. L'articolo passa poi ad offrire esempi di come il conflitto venga alimentato anche dal mutato quadro giuridico nazionale che ha subito un vigoroso cambio in senso restrittivo dell'accesso al welfare degli stranieri. Si passa poi ad analizzare una serie di testi di legge regionale e di programmi sociali e sanitari di alcune Regioni selezionate (Puglia, Umbria) così come le azioni settoriali sviluppate nei campi di competenza residuale come l'housing sociale, la salute, i servizi sociali. Il tutto cercando di ricostruire le direttrici di alcuni modelli possibili di politiche regionali per gli immigrati. L'articolo mette in evidenza infine la nuova architettura del finanziamento delle politiche di integrazione conseguente alla entrata in scena dei fondi comunitari.

1. Introduzione: la competenza della materia «immigrazione»

La Costituzione italiana, all'articolo 117, attribuisce alla competenza statale esclusiva le materie dell'immigrazione e della condizione giuridica dello straniero, mentre attribuisce alla competenza legislativa concorrente o residuale regionale moltissime altre materie che hanno un impatto fondamentale nelle politiche per gli immigrati e in definitiva sui diritti degli stranieri: formazione professionale, istruzione, assistenza sociale, edilizia residenziale pubblica e altre ancora. Da qui un

complicato riparto competenziale che da anni contrappone le Regioni allo Stato. Spetta naturalmente in primis alla Corte costituzionale dirimere il contenzioso e delimitare la materia così sinteticamente e ambiguamente definita «immigrazione», e infatti la Consulta negli ultimi anni ha già offerto indicazioni interpretative di grande interesse[1]. È impossibile riassumere in poche righe la complessa diatriba dottrinaria sulla qualificazione della materia «immigrazione», ma può senz'altro sostenersi che prevale ormai in modo deciso l'idea che vada rifiutata una ricostruzione del riparto tutta a favore dello Stato. Al contrario si ritiene che nella materia «immigrazione» le Regioni mantengano un autonomo e rilevante potere di intervento legislativo. Dunque la formula costituzionale farebbe riferimento allo status di straniero extracomunitario considerato nella sua essenza e nella sua conformazione unica mentre tutte le possibili declinazioni di tale status nei differenti campi della vita (salute, lavoro, assistenza sociale, ecc.) resterebbero suscettibili di un intervento regionale congiunto o addirittura esclusivo[2]. Quello appena tratteggiato rappresenta il nucleo problematico della questione che, lungi dall'essere puramente teorico costituzionale, ha al contrario pesanti e plurimi effetti pratici. Basti pensare al caso dell'accesso all'asilo nido dei bambini irregolari[3], a quello delle prestazioni sociali di emergenza delle persone ancora una volta irregolari, ai requisiti e alle relative graduatorie dell'edilizia residenziale pubblica e la lista potrebbe essere molto lunga. Dunque è innanzitutto attraverso un esercizio di comparazione diretta con la giurisprudenza costituzionale che è possibile ricondurre a razionalità e coerenza un sistema (quello delle competenze legislative e amministrative e gestionali dell'immigrazione) che oggi appare particolarmente confuso. Va precisato che la riforma costituzionale, con i conseguenti problemi inter-

1 Vale la pena riportare alcuni chiarissimi passaggi dalla relazione del 28 gennaio 2009, *Considerazioni finali del Presidente Giovanni Maria Flick sulla giurisprudenza costituzionale del 2008*: «[…]. La tematica dei migranti, ad esempio, può porre, in concreto, questioni di livello "differenziato" tra le varie normazioni che vi si dedichino; e rende quindi arduo comporre, secondo una linea coerente, le specifiche istanze che ciascuna delle diverse fonti intende soddisfare. Ma è altrettanto vero che, ove siano coinvolti precetti e diritti fondamentali, il bilanciamento fra i valori in gioco deve necessariamente pendere in favore di questi ultimi».

2 Si vedano le sentenze Corte costituzionale n. 50 del 28 gennaio 2005 e n. 201 del 26 maggio 2005.

3 Sull'asilo nido e sulla qualificazione da dare allo stesso in termini competenziali si veda la recentissima sentenza Corte costituzionale n. 114 del 20 aprile 2009.

pretativi, è del 2001 ma già nel 1998 il testo unico dell'immigrazione attribuiva alle Regioni un ruolo importante nelle politiche di integrazione per gli immigrati. Non solo, le stesse Regioni nel corso degli anni (e in verità alcune ben prima del 1998) si sono dotate di una propria legge regionale sull'immigrazione. Tuttavia se per ragioni di semplicità argomentativa si utilizza come linea di demarcazione il testo unico dell'immigrazione, e quindi il 1998, possiamo comunque dire che vi sono state diverse stagioni di legislazione regionale: leggi precedenti e successive alla riforma del titolo V oppure leggi successive alle modifiche restrittive del testo unico del 2002 (legge n. 189/2002 c.d. Bossi-Fini). Va subito chiarito che confrontare queste leggi con i cambi dell'assetto competenziale apportati dalla riforma costituzionale del 2001 non darebbe alcun risultato apprezzabile. In altri termini le leggi sono state sostanzialmente emanate a prescindere da quelle modifiche e scritte in un clima di confusione interpretativa sulla competenza. Si possono citare, tra le prime e più complete, le due leggi regionali dell'Emilia-Romagna e del Friuli-Venezia Giulia perché profondamente indicative dello «stile normativo» utilizzato: tendenzialmente esaustivo, quasi dei «piccoli» testi unici e ricche di principi programmatici o meramente declamatori. Occorre anche dire che l'approvazione di altre leggi, in altre Regioni, a distanza dal 2001 (dunque con maggiori indicazioni interpretative) non ha affatto portato a una maggiore qualità di scrittura delle stesse. Tale mancanza di chiarezza e tale scarsa qualità di *drafting* non è solo una mancanza tecnica dal momento che la redazione normativa, la tempistica, ecc., riflettono il momento storico e talvolta la stretta congiuntura politica in cui sono nate. Il presente lavoro mira a mettere in luce come le leggi regionali rappresentino solo una piccola porzione del problema competenziale. Come si evidenzierà nel prosieguo, non sempre ad una specifica normativa regionale ha fatto seguito la programmazione e il finanziamento di interventi di integrazione. Così specularmente anche Regioni che non hanno varato alcuna normativa recente sul tema tuttavia hanno messo in campo forti politiche di integrazione. L'attrito Stato-Regioni peraltro assume più spesso i caratteri del conflitto finanziario su specifici temi piuttosto che il confronto competenziale aperto sulla legislazione e talvolta passa dal riconoscimento di prestazioni sociali.

2. Le prestazioni sociali tra Stato e Regioni

Nel paragrafo precedente si è sommariamente citato il conflitto competenziale più trasparente e immediato per così dire, quello della legislazione regionale specifica sull'immigrazione. Tuttavia la progressiva politica di restrizione all'accesso ai diritti sociali, per gli stranieri, attuata a livello statale negli ultimi anni, ha ugualmente inasprito lo scontro competenziale che alcune volte rimane latente mentre altre volte sfocia in aperto conflitto istituzionale e giuridico. Solo per restare agli eventi più recenti si può notare che oltre al c.d. «pacchetto sicurezza», altri importanti provvedimenti, meno conosciuti, sono stati assunti dalla nuova legislatura e incidono direttamente sui diritti sociali degli stranieri oltre che su materie di competenza regionale. Si può fare riferimento soprattutto alla manovra finanziaria triennale, legge n. 133/2008[4]. Tra le molte misure si cita (art. 11) il varo di un vasto programma di edilizia sociale, il cosiddetto «piano casa», rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale destinata prioritariamente alla prima casa. La particolarità del piano tuttavia è nei destinatari dello stesso: «*a*) nuclei familiari e giovani coppie a basso reddito; *c*) anziani in condizioni economiche svantaggiate; *e*) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; altre categorie ancora [ed infine] *g*) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione». La norma presenta sia gravi dubbi di costituzionalità sia problemi più semplicemente interpretativi ed applicativi. Essa infatti disciplina una miriade di interventi: incremento del patrimonio abitativo di edilizia sociale, agevolazioni, anche amministrative, in favore di cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi, e molto altro ancora. Come si intuisce, quindi, l'art. 11 disegna un complesso scenario di attività che coinvolgono una pluralità di soggetti istituzionali e privati e che soprattutto coinvolgono le Regioni e i Comuni sulla base delle competenze talvolta esclusive di tali enti. In sintesi l'evanescenza e la vastità dei confini delle materie interessate dalla norma renderà assai complicata l'elaborazione di una netta separazione fra competenze statali e regionali nella determinazione dei benefi-

[4] Legge 133/2008, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.*

ciari aumentando il contenzioso Stato-Regioni. D'altra parte la materia è già oggetto di un contenzioso costituzionale, si citi per tutte la recente ordinanza n. 32/2008 in tema di edilizia sociale[5]. Come si intuisce, dalla risoluzione del problema competenziale deriverà che le Regioni potranno decidere in autonomia l'elenco dei beneficiari o dovranno attenersi all'elenco fissato dalla norma statale[6]. La Regione Toscana ha già impugnato la norma e dunque la questione è attualmente *sub iudice*[7]. Vi è un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale che merita di essere evidenziato, poiché introduce a considerazioni più generali sul finanziamento delle politiche sociali e dunque anche a quelle per gli immigrati. Si tratta della violazione di competenza realizzata attraverso la leva finanziaria. La questione è nota e soprattutto negli anni, con le ultime finanziarie, sono stati numerosi i ricorsi alla Corte costituzionale da parte delle Regioni: la legge finanziaria o leggi settoriali destinano risorse, vincolandole, su determinate «materie»

[5] Corte costituzionale, ordinanza n. 32/2008 «[…] la materia di cui trattasi [edilizia residenziale pubblica] rientra nella competenza residuale delle Regioni e non investe la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale; […] una specifica materia "edilizia residenziale pubblica" non compare tra quelle elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost., così che esiste un terzo livello normativo che rientra nel quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, il quale investe, appunto, la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e, conseguentemente, coinvolge la individuazione dei *criteri di assegnazione* degli alloggi dei ceti meno abbienti». Il ricorso ha avuto origine dall'impugnazione di alcune norme della l.r. Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7.

[6] Il conflitto risulta ancora più evidente se solo si pensa che troviamo ampi riferimenti all'integrazione abitativa degli stranieri in molta legislazione regionale sull'immigrazione, anche recente, come per esempio quella della Regione Lazio n. 10 del 2008, la quale prevede che la Regione favorisca l'acquisizione della prima casa in proprietà e l'accesso alle locazioni a uso abitativo per i cittadini stranieri immigrati, in conformità all'articolo 40 del d.lgs**.** 286/1998 e successive modifiche. Si tratta di interventi, è questo il cuore della questione, che dovrebbero essere ora finanziati con il «Piano casa».

[7] Giunta Regione Toscana, delibera n. 758/2008 «[...]. Ritenuto che le seguenti disposizioni della legge appaiono in contrasto con le attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, con specifico riferimento all'art. 11: La norma non rispetta le attribuzioni regionali in materia di edilizia residenziale pubblica, con violazione degli artt. 117 e 118 Cost.; di autorizzare il Presidente pro-tempore della Giunta Regionale Toscana a sollevare la questione di legittimità costituzionale [...]».

senza formalmente intervenire sulla competenza regionale, ma ugualmente violandola con la sottrazione delle relative risorse economiche[8]. Il dubbio di incostituzionalità del Piano casa è ancora più evidente dal momento che la maggior parte degli interventi delineati vengono cofinanziati con risorse regionali e locali[9]. Se le questioni poste dal «Piano casa» proiettano i propri effetti nell'immediato futuro, vi è tuttavia una disposizione della manovra triennale che ha avuto già un effetto diretto e immediato sugli enti locali e sui diritti degli stranieri. Si tratta dell'art. 11, comma 13: «Ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma

[8] Tra le molte sentenze si può segnalare la n. 137/2007 in cui la Consulta, dando ragione alle Regioni ricorrenti, ha ribadito l'illegittimità costituzionale delle norme, inserite in varie leggi finanziarie, che prevedono l'istituzione di fondi speciali in materie riservate alla competenza residuale o concorrente delle Regioni. Il ricorso era stato presentato dalle Regioni Piemonte e Campania per la pretesa incostituzionalità dell'art. 1, comma 336, della legge 23 dicembre 2005 – Legge finanziaria 2006 – che istituiva un fondo per la concessione di garanzia di ultima istanza per la contrazione di mutui diretti all'acquisto della prima casa di abitazione. Le Regioni hanno sostenuto che era configurabile una violazione degli artt. 118 e 119 Cost., in quanto la previsione di un vincolo di utilizzo per un finanziamento statale in materie di competenza regionale, per quanto detto finanziamento sia destinato a soggetti privati, inciderebbe illegittimamente sul sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze. Si vedano anche le sentenze n. 118 del 2006, n. 231 del 2005, n. 423 del 2004. Si può citare infine l'efficace sintesi della Consulta nella sentenza 114/2009: «Le predette norme risulterebbero lesive, altresì, dell'art. 119 della Costituzione, il quale non consente allo Stato di istituire e disciplinare finanziamenti a destinazione vincolata né nelle materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), né nelle materie di potestà legislativa residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), sia che questi fondi prevedano la diretta attribuzione di risorse a Regioni, Province, Città metropolitane o Comuni, sia che prevedano la diretta attribuzione di risorse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche, poiché «il ricorso a finanziamenti ad hoc rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza».

[9] Nel 2007 l'Emilia Romagna, la Toscana, l'Umbria e le Marche hanno destinato circa 358 milioni di euro per Piani casa includendo all'interno anche sostegno all'affitto, buoni casa ecc. (fonte: «Il Sole24ore» del 10 settembre 2008).

4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione». Ancora una volta vi è da sottolineare innanzitutto il profilo del cofinanziamento: si veda per es. la «Legge finanziaria» del Veneto n. 1/2008 art. 85, comma 4: «Al fine di contrastare il disagio abitativo dei nuclei familiari con alloggio in locazione, è assegnato un cofinanziamento regionale agli interventi finanziati con Fondo nazionale per il sostegno all'accesso delle abitazioni, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431». D'altra parte anche il *Programma 2008 di iniziative e di interventi in materia di immigrazione* della stessa Regione prevede, tra le altre misure: «Partecipare alla costituzione di un Fondo immobiliare etico per il soddisfacimento di fabbisogni abitativi di popolazione a basso reddito, autoctona e immigrata, singoli e famiglie, impossibilitata ad accedere agli alloggi di edilizia pubblica residenziale o al libero mercato della locazione e dell'acquisto». Se si mettono da parte tutte le questioni analizzate fino ad ora e relative ai dubbi di costituzionalità restano ugualmente molte perplessità sulla qualità tecnica della norma che pone pertanto ulteriori questioni interpretative legate più strettamente al diritto dell'immigrazione e che non è possibile affrontare in questo breve lavoro. Un ulteriore campo di attrito Regioni-Stato si è andato sviluppando in questi ultimi anni nell'ambito delle prestazioni sociali per i cittadini irregolari. In base alla normativa statale il cittadino straniero irregolare ha diritto solo alle cure mediche urgenti ed essenziali mentre la realtà rende evidente che molti interventi sociali sono ugualmente urgenti e indifferibili perché riguardano minori, donne in stato di gravidanza, persone straniere non autosufficienti, ecc. In realtà è indicativo osservare come già da molti anni la normativa regionale preveda interventi sociali per gli stranieri comunque dimoranti (formulazione ambigua utilizzata per non citare espressamente la condizione di irregolarità). Tali leggi regionali in effetti non sono mai state impugnate. Tuttavia la questione è esplosa solo di recente con il pacchetto sicurezza e in modo particolare con l'approvazione della legge regionale toscana sull'immigrazione (art. 18 l.r. 29/2008) la quale prevede esplicitamente che alcuni interventi sociali urgenti vengano garantiti anche agli stranieri irregolari: «stranieri dimoranti nel territorio regionale, anche se privi del permesso di soggiorno, possono fruire degli interventi sociali urgenti ed indifferibili». Si tratta, è bene ribadirlo, di una previsione normativa che coraggiosamente prende atto di una prassi largamente in uso in tutti i servizi

sociali. La legge menzionata è stata impugnata dal governo e la questione è dunque in attesa di pronunciamento della Consulta. Peraltro, come fatto notare prima, la prescrizione è puramente ripetitiva di quanto già previsto dalla legge Toscana 41/2005 *Accesso al sistema integrato per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale* così come da molte altre leggi regionali attuative della l. 328/2000[10]. Occorre ricordare che le Regioni hanno competenza esclusiva in «materia» di assistenza sociale, fermo restando il potere dello Stato di fissare *ex* art. 117, secondo comma, Cost., i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali[11]. Inoltre la Corte costituzionale con sentenza n. 306/2008, le cui affermazioni non sono state forse ancora sufficientemente valorizzate, ha stabilito che: «Al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti

[10] Per esempio la Regione Emilia-Romagna garantisce il diritto agli interventi e alle prestazioni anche alle persone occasionalmente presenti o temporaneamente dimoranti sul territorio regionale, limitatamente a quelli non differibili, chiaramente alludendo alle persone irregolari. La Regione Puglia fa salvo in ogni caso «l'accesso alle persone occasionalmente presenti o temporaneamente dimoranti sul territorio regionale limitatamente agli interventi indifferibili secondo le modalità definite dal regolamento regionale». La Regione Calabria prevede anch'essa che le prestazioni sociali si estendano alle persone occasionalmente presenti o temporaneamente dimoranti sul territorio regionale, limitatamente a quelle non differibili. Ancora più esplicita la Regione Campania che garantisce «agli stranieri senza permesso di soggiorno» e a coloro che occasionalmente si trovano sul territorio della Regione le misure di pronto intervento sociale. Anche le norme della legge campana non sono state impugnate. I riferimenti sono: legge regionale Emilia-Romagna del 12-03-2003 n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*; legge regionale Puglia 25 agosto 2003, n. 17, *Sistema integrato d'interventi di servizi sociali in Puglia*; legge regionale Calabria 5 dicembre 2003, n. 23, *Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella regione Calabria*; legge regionale Campania del 23 ottobre 2007 n. 11, *Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328*.

[11] La sentenza della Corte costituzionale n. 124 del 2009 è esemplare in tal senso: «Questa Corte ha affermato che tutte le attività, come quella in esame, – relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario –, rientrano nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni».

con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia. È possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata […]». Si tratta di un'affermazione estremamente importante in cui la Corte costituzionale dice esplicitamente che gli interventi per rimediare a gravi situazioni di urgenza non possono essere subordinate a titoli di legittimazione sul territorio.

3. Al di là della normativa sull'immigrazione

Il paragrafo che segue ha lo scopo di illustrare un'ulteriore sfaccettatura delle politiche regionali per gli immigrati che vanno ben al di là delle leggi regionali sull'immigrazione. Infatti lo strumento della normativa sociale è stata la via più consolidata per le politiche di integrazione. È noto che la legge n. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, ha assegnato proprio alle Regioni un ruolo cruciale di programmazione, coordinamento, indirizzo e valutazione dell'attuazione del sistema integrato di servizi sociali sul territorio, mentre spettano ai Comuni i compiti di progettazione e realizzazione di interventi concreti. Tale normativa ha costituito il vero banco di prova anche per ciò che riguarda l'accoglienza e l'integrazione dei migranti. Il sistema sociale delineato da molte Regioni si applica pienamente ai cittadini di paesi terzi in regola (a parità di condizioni con i cittadini italiani), ma talvolta prevede specifiche azioni sia per i soggetti in regola che per quelli non in regola, specie per ciò che riguarda le categorie vulnerabili come donne e minori. Altre volte si prevedono addirittura prescrizioni in netto contrasto con la normativa nazionale, riproponendo ancora una volta le difficoltà interpretative e applicative di cui si è detto nel precedente paragrafo. È pur vero che le modificazioni nell'architettura finanziaria delle politiche di integrazione ha depotenziato l'efficacia della programmazione regionale frammentando ciò che il disegno originario della Legge Turco-Napolitano aveva ricondotto ad unità. Sul punto si tornerà nel prossimo paragrafo. Non si vuole qui sottolineare soltanto il puro dato obiettivo per cui la maggior parte della legislazione sociale regionale include tra i destinatari gli stranieri. Si tratta al contrario di illumi-

nare un complesso quadro di programmazione sociale regionale e di interventi a favore dei migranti o meglio di illuminarne solo una piccola parte a mo' di esempio e di vedere come: 1) tale trama regionale si innesti e si intrecci con quella nazionale; 2) tale trama prescinda (talvolta parzialmente e talvolta completamente) da una moderna legge regionale sull'immigrazione. Si analizzi per esempio il caso della Regione Puglia. Questa Regione in effetti si era dotata nel 2000 di una legge[12] la quale prevedeva (artt. 4 e 5) un'attività di programmazione e pianificazione degli interventi attraverso un piano triennale e uno annuale. Nonostante tale previsione, solo con il 2005 ha visto la luce il primo Piano di azione annuale che stanziava 210.000 euro. In effetti è stata da poco approvata una nuova legge regionale *Norme per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati e dei nomadi in Puglia* che delinea un nuovo assetto istituzionale molto più dettagliato e articolato. La legge prende atto della intervenuta complessità in materia, dell'articolazione anche finanziaria della stessa e della pluralità di soggetti interessati. Nel nuovo disegno regionale[13] il piano di programmazione diventa più concertato con le altre realtà istituzionali e territoriali, diventa più integrato con gli altri strumenti di programmazione, esplicita il ruolo dei Comuni e attraverso di essi quello della disciplina regionale sul sistema integrato dei servizi sociali (l.r. n. 19/2006). Tuttavia pur nella cornice più leggera della previgente legge del 2000 vi sono state politiche radicalmente diverse. Ad un periodo di totale inattività fino al 2005 ha fatto seguito invece, dopo l'anno indicato, un cambio

12 L.r. Puglia del 15 dicembre 2000 n. 26, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi in materia di immigrazione extracomunitaria.*

13 L.r. Puglia del 4 dicembre 2009 n. 32, *Norme per l'accoglienza e l'integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati in Puglia*: «art. 9, co. 3**.** Il Piano regionale orienta la programmazione regionale nei singoli settori e costituisce riferimento per la definizione degli obiettivi e delle strategie degli enti locali. Il Piano individua, ove possibile, le quote di risorse comunitarie, nazionali e regionali vincolate per specifiche politiche di settore, da destinare ad interventi mirati in favore degli immigrati e dei nomadi. 4**.** Partecipano all'attuazione del Piano regionale gli enti locali, il sistema scolastico regionale, gli enti del servizio sanitario regionale, le aziende pubbliche per i servizi alla persona, gli enti di patronato e tutela sindacale, le associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro. All'attuazione del Piano regionale contribuiscono altresì associazioni, fondazioni, enti e organismi senza fini di lucro, associazioni di promozione sociale e organizzazioni di volontariato, enti della cooperazione sociale e Ong, imprese sociali, enti riconosciuti delle confessioni religiose, iscritti nei registri regionali, ove previsti».

di politica e di interesse per le politiche di integrazione. Ciò è dovuto al cambio delle forze politiche che guidavano la Regione. La nuova Giunta ha iniziato a varare e attuare un piano annuale che è stato di volta in volta assai specifico e rivolto a servizi ben individuati. Sono state anche colte diverse occasioni di cofinanziamento attingendo a fondi comunitari non specificamente dedicati all'integrazione degli stranieri. Si citano per esempio il progetto Rosa[14] oppure il progetto Passi[15]. La programmazione pugliese è indicativa per almeno due ragioni: 1) la capacità di intercettare le fonti di finanziamento varie[16]; 2)

[14] Il progetto si pone l'obiettivo di costruire una rete pubblica di servizi in grado di promuovere il benessere e l'inclusione sociale di tutti i cittadini e finalizzata allo sviluppo e alla qualificazione di un sistema di welfare regionale. In particolare, scopo specifico del progetto è favorire l'emersione del lavoro non regolare nel settore del lavoro di cura attraverso un sistema di azioni che intervengano direttamente sul sostegno alla domanda di cura (attraverso gli incentivi alle famiglie beneficiarie e il supporto alla sottoscrizione del contratto di lavoro) (deliberazione g.r. Puglia del 4 novembre 2008, n. 2083).

[15] Promozione dell'accesso ai servizi sociosanitari per i cittadini immigrati, finanziato dal Nuovo programma di prossimità Italia-Albania – Interreg/Cards 2004-2006, e realizzato nelle tre province di Bari, Brindisi e Lecce con l'obiettivo di realizzare un servizio di mediazione culturale che supporti l'attuazione delle politiche di inclusione sociale, garantisca l'accesso ai servizi socio-sanitari integrati e faciliti gli adempimenti relativi alle pratiche per il soggiorno dei cittadini stranieri. Sempre per quanto attiene all'accesso ai servizi delle persone straniere, lo stesso regolamento regionale n. 4/2007 introduce la necessità di definire, per ogni ambito territoriale, l'organizzazione di un servizio specifico, lo «Sportello per l'integrazione socio-sanitaria-culturale degli immigrati». Pur destinando risorse finanziarie che appaiono nel complesso limitate, i Piani emanati in attuazione della l.r. 26/2000 hanno comunque attivato varie linee di azioni innescando processi finalizzati al miglioramento dell'integrazione dei cittadini stranieri, ad una più accurata conoscenza del fenomeno a livello locale, all'organizzazione di risposte programmate ai bisogni di accoglienza e di inclusione, nonché di emersione delle forme di sfruttamento: dal lavoro nero alla tratta degli esseri umani e alla riduzione in schiavitù a fini lavorativi, sessuali, di accattonaggio.

[16] Gli stanziamenti del Ministero per la Solidarietà sociale (annualità 2007-2008, per un importo complessivo di € 175.000,00, oltre € 25.000,00 di cofinanziamento regionale) hanno consentito la programmazione di corsi di lingua italiana per immigrati, al fine di promuoverne l'integrazione linguistica e culturale nei diversi contesti di vita sociale e lavorativa, mentre la partecipazione e la vincita del programma comunitario Inti (*Integration for third country nationals*) hanno consentito di sviluppare il progetto denominato «Routes» in partnership con soggetti provenienti da Spagna, Grecia, Germania, Belgio, Francia, Gran Bretagna, per la creazione di un network transnazionale.

l'individuazione di una sorta di «livelli essenziali» all'interno dei quali si è fatto rientrare: *a*) l'istituzione di almeno uno sportello per l'integrazione socio-sanitaria-culturale; *b*) l'allestimento di unità di offerta abitativa per situazioni di emergenza temporanea (gruppi appartamento per adulti in difficoltà, piccoli nuclei in affitto, centri di pronta accoglienza, ecc.); *c*) il sostegno alla lotta alla tratta e alla riduzione in schiavitù e servitù degli esseri umani[17]; *d*) la promozione di iniziative di contrasto al lavoro irregolare, anche in collaborazione con le agenzie provinciali del lavoro, le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro. Veniamo ad un'altra Regione: l'Umbria. L'esperienza umbra è stata caratterizzata da scelte notevolmente anticipatorie della successiva normativa nazionale, basti ricordare quelle, risalenti agli anni '88/'89, di equiparare i cittadini non comunitari agli italiani nei campi della edilizia residenziale pubblica e della tutela sociale e sanitaria. In attuazione della l. 39/90 la Regione aveva approvato la l.r. n. 18 del 1990 *Interventi a favore degli immigrati extracomunitari*, con la quale effettivamente la piccola Regione del Centro Italia anticipava molte indicazioni[18] che poi sarebbero state previste, anni dopo, nella prima legge organica sul tema, la cosiddetta Turco-Napolitano. Dal 1990 l'Umbria è arrivata ormai al sedicesimo Programma e tutti hanno stimolato una diffusa partecipazione degli enti locali e del terzo settore. Indicativo che dopo il 1998 i programmi annuali previsti e finanziati dalla l.r. 18/90 sono stati rimodulati per integrarsi con quelli previsti per l'utilizzazione delle risorse recate dal testo unico dell'immigrazione e del Fondo per le politiche migratorie.

[17] Ciò anche mediante l'adesione ai programmi di assistenza alle vittime di tratta ai sensi degli artt. 18 del t.u. sull'immigrazione e dell'art. 13 della l. 228/2003, gestiti da Organismi di terzo settore mediante unità di strada e l'accoglienza in case rifugio, istituite ai sensi dell'art. 81 del r.r. n. 4/2007.

[18] Diritto alle prestazioni socio-assistenziali (art. 9); diritto alla salute fisica e mentale (art. 10); diritto all'abitazione: equiparazione agli italiani nel campo dell'edilizia sovvenzionata e agevolata convenzionata (alloggi in locazione, acquisto e recupero prima casa), sostegno ad ogni iniziativa tendente ad accrescere la disponibilità di alloggi (art. 11). Diritto allo studio: estensione agli stranieri degli interventi di cui alla legge regionale sul diritto allo studio, sostegno a borse di studio per extracomunitari nella fascia dell'istruzione secondaria superiore. Formazione professionale: completa equiparazione degli stranieri agli italiani nel diritto di accesso ai corsi, corsi specifici per facilitare l'ingresso degli extracomunitari nel mercato del lavoro italiano, corsi mirati al reinserimento degli immigrati nei paesi di origine, come forma di cooperazione allo sviluppo (art. 13).

4. Le fonti di finanziamento

La precedente citazione ci conduce all'ultimo tema affrontato, quello del finanziamento delle politiche di integrazione. Il primo riferimento ad un fondo unico per finanziare le iniziative di integrazione lo troviamo nella legge n. 40/1998 c.d. Turco-Napolitano, dove all'articolo 43 (poi diventato art. 45 del d.lgs. 286/1998 – testo unico del-l'immigrazione) si prevede un Fondo nazionale per le politiche migratorie. Il Fondo era mirato al finanziamento di corsi di lingua italiana, progetti di educazione interculturale, accesso all'alloggio e misure di accoglienza dovute a eventi straordinari[19]. Naturalmente al Fondo potevano contribuire risorse regionali e locali ma è soprattutto attraverso la quota ministeriale del Fondo che fino al 2002 si è provveduto a cofinanziare iniziative sperimentali e progetti pilota. Tali progetti sono stati soprattutto attuati attraverso accordi di programma[20] stipulati con le Regioni. Obiettivo principale degli accordi di programma è stato quello di dar vita a progetti sperimentali e percorsi innovativi che facilitassero l'integrazione degli immigrati regolarmente presenti nel nostro paese, al fine di individuare buone pratiche da diffondere sul ter-

[19] Articolo 43 legge 40/1998: «Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito il Fondo nazionale per le politiche migratorie, destinato al finanziamento delle iniziative di cui agli articoli 20, 38, 40, 42 e 46, inserite nei programmi annuali o pluriennali dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni. […]. Lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni adottano, nelle materie di propria competenza, programmi annuali o pluriennali relativi a proprie iniziative e attività concernenti l'immigrazione, con particolare riguardo all'effettiva e completa attuazione operativa del presente testo unico e del regolamento di attuazione, alle attività culturali, formative, informative, di integrazione e di promozione di pari opportunità. I programmi sono adottati secondo i criteri e le modalità indicati dal regolamento di attuazione e indicano le iniziative pubbliche e private prioritarie per il finanziamento da parte del Fondo, compresa l'erogazione di contributi agli enti locali per l'attuazione del programma».

[20] Ad. es. l'accordo di programma Piemonte/Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, del 12 dicembre 2007, avente ad oggetto la predisposizione di un programma di interventi finalizzato alla diffusione della conoscenza della lingua italiana destinato a cittadini extracomunitari adulti regolarmente presenti in Italia (d.g.r. n. 22-8546 del 7 aprile 2008). Ancora l'accordo con la Regione Umbria per azioni integrate di orientamento, formative e di sistema, nonché il sostegno a forme di stabilizzazione del lavoro precario. Altri progetti sono stati finanziati nei campi del diritto all'abitazione, dell'inserimento scolastico, della alfabetizzazione e formazione linguistica.

ritorio. Il legislatore ha poi riservato agli enti locali, anche in convenzione con soggetti del terzo settore, di dare realizzazione concreta agli interventi finanziati. Nel 2002 il primo cambiamento di rilievo: il Fondo confluisce nel Fondo nazionale per le politiche sociali (istituito dall'art. 59 della legge n. 449/1997) che a partire dal 2003, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, viene ripartito senza vincolo di destinazione. A tutt'oggi il Ministero competente utilizza la quota destinata all'amministrazione statale soprattutto per finanziare iniziative sperimentali e progetti pilota. La Legge Turco-Napolitano individuava le Regioni come le centrali per le politiche per gli immigrati e il carburante per tali centrali avrebbe dovuto essere il Fondo nazionale per le politiche migratorie. Molte Regioni tra l'altro, pur in presenza di restrizioni economiche di derivazione statale hanno comunque continuato a finanziare con risorse proprie piani annuali e pluriennali di politiche per l'integrazione (Puglia, Umbria, Piemonte). Per altro verso l'eliminazione del Fondo nazionale per le politiche migratorie non ha chiuso la partita del finanziamento statale per le politiche di integrazione. Infatti nel corso degli ultimi anni numerosi fondi specifici, soprattutto di derivazione comunitaria, hanno arricchito la dotazione finanziaria in materia complicando non di poco il quadro economico. Si vedranno tra poco tali fondi. Occorre però dire che nel 2006 viene ricostituito, sia pure per breve tempo, un fondo statale a carattere generale: il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati. Nell'ambito delle procedure di riparto di tale fondo, si è dato particolare rilievo al mondo del terzo settore, destinando ad esso una quota delle risorse per il finanziamento degli interventi in materia di sostegno all'accesso all'alloggio, accoglienza degli alunni stranieri, valorizzazione delle seconde generazioni, tutela delle donne immigrate, diffusione della lingua italiana. Nello specifico, il Fondo è stato istituito dall'art. 1, comma 1267, della Legge finanziaria per il 2007 presso l'allora Ministero della Solidarietà sociale. Al Fondo era stata inizialmente assegnata la somma di 50 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, e per l'anno 2008 la somma era stata incrementata di ulteriori 50 milioni dall'art. 2, comma 536, della legge 22 dicembre 2007, n. 244[21], la Legge finanziaria 2008. Il fondo avrebbe potuto costituire un'utile occasione per ripristinare un canale unificato di finanziamento per le iniziative di integrazione sul modello del pre-

[21] Legge 22 dicembre 2007, n. 244, Legge finanziaria 2008 recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.*

cedente Fondo per le politiche di immigrazione e tuttavia esso è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza Corte cost. n. 50/2008, proprio in virtù di quel riparto competenziale di cui si è detto nella prima parte di questo lavoro. In particolare la Consulta ha ritenuto che il legislatore statale, con l'istituzione del suddetto Fondo inclusione, avesse voluto perseguire una chiara finalità di politica sociale e più specificamente per misure di assistenza. Pertanto la norma istitutiva «non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, non rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma inerisce ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione». Deve comunque precisarsi che tra le singole attività finanziabili figurano alcune che potrebbero ritenersi di competenza statale, quali la realizzazione di «campagne di informazione sui diversi strumenti e meccanismi di tutela delle donne, finalizzate a prevenire e contrastare pratiche e forme di costrizione psicologica e fisica, come tutte le manifestazioni di violenza di genere, di molestie e ricatti in ambito familiare e lavorativo» ovvero il censimento e monitoraggio delle presenze dei minori non accompagnati sul territorio «finalizzati all'implementazione di una banca dati individuale che permetta di ricostruire il percorso del minore». È evidente però che la Consulta non è entrata neppure nel merito di queste considerazioni, dal momento che ha ritenuto che la semplice denominazione del Fondo, che richiama espressamente l'inclusione sociale degli immigrati, fosse di per sé immediatamente lesiva delle competenze regionali, a prescindere da qualsiasi destinazione, pur significativa, scelta in concreto per l'anno finanziario di riferimento. La sentenza è intervenuta quando la procedura di ripartizione delle risorse per l'anno 2007 aveva già preso avvio, così che la Corte costituzionale, pur dichiarando l'incostituzionalità del finanziamento, ha comunque salvato il procedimento di spesa in corso, anche se non esaurito[22]. Preme comunque evidenziare che, anche a seguito della declaratoria di incostituzionalità, il d.l. n. 93/2007[23] ha modificato l'art. 1, comma 1267, della legge 296/2006, disponendo che per l'anno

[22] Cfr. sent. 50/2008, § 9. Sull'operatività del principio di continuità istituzionale, cfr. anche sentenza 370/2003.

[23] Art. 5, comma 11, d.l. n. 93/2007 convertito nella legge n. 126/2008, recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, recante disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.*

2008 fossero destinati al predetto Fondo soltanto 5 milioni di euro rispetto ai 100 milioni inizialmente previsti (nessuno stanziamento previsto per l'anno 2009). In definitiva si destinano risorse, sia pur radicalmente decurtate, a un fondo ormai dichiarato incostituzionale dalla Consulta[24]. Tuttavia, come si diceva, negli ultimi anni l'istituzione di una serie di fondi speciali a cui hanno potuto e potranno accedere in futuro sia gli enti locali che il terzo settore in modo diretto oppure in compartecipazione con i primi hanno provocato una frammentazione dell'originario disegno della Legge Turco-Napolitano di una Regione che fosse centro di programmazione e di spesa degli interventi di integrazione. Si tratta di fondi ad hoc con regole di distribuzione anche assai diverse tra di loro. L'arrivo di tali risorse economiche, soprattutto dall'Unione europea, ha dunque cambiato rapidamente schemi che andavano appena consolidandosi. Il riferimento è innanzitutto ai nuovi fondi del *Programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013* che prevede 4 fondi: *a*) Fondo europeo per i rifugiati; *b*) Fondo europeo per le frontiere esterne; *c*) Fondo europeo per i rimpatri; *d*) Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Quest'ultimo fondo è quello specificamente previsto per il finanziamento di progetti di integrazione a carattere più generale e vario. Il fondo è dotato di 825 milioni di euro e sarà attuato sia attraverso azioni comunitarie (gestite dalla Commissione), sia attraverso bandi annuali gestiti dal Ministero dell'Interno. I progetti dovranno essere finalizzati tra l'altro a: organizzare e mettere in pratica programmi e attività di inserimento degli stranieri; aumentare la partecipazione civica, politica e culturale degli immigrati; rafforzare la capacità di rispondere ai bisogni di gruppi diversi e sensibili di migranti: donne, minori, ecc.; rafforzare la capacità della società intera di adattarsi alla diversità, aumentare la capacità degli Stati membri di valutare e monitorare le politiche di integrazione. Il fondo europeo ha già avuto ormai una rappresentazione nazionale con il relativo espletamento dei bandi relativi alle annualità 2007 e 2008. La maggior parte di tali bandi hanno visto l'aggiudicazione da parte di alcuni grossi *players* nazionali; tuttavia altri bandi hanno al contrario avuto una diffusa partecipazione a livello nazionale. Basta scorrere l'elenco degli ammessi ma anche quello dei non ammessi per avere un quadro immediato, chiaro e sintetico di

[24] I 144,9 milioni di euro così stornati sono stati destinati alla copertura delle misure adottate con il citato decreto in materia di abrogazione dell'Ici sulla prima casa e di detassazione degli straordinari.

una pluralità di realtà associative davvero vivaci. Una vera e propria mappa nazionale del terzo settore che si occupa dell'immigrazione. A inizio ottobre 2009 sono state rese note anche le linee guida per i finanziamenti 2010. È da sottolineare la tempistica breve imposta dagli stessi bandi che non consente la creazione di reti istituzionali adeguate così come l'inserimento dei progetti nella programmazione corrente. Per esempio, in relazione all'annualità 2010, tutti i progetti dovranno essere conclusi entro il 31 ottobre del 2010 ma i bandi sono stati pubblicati solo nel dicembre del 2009. Le linee di azione sono le più varie: si passa dalle misure che garantiscano e migliorino i processi di inclusione sociale (formazione linguistica, orientamento civico, orientamento al lavoro e formazione professionale), ai progetti giovanili, dalle azioni di sensibilizzazione, di informazione e comunicazione, all'applicazione di sistema di valutazione delle politiche di integrazione e così via. Oltre al Fondo europeo per l'integrazione si devono considerare almeno altri tre fondi: il Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati – finanziato con il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, anno 2007 – promosso dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali e realizzato dall'Anci. L'obiettivo del Programma è di accrescere la tutela dei minori stranieri non accompagnati in Italia, sostenendo i Comuni nella messa a punto di servizi specifici in una logica di standardizzazione nazionale degli interventi. Il Programma parte dall'esigenza dei territori di far fronte in maniera più compiuta alle necessità di accoglienza e tutela dei minori e si fonda sulla condivisione di responsabilità e oneri tra amministrazione centrale e autonomie locali. Finanziato con un fondo ormai non esistente, il Programma è stato comunque prorogato al 31 dicembre 2009 e vede i Comuni e il terzo settore gestori come protagonisti diretti, coordinati dall'Anci e in diretto rapporto finanziario e gestionale con il Ministero. L'architettura istituzionale è quella già sperimentata da un altro programma, anch'esso gestito dall'Anci per conto del Ministero dell'Interno e relativo alla tutela dei richiedenti asilo, il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) istituito dalla legge n. 189/2002 e costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza e di integrazione – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Anche in questo caso i soggetti istituzionali della rete sono i Comuni che tuttavia, attraverso il terzo settore, garantiscono tutti gli interventi di «accoglienza integrata» che superano la mera predisposizione di vitto e alloggio, prevedendo

in modo complementare anche misure di orientamento legale e sociale, nonché la più articolata costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico[25]. Come si può evincere dalla sequenza cronologica di tali fondi va innanzitutto notato che le politiche per l'integrazione sono state via via costruite prescindendo da una specifica normativa in materia traendo, i diversi piani annuali o pluriennali, impulso dall'azione delle giunte regionali, fondamento giuridico normativo nella legislazione immigratoria nazionale (testo unico dell'immigrazione) o sociale regionale (attuativa della 328/2000). L'originaria idea di una programmazione generale regionale che fosse finanziata con il riparto del fondo per le politiche migratorie è per il momento superata dalla realtà. Il finanziamento delle politiche arriva dunque dalle scarse risorse che ciascuna Regione decide di utilizzare all'interno del fondo sociale regionale o da finanziamenti specifici ministeriali dello stesso fondo o infine, come si è visto, da una serie di fondi settoriali o generali di provenienza comunitaria. Si è visto che in tal modo diventa molto più difficile ricondurre ad un disegno unitario i vari interventi che possono soffrire di parcellizzazione eccessiva. Tale parcellizzazione ha precisi riflessi nell'attività di programmazione. I tempi dei singoli fondi non coincidono tra di loro e possono non coincidere con i tempi della programmazione. Tali sfasature si riflettono anche sulla programmazione locale che pertanto non ha a disposizione un quadro finanziario stabile e determinabile. Il dato più interessante tuttavia è lo scardinamento del disegno originario di una programmazione a cascata. Ai fondi analizzati infatti possono attingere direttamente le autonomie locali, le Regioni, il terzo settore, singolarmente o in partenariato. Certo non si ignora l'esigenza di un coordinamento dei progetti e di sinergie territoriali. In tal senso deve essere

[25] Gli enti locali che aderiscono alla rete del Sistema di protezione sono 123, dislocati in 19 Regioni. Tutti questi soggetti, come detto, utilizzano il terzo settore soprattutto per gli interventi di «accoglienza integrata», cioè tutti quei servizi di assistenza, orientamento e accompagnamento della persona collaterali alla prima fase di presa in carico e accoglienza. Si pensi per esempio all'assistenza sociale, nella quale rientrano anche gli interventi di apprendimento della lingua e di alfabetizzazione; le attività multiculturali, sia in termini di attività direttamente in favore dei beneficiari dell'accoglienza, sia rivolte al territorio; l'inserimento scolastico dei minori; la mediazione linguistica-culturale, nei differenti ambiti (abitativo, lavorativo, sociale, ecc.); l'orientamento e l'informazione legale; i servizi per l'inserimento abitativo, a partire dalla intermediazione all'erogazione di contributi alle spese; i servizi per l'inserimento lavorativo.

letto l'obbligo presente in molti bandi afferenti a questi fondi, che i progetti vengano presentati all'interno del Consiglio territoriale per l'immigrazione o che ottengano una sorta di *placet* della Prefettura[26]. Per altro verso la struttura stessa dell'avviso pubblico nazionale ha innescato un inedito dinamismo di talune realtà locali e del terzo settore, che ha portato alla creazione di partenariati nuovi, di reti associative, di progetti sperimentali, di rottura di «cordate» tradizionali.

5. Conclusioni

In conclusione, possiamo affermare che la definizione dello spazio competenziale delle Regioni in materia di immigrazione è un processo quanto mai vivo e in trasformazione. Il complicato riparto competenziale che da anni contrappone le Regioni allo Stato sta vedendo la Corte costituzionale impegnata nella definizione di alcuni principi fondamentali in materia, sebbene le indicazioni della Consulta non sembrino avere talvolta un carattere chiaro e dirimente. D'altra parte

[26] Primo rapporto sull'attività dei consigli territoriali per l'immigrazione, giugno 2008: «Il crescente ruolo della Prefettura nell'attuazione delle politiche di governo del fenomeno migratorio impone ai Consigli territoriali per l'immigrazione, e ai Prefetti che li presiedono, di coniugare la definizione delle politiche locali di integrazione degli immigrati con le esigenze collegate alle politiche per l'ingresso e il soggiorno della popolazione immigrata. I processi di integrazione devono presupporre e articolarsi attraverso la piena accettazione delle regole dettate dal nostro ordinamento. D'altro canto, la ricerca di condizioni di maggiore sicurezza e coesione sociale non può che conseguirsi attraverso un miglioramento delle condizioni di vita degli immigrati regolari: dal lavoro alla casa, dalla famiglia alla salute, dalla scuola all'identità religiosa. In questo quadro il Prefetto viene a configurarsi come il naturale anello di congiunzione fra l'area di intervento dello Sportello unico e quella relativa ai Consigli territoriali: l'attività amministrativa relativa alla gestione delle procedure relative all'ingresso e al soggiorno degli immigrati risulta propedeutica alla promozione di interventi per favorire l'inclusione sociale degli immigrati regolari. In questo quadro di riferimento, in molte province, si è rivelata proficua la collaborazione tra i Consigli e gli Sportelli unici grazie all'azione sinergica dei due organismi, che ha consentito di gestire al meglio le problematiche connesse alle procedure legate all'ingresso dei lavoratori extracomunitari e al ricongiungimento con i loro familiari. Numerose le commissioni tematiche o i gruppi di lavoro – istituiti all'interno dei Consigli territoriali per l'immigrazione – per l'analisi di scelte mirate alla semplificazione e allo snellimento delle procedure amministrative».

la materia è completamente frammentata e ricca di rivoli nonostante il tentativo, più o meno fruttuoso ed efficace delle Regioni, di intervenire con testi di legge apparentemente o suppostamente esaustivi. Come si è evidenziato, una specifica normativa regionale di immigrazione talvolta è stata coordinata a una separata attività di programmazione sociale mentre altre volte è stata sovrapposta. D'altra parte si è anche visto che la presenza di una legislazione specifica sull'immigrazione non è affatto garanzia di programmi o di interventi di integrazione, ben potendo tale normativa essere puramente declamatoria o inapplicata. Prova ne è il fatto che molte Regioni che non hanno varato alcuna normativa recente sul tema, tuttavia hanno saputo elaborare robuste politiche di integrazione. Vale anche l'esempio contrario, che pure si è analizzato. Dunque il quadro che emerge è quello di un complesso intreccio di normativa sociale, normativa dell'immigrazione e attività programmatoria. Un quadro che, come si è visto, non può prescindere dal ruolo che la legge n. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, ha assegnato alle Regioni in tema di programmazione, coordinamento, indirizzo e valutazione dell'attuazione del sistema integrato di servizi sociali sul territorio. In questa complessa partita giuridica e istituzionale un ruolo non secondario lo stanno svolgendo le nuove direttrici di finanziamento delle politiche di integrazione. La parte del leone è senza dubbio svolta dai fondi comunitari del *Programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013*. Lo studio è servito soprattutto per mettere in evidenza quanto siano ancora poco conosciuti i reali effetti che tali fondi hanno prodotto o stanno producendo in termini di dinamismo del terzo settore, in termini di capacità di progettare degli enti locali, in termini di scardinamento finanziario dei programmi regionali di integrazione. Per tali aspetti non è azzardato sostenere quindi che davvero la sfida della classe dirigente delle Regioni e del terzo settore, così pesantemente coinvolto dalla stessa legislazione a programmare e decidere, sarà nel prossimo futuro proprio quella di utilizzare appieno il nuovo quadro normativo e finanziario per ricondurre a unità la pluralità di azioni, finanziamenti e progetti e in definitiva per riportare ad un'unità di strategia una politica, quella dell'integrazione dei migranti, che ormai necessita di una classe dirigente locale formata e cresciuta con la materia.

Immigrazione e bilancio pubblico in Italia*

Floriana D'Elia, Stefania Gabriele

L'impatto dell'immigrazione sulle finanze pubbliche dei paesi di destinazione è un aspetto cruciale nel dibattito sugli effetti dei flussi di persone tra paesi. In questo lavoro si raccolgono i dati amministrativi disponibili sul gettito e sulla fornitura di servizi/prestazioni agli immigrati in Italia, e si integrano tali dati con stime realizzate comunque su dati di natura amministrativa. L'esercizio incontra un limite nel fatto che le informazioni reperite non sono omogenee rispetto all'aggregato di riferimento e all'anno di competenza. Gli effetti positivi sulla finanza pubblica della presenza migratoria in Italia non appaiono trascurabili.

1. Introduzione

Nei paesi a più lunga tradizione di immigrazione già da tempo sono state sviluppate analisi volte a valutare l'impatto del fenomeno sulla finanza pubblica dei paesi di destinazione. Tale impatto è stato esaminato, ad esempio, per la Germania (Sinn e al., 2001), i Paesi Bassi (ter Rele, 2003), gli Stati Uniti (Borjas, 1999; Auerbach e Oreopoulos, 1999), il Regno Unito (Glover e al., 2001), la Svezia (Hansen e Lofstrom, 2000).
Le conclusioni che emergono dalla letteratura non sono univoche, anche se in alcuni casi si rileva un effetto tendenzialmente positivo poiché, se da un lato gli immigrati hanno un'elevata probabilità di accedere alle prestazioni sociali (a causa del basso livello di retribuzione relativamente alla popolazione autoctona), dall'altro è indubbio che essi contribuiscano in misura consistente al finanziamento delle prestazioni di cui beneficiano. Si riscontrano risultati diversi anche riguardo all'impatto differenziato nel breve e nel lungo periodo[1].

* La ricerca da cui è stato tratto il presente lavoro è stata promossa e patrocinata dal Ministero del Lavoro e da Fondo Sviluppo-Federcasse. Le autrici desiderano ringraziare Maria Cozzolino, Michele Raitano ed Emanuela Montebugnoli per gli utili suggerimenti, il Dipartimento delle Finanze e la Sogei per la fornitura dei dati sul gettito fiscale degli stranieri.

[1] Si può osservare che, rispetto agli studi sviluppati per gli Usa, la letteratura re-

In risposta alla crescente domanda di analisi su questo tema anche in Italia sono state realizzate alcune stime. Si può ricordare ad esempio quella del Cer (Centro Europa ricerche, 2000), che analizza con il nostro paese anche Francia, Germania e Spagna, individuando per tutti nell'immigrato un contribuente netto, con l'eccezione della Francia. Con riferimento agli studi pubblicati nell'ultimo quinquennio, ricordiamo che Sartor (2005) mostra come le verifiche empiriche tendano ad evidenziare che dopo un certo numero di anni l'immigrato regolare diviene assimilabile al lavoratore indigeno, per cui il saldo di bilancio deve essere valutato indipendentemente dalla condizione di straniero[2]. Altri lavori riguardano il contributo degli immigrati alla sostenibilità del sistema previdenziale italiano. Tra questi, in particolare, Coda Moscarola e Fornero (2005) sottolineano che gli introiti per il bilancio pubblico provengono solo dalla popolazione regolarmente presente, e di conseguenza dovrebbe essere obiettivo delle politiche migratorie favorire l'inserimento nel mercato del lavoro, promuovendo, al tempo stesso, integrazione e stabilizzazione. Quanto all'apporto degli immigrati al sistema fiscale e contributivo, conviene ancora ricordare i lavori della Caritas (2008) e di Banca d'Italia (2009). Il risultato delle recenti stime della Banca d'Italia, riferite al 2006 e basate principalmente su dati campionari, è che rispetto agli italiani gli stranieri (il 5% della popolazione residente) contribuiscono in misura proporzionalmente inferiore al gettito (il 4% delle entrate considerate) e ricevono minori prestazioni (il 2,5% delle spese per istruzione, pensioni, sanità e sostegno al reddito).

Può valere la pena di sottolineare che, come in altri paesi europei, si stanno diffondendo in Italia forme di discriminazione nell'accesso ai servizi anche tra immigrati, secondo l'origine, il motivo dell'ingresso, la qualifica. Nel caso di stranieri provenienti dai paesi dell'Unione, si sta affermando un processo di parificazione di trattamento con i cittadini del paese di arrivo, mentre per gli immigrati di aree extra Ue continuano a permanere svantaggi, sia per quanto concerne i livelli retributivi, sia nell'accesso ai servizi. Tendenzialmente, come emerge in Inps (2008), i lavoratori non Ue sono privi di un insieme di diritti

lativa ai paesi europei è concentrata maggiormente sulla verifica del contributo apportato dagli immigrati per bilanciare il processo di invecchiamento della popolazione (si veda Versari, 2005, che contiene un'ampia rassegna della letteratura statunitense ed europea).

[2] Lo studio di Giovani, Lorenzini e Versari (2005) concerne il caso specifico della Toscana.

(libera circolazione all'interno dell'Unione, ricongiungimento familiare, accesso al settore pubblico e ad alcune tipologie lavorative), e questo li rende maggiormente esposti a rischi di emarginazione e di assorbimento nell'economia «informale»[3]. Ciò può tradursi in una maggiore richiesta di alcuni servizi, soprattutto sanitari (Istat, 2008); inoltre, gli immigrati del settore informale sono più soggetti alla discontinuità nei servizi ricevuti e nella contribuzione versata, con effetti non lineari sulla finanza pubblica.

Nei prossimi paragrafi si presentano alcuni dati sugli esborsi dal bilancio pubblico volti a fornire servizi agli immigrati e sui principali flussi di opposta direzione, fiscali e contributivi. Si tenta semplicemente di valutare le entrate e uscite annuali a consuntivo, mentre non viene qui affrontata la quantificazione del saldo netto attualizzato delle entrate e uscite degli immigrati durante il loro ciclo di vita o del differente impatto nel breve e lungo termine. Si vedrà come l'effetto sul bilancio dipenda dalle caratteristiche degli immigrati, soprattutto in termini di età e di capacità di inserimento nel mercato del lavoro, e dalla regolazione dei programmi di welfare e del sistema fiscale e contributivo.

2. I trasferimenti in natura: l'istruzione

In Italia, dove è previsto l'obbligo di istruzione anche per i minori in età scolare sprovvisti di regolare permesso di soggiorno, il dato dell'incidenza degli stranieri sulla popolazione scolastica mostra come l'immigrazione rappresenti un fenomeno piuttosto nuovo.

Secondo i dati più recenti del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (Miur, 2009), nell'anno scolastico 2008/09 gli alunni non italiani nel nostro paese erano circa 629.000, il 7% della popolazione scolastica totale, con un incremento di circa 50.000 individui rispetto all'anno precedente e un aumento dell'incidenza nel decennio considerato di poco più di 6 punti percentuali.

[3] Il diritto alla permanenza nel nostro paese e l'accesso ad alcune prestazioni (ad esempio, Cig, indennità di disoccupazione e assistenza sanitaria completa) sono subordinati al possesso di un regolare contratto di lavoro. Giunti alla risoluzione di questo, l'immigrato può richiedere il rilascio di un permesso di durata temporanea (6 mesi) per la ricerca di un nuovo impiego. In caso di mancato rinnovo o sottoscrizione di nuovo rapporto, l'immigrato diviene irregolare, con il rischio di cadere nelle maglie del mercato sommerso.

La quota più numerosa degli studenti stranieri origina dai paesi europei esterni all'Ue-15 (47,7%); più bassa è la percentuale di coloro che provengono dal continente africano (24,1%), da quello asiatico (15,2%) e, infine, da quello americano (10,4%); i valori mostrano, inoltre, una certa stabilità del peso rappresentato da tali comunità nel periodo considerato. Si può tuttavia rilevare che nel corso del tempo si è registrata una tendenza all'aumento della percentuale degli alunni di paesi nuovi membri Ue, mentre una contrazione relativamente contenuta si è verificata nel caso di America e Asia e una più accentuata per i paesi africani.

Tabella 1 - Alunni stranieri e spesa del bilancio dello Stato a loro destinata per livello di istruzione (anno scolastico 2007/08)

Ordine e grado di istruzione	Alunni stranieri	Spesa (mln euro)
Scuola dell'infanzia	111.044	652
Scuola primaria	217.716	1.278
Scuola sec. I grado	126.396	846
Scuola sec. II grado	118.977	796
Totale	574.133	3.571

Fonte: Elaborazioni Isae su dati Miur, 2008.

Gli alunni stranieri frequentano prevalentemente i cicli scolastici di ordine inferiore, con una concentrazione pari al 37% nella scuola primaria nel 2008/09 (20% nella scuola dell'infanzia); la loro presenza tende a diminuire in modo consistente all'aumentare dei livelli di istruzione (poco più del 20% nella scuola secondaria inferiore e in quella superiore).
Sulla base della numerosità e della distribuzione per cicli scolastici della popolazione studentesca (italiana e non) è possibile pervenire a una stima delle risorse del bilancio dello Stato destinate agli alunni stranieri, disaggregate per livello di istruzione (tab. 1): per l'anno scolastico 2007/2008, la spesa totale risulta pari a circa 3,6 miliardi di euro.

3. I trasferimenti in natura: la sanità

La legislazione italiana stabilisce il diritto all'assistenza per tutta la popolazione immigrata, regolare e irregolare, sia pure con differenti modalità. Con il permesso di soggiorno (non di breve durata, come quelli

per affari e turismo) ci si può iscrivere al Ssn, e dunque scegliere il medico di base o il pediatra; chi risiede in Italia per motivi di studio, religiosi o è collocato alla pari può iscriversi volontariamente al Ssn pagando una quota fissa che va rinnovata ogni anno; chi non ha un permesso di soggiorno può essere curato in ospedale o in ambulatorio presentando la tessera Stp (Straniero temporaneamente presente), che va richiesta alla Asl. Anche nel caso degli stranieri non «in regola» sono quindi garantite le cure ambulatoriali urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio, nonchè la tutela della gravidanza e della maternità e quella della salute del minore (sempre in ambulatorio, ospedale o consultorio), nonché le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale e di profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive. Per ottenere la gratuità totale o parziale delle cure (applicazione del ticket) è necessario auto-certificare la condizione di indigenza.

La mancanza di rilevazioni omogenee effettuate a livello nazionale limita le possibilità di quantificazione dei costi sostenuti per l'assistenza sanitaria agli immigrati. In generale, secondo quanto rilevato dall'Istat (2008)[4], gli immigrati residenti in Italia, arrivati prevalentemente per motivi di lavoro e quindi in buone condizioni di salute, presentano un minore accesso ad alcuni servizi (visite mediche, accertamenti diagnostici) rispetto agli italiani a parità di età. Tuttavia, le condizioni di salute degli stranieri risulterebbero probabilmente meno favorevoli qualora si includessero nelle analisi i non regolari.

Un'altra caratteristica della popolazione straniera riguarda un ricorso relativamente più accentuato ai servizi di emergenza, rispetto ad altre forme di assistenza anche di tipo preventivo[5]. Ne possono derivare, nel breve periodo, un minore impatto degli immigrati sulla spesa per la diagnostica e la specialistica e, nel lungo periodo, un peggioramento complessivo delle condizioni di salute degli stranieri, con un maggiore ricorso all'ospedalizzazione.

[4] L'indagine Istat *Salute e ricorso ai servizi sanitari della popolazione straniera residente in Italia* è riferita solamente alla popolazione regolarmente residente.

[5] Questo accade presumibilmente per due ordini di motivi principali: l'elevata incidenza della popolazione con meno di 30 anni, relativamente più affetta da stati di salute di tipo acuto piuttosto che cronico; l'insufficiente conoscenza del sistema dei servizi sanitari, che induce gli stranieri a ricorrere al sistema ospedaliero, invece che a forme alternative di prevenzione e cura della salute (Agenas, 2008).

Si deve anche ricordare che, a volte, gli individui non italiani che necessitano di assistenza tendono a tornare nei paesi di origine, a causa delle limitazioni nell'accesso ai servizi, imputabili anche alla scarsa conoscenza delle possibili opportunità di assistenza.
Inoltre, si deve considerare che si sta registrando un aumento della presenza delle donne immigrate in Italia, fenomeno che può evidentemente influire sulla spesa sanitaria attraverso due canali: da un lato è in crescita il numero delle nascite straniere, con un conseguente aumento dei ricoveri (si consideri che il numero medio di figli per donna è pari a 2,45, a fronte di una media per le italiane di 1,4); dall'altro lato, si è registrato un incremento anche delle interruzioni volontarie di gravidanza che, evidentemente, vanno ad incidere sulla propensione degli stranieri al ricorso al servizio sanitario (Osservasalute, 2007).
Questi fattori, insieme con la tendenza all'invecchiamento della popolazione straniera che naturalmente accompagna il consolidamento dell'immigrazione nei paesi di accoglienza, dovrebbero essere attentamente considerati in un'ottica di periodo medio-lungo.
Fermandosi tuttavia per ora all'effetto di breve periodo, una stima preliminare della spesa sanitaria per l'assistenza agli stranieri nel 2005 è stata effettuata nell'ambito di un progetto attivato dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (Agenas), sulla base dei dati delle Schede di dimissione ospedaliera (Sdo); le elaborazioni sono state realizzate distinguendo gli assistiti in tre sotto-gruppi: cittadini italiani o originari di paesi a sviluppo avanzato (Psa), immigrati regolari (provenienti da paesi a forte pressione migratoria, Pfpm) e irregolari (tab. 2).

Tabella 2 - Stima della spesa e del peso medio dei ricoveri per gruppo di utilizzo (anno 2005)

Provenienza	Spesa (migliaia di euro)	%
Italiani e Psa	27.001.398	97,2
Immigrati regolari	652.982	2,3
Stranieri temporaneamente presenti	137.666	0,5
Totale	27.792.046	100,0

Fonte: Agenas (2008).

La quota della spesa per gli stranieri sul totale risulta pari al 2,3% per i regolari e allo 0,5% per gli irregolari. Si tratta dunque di percentuali piuttosto contenute. Secondo le stime, il tasso di ospedalizzazione risulta più basso rispetto a quello rilevabile per italiani e cittadini di Psa.

4. I trasferimenti monetari del welfare

L'impatto dell'immigrazione sulla sostenibilità finanziaria delle spese per trasferimenti monetari di welfare (assistenziali e previdenziali) dipende dalla normativa in materia – che definisce misura e modalità di estensione ai non nativi del diritto alle diverse prestazioni, e influisce anche sui comportamenti, creando incentivi o disincentivi ad una partecipazione più o meno ampia al sistema – e, soprattutto nel caso della previdenza, dall'orizzonte temporale rilevante per l'analisi, di breve o di medio-lungo periodo[6].

Relativamente ai trasferimenti e, in particolare, a quelli assistenziali, l'orientamento del legislatore italiano in merito all'individuazione degli aventi diritto alle prestazioni è diventato nel tempo più restrittivo[7].

A fronte dei versamenti contributivi l'immigrato matura dei crediti nei confronti del sistema pensionistico. L'erogazione delle prestazioni avviene comunque con una sfasatura temporale rispetto al momento in cui l'immigrato è contribuente; la durata di tale ritardo può variare a seconda che sia operativa o meno la possibilità di richiedere la restituzione dei contributi versati al momento del rimpatrio. L'attuale legislazione italiana esclude l'opzione del recupero nell'immediato dei versamenti contributivi (opzione che era invece prevista prima del 2002[8]) e prevede che si debba attendere la maturazione dei requisiti previsti per percepire il trattamento pensionistico di vecchiaia. In par-

[6] Per poter valutare complessivamente l'effetto dell'immigrazione sulla spesa pensionistica, sarebbe necessario analizzare per intero il ciclo vitale dell'individuo e considerare i comportamenti di fecondità e il contributo apportato dagli immigrati di seconda generazione, se rimangono nel paese di destinazione, alla futura forza lavoro e, quindi, i futuri introiti al sistema previdenziale e alla fiscalità generale (Coda Moscarola e Fornero, 2005).

[7] In una prima fase, infatti, con il *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (t.u. 286/98), si riconosceva nel possesso di regolare permesso di soggiorno il requisito necessario per equiparare i cittadini stranieri a quelli italiani; in seguito (legge n. 388/2000, *Legge Finanziaria per il 2001*), invece, è stato individuato nella carta di soggiorno (un documento rilasciato a tempo indeterminato a chi sia in possesso di regolare permesso di soggiorno da almeno 5 anni) il criterio di eleggibilità per l'accesso ai trasferimenti (per un approfondimento si veda Inps, 2008).

[8] La legge 335/95 assicurava all'immigrato (non comunitario e originario di paese non convenzionato), che rimpatriava prima della maturazione del diritto pensionistico, la liquidazione dei contributi capitalizzati al tasso nominale annuo del 5%.

ticolare, l'immigrato può ottenere la pensione se rimpatriato al compimento del 65esimo anno di età anche senza aver maturato il requisito minimo contributivo[9] e senza che ci sia un accordo di reciprocità con il paese di provenienza (art. 18 comma 13 della cosiddetta Legge Bossi-Fini). L'ingresso nel mercato del lavoro di stranieri con rapporto regolare incide, dunque, in termini di spesa con un ritardo di circa 30/35 anni rispetto ai versamenti[10].

Tabella 3 - Erogazioni pensionistiche, numero dei percettori, età media dei percettori e importo mensile per i nati all'estero (al 1° gennaio 2007)

Tipologia erogazioni	Uomini			Donne		
	Percettori	Età media	Importo medio	Percettori	Età media	Importo medio
Vecchiaia	55.484	73,2	1.115	59.330	72,4	577
Invalidità	8.758	61,9	585	11.236	74,9	440
Superstiti	4.942	70,0	330	95.793	74,1	434
Assegni sociali	5.501	73,4	425	15.191	75,0	401
Invalidità civile	13.630	47,2	437	24.160	63,4	434

Fonte: Inps (2009).

I dati disponibili sulle pensioni oggi erogate a favore di stranieri evidenziano che i lavoratori non italiani hanno maturato un'anzianità lavorativa e hanno un'età tale da renderli quasi esclusivamente contri-

[9] Pari a cinque anni nel regime contributivo.

[10] L'attuale normativa, prevedendo la maturazione di un diritto anche in caso di periodi assicurativi molto brevi (meno di cinque anni), non disincentiva i versamenti contributivi – anche per chi programma di rientrare presto. Il beneficio verrà tuttavia ricevuto solo al compimento dell'età della vecchiaia e, quindi, il suo valore attuale varierà in funzione dell'età del lavoratore e del tasso di attualizzazione. In aggiunta, la permanenza o meno in Italia nella fase di pensionamento determina un diverso grado di diritti ai benefici. Gli immigrati percepiscono in media retribuzioni più basse dei nativi e dunque i futuri lavoratori dovranno finanziare benefici pensionistici relativamente bassi, tuttavia si potrebbe realizzare il diritto alle integrazioni assistenziali previste per gli anziani con redditi bassi, nel solo caso di residenza in Italia.

buenti e non fruitori di prestazioni pensionistiche[11]. Sebbene in aumento[12], la porzione di coloro che hanno più di 60 anni raggiungeva appena il 3,5% del totale nel 2006.

Tabella 4 - Prestazioni non pensionistiche in pagamento a cittadini extracomunitari

Categoria della prestazione	Numero interventi			
	2004		2005	
	Totale	Stranieri	Totale	Stranieri
Indennità di disoccupazione non agricola	766.991	55.829	800.439	69.051
Indennità di disoccupazione in edilizia	57.130	3.728	62.569	5.610
Indennità di disoccupazione agricola	611.750	45.828	574.877	43.640
Pagamenti per lavori socialmente utili	54.603	206	48.222	157
Indennità di mobilità	174.770	5.667	175.673	6.797
Pagamenti di Cassa integrazione guadagni (Cig)	728.530	84.203	613.151	65.546
Totale	2.393.774	195.461	2.274.931	190.801

Fonte: Inps (2009).

Secondo i dati Inps sulle erogazioni per i nati all'estero, nel 2007 sono state pagate in favore di tali soggetti 235.500 pensioni Ivs, di importo medio pari a 634 euro mensili. Considerando anche le voci assistenziali (assegni sociali e trattamenti a invalidi civili) i beneficiari arrivano a circa 294.000 individui e l'importo medio mensile risulta di 593 euro, con una spesa complessiva pari a circa 2,6 miliardi[13]. Di questi, circa 200 milioni sono pagati all'estero. Le pensioni di vecchiaia costituiscono la quota principale (39%), seguite da quelle ai superstiti (circa il 34,3%) e per invalidità civile (12,9%) (tab. 3).

11 Come riportato in Naletto (2008) è possibile quindi sostenere che, ad oggi, il saldo tra contributi versati e prestazioni ottenute relativamente alla popolazione immigrata è largamente positivo.

12 Secondo i dati Istat, al 1° gennaio 2006 gli ultrasessantenni immigrati erano circa il 3% del totale (Istat, 2006).

13 Le previsioni elaborate dalla Caritas sull'entità dei flussi futuri di pensionamento di cittadini stranieri per il periodo 2006-2020 (Caritas, 2007) indicano che il numero complessivo di domande, sebbene in crescita nell'intervallo considerato, sarà relativamente basso; le richieste annue ammonterebbero a circa 6.300 per il 2005-2010, a oltre 21.000 per il quinquennio successivo e, infine, a circa 35.000 per il 2016-2020.

La disaggregazione per genere, età, tipologia di pensione, paese di nascita evidenzia (Inps, 2009) che una parte consistente di queste prestazioni è erogata a favore di cittadini o vedove o figli di emigrati italiani e comunque non è legata ad un'immigrazione recente.
I dati sulle prestazioni relative agli ammortizzatori sociali[14] sono sintetizzati nella tabella 4. In base alle informazioni rese disponibili dall'Inps sono state erogate ai lavoratori extracomunitari circa 195.000 prestazioni nel 2004 e 191.000 nel 2005. Nel 2004 i pagamenti per la Cig rappresentano oltre il 40% dei trattamenti effettuati a favore degli immigrati, ma le indennità di disoccupazione (agricola e non) superano complessivamente il 50% delle prestazioni ricevute; nel 2005 la Cig risulta meno rilevante. Quanto alla provenienza dei lavoratori, gli africani e gli europei dell'Est risulterebbero i principali destinatari di tali prestazioni dai dati dell'archivio Inps 2004.
L'incidenza degli stranieri sul totale dei beneficiari è pari all'8% circa; partendo da questo dato, è possibile approssimare una stima del valore degli ammortizzatori sociali di cui hanno beneficiato gli extracomunitari. Gli importi complessivamente erogati in Italia erano pari a circa 5 miliardi di euro nel 2004 e 6 miliardi nel 2005, per cui, in base all'incidenza dei trattamenti a favore degli immigrati sul totale, gli stranieri potrebbero aver beneficiato di circa 400 milioni di euro nel primo anno di osservazione, di poco meno di 500 milioni nel 2005. Tuttavia questi dati devono essere interpretati con molta cautela, anche perché il valore degli ammortizzatori sociali cui si ha diritto è calcolato sulla retribuzione percepita dal lavoratore: poiché gli extracomunitari percepiscono livelli salariali mediamente più bassi degli italiani, il dato sulle prestazioni a loro favore potrebbe risultare sovrastimato.

5. Il contributo degli stranieri alla finanza pubblica: imposte e contributi

L'analisi dell'impatto dei cittadini stranieri sulla finanza pubblica non può prescindere dalla considerazione del lato delle entrate. Su questo aspetto la ricerca qui presentata fornisce un contributo originale, in

[14] È bene ricordare che gli ammortizzatori sociali costituiscono un trasferimento monetario di tipo assicurativo, ovvero sono finanziati dai beneficiari o dai loro datori di lavoro attraverso i versamenti contributivi.

quanto vengono utilizzate informazioni di tipo amministrativo sul gettito, che sono state fornite dal Dipartimento delle Finanze (elaborazioni Sogei).

Dall'anagrafe tributaria è stato possibile estrarre i dati relativi al gettito prodotto dai cittadini nati all'estero relativamente alle dichiarazioni dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (non è stato invece possibile, purtroppo, distinguere il paese di origine, e nemmeno escludere i casi di cittadini italiani nati all'estero).

In base alle dichiarazioni Irpef per il 2004 (tab. 5), in Italia i contribuenti non italiani erano quasi 2,4 milioni (il 60% uomini), per un gettito complessivo di circa 4,5 miliardi di euro. Inoltre i contribuenti stranieri hanno versato, per l'anno di imposta considerato, circa 260 milioni di euro di addizionale regionale, e poco meno di 60 milioni di euro di addizionale comunale. Quindi attraverso il prelievo sulle persone fisiche gli stranieri hanno contribuito per circa 4,8 miliardi di euro[15].

Il reddito complessivo dichiarato è pari a circa 28 miliardi e, come emerge dalla tabella 5, la quasi totalità dei contribuenti rientra nelle fasce di reddito medio basse (entro 35.000 euro); in particolare, il 52% è compreso nella prima classe (fino a 10.000 euro annui).

Inoltre, circa metà del gettito deriva da appena tre regioni italiane: in particolare, il 27% dell'Irpef netta è dichiarata in Lombardia, il 12% nel Lazio e l'11% in Veneto; meno del 12% delle imposte nette dichiarate può essere attribuito alle regioni meridionali.

La fonte principale del gettito (tab. 6) è costituita dal lavoro dipendente, che produce il 75% del reddito complessivamente dichiarato, mentre quello da fabbricati rappresenta meno del 20% e quello da pensione il 9% circa; il lavoro indipendente (autonomo e impresa, nelle varie forme, anche partecipazione) rappresenta quasi il 13%.

I lavoratori autonomi sono concentrati prevalentemente in Lombardia (20%), nel Lazio (11%), nel Veneto (9%) e in Emilia Romagna (9%); i dipendenti soprattutto in Lombardia (22% circa), nel Veneto (13%) e in Emilia-Romagna (11%), mentre il Lazio è al quarto posto, con una

[15] L'apporto di risorse all'erario da parte degli stranieri non si esaurisce nel gettito derivante dal prelievo sulle persone fisiche. Non essendo, tuttavia, disponibili i dati amministrativi relativi alle altre voci, ricordiamo che la Caritas (2008), per l'anno di imposta 2007, ha stimato le entrate relative ad Ici, imposte catastali, ipotecarie e di registro in oltre 440 milioni di euro. Inoltre, la Banca d'Italia (2009) ha stimato il gettito delle imposte indirette in circa 5 miliardi.

frequenza del 9%. Relativamente ai pensionati, invece, si può notare una più bilanciata diffusione nelle regioni tradizionalmente di accoglienza.

Tabella 5 - I contribuenti nati all'estero e il reddito complessivo per classi di reddito

Classi di reddito	Contribuenti		Reddito complessivo	
	Numero	% del totale	Ammontare (migliaia di euro)	% del totale
0-10.000	1.235.114	52,01	5.086.461	17,84
10.001-35.000	1.063.977	44,80	17.866.007	62,66
35.000 - oltre 200.000	75.633	3,18	5.560.487	19,50
Totale	2.374.724	100,00	28.512.953	100,00

Fonte: Dipartimento delle Finanze su elaborazioni Sogei (2004).

Tabella 6 - Composizione del reddito complessivo

Tipologia	Frequenza		Ammontare	
	Numero	%	Valore (migliaia di euro)	%
Fabbricati	446.199	18,79	589.290	20,66
Lavoro dipendente	1.787.060	75,25	21.361.046	74,92
Pensione	254.168	10,70	2.594.514	9,10
Lavoro autonomo e impresa	385.384	16,23	3.590.803	12,59
Totale	2.374.724	100,00	28.512.953	100,00

Fonte: Elaborazioni Isae su dati forniti dal Dipartimento delle Finanze su elaborazioni Sogei (2004).

Per determinare l'entità delle risorse garantite dagli stranieri al bilancio pubblico italiano è necessario considerare infine anche l'ammontare dei versamenti contributivi, per i quali è possibile pervenire a una preliminare stima utilizzando la banca dati Inps.
Risultano iscritti all'Istituto previdenziale per il 2004 poco più di 1,5 milioni di lavoratori immigrati (tab. 7), con un trend in costante crescita nell'intervallo temporale 1995-2004. I dipendenti costituiscono la quota principale del totale dei registrati Inps per tutti gli anni considerati, seguiti dai lavoratori domestici e, fino al 2002, dagli agricoltori; questi ultimi in seguito sono superati dagli autonomi. Gli immigrati assicurati all'Inps alla fine del 2004 erano concentrati prevalentemente

nelle aree settentrionali del paese (62,5%); al Centro, invece, si collocava il 24,4% dei lavoratori, mentre al Sud e nelle Isole era presente solo l'11,6% circa del totale (Inps, 2009).

Tabella 7 - Lavoratori extra Ue-15 registrati all'Inps per settore (anni 1995-2004)

Settore	Anno					
	1995	1998	2000	2002	2003	2004
Agricoltori	19.720	51.710	77.649	75.361	68.040	24.144*
%	*6,7*	*10,4*	*9,6*	*5,2*	*4,4*	*1,6*
Autonomi	11.041	23.373	37.350	64.250	78.700	83.993
%	*3,8*	*4,7*	*4,6*	*4,5*	*5,1*	*5,5*
Lavoratori dipendenti	195.355	314.149	566.961	943.697	1.018.784	1.092.719
%	*66,8*	*63,0*	*69,8*	*65,4*	*66,3*	*71,1*
Lavoratori domestici	66.236	109.538	129.830	358.558	370.502	336.524
%	*22,7*	*22,0*	*16,0*	*24,9*	*24,1*	*21,9*
Totale	292.352	498.770	811.790	1.441.866	1.536.026	1.537.380

* Il dato relativo agli agricoltori non è consolidato e risulterebbe sottostimato di circa 45.000 unità.
Fonte: Elaborazioni Isae su dati Inps (2009).

A partire dal totale delle retribuzioni per categoria (la massa retributiva) degli immigrati (extra Ue-15) che versano contributi all'Inps e considerando la relativa aliquota legale media, è possibile pervenire ad una preliminare stima dell'ammontare dei versamenti effettuati dai lavoratori non italiani nel 2004. L'entità dei contributi degli immigrati (lavoratori dipendenti privati[16], artigiani, commercianti, agricoltori, parasubordinati) così calcolata risulta pari, per l'anno di osservazione, a circa 4,6 miliardi di euro, corrispondenti a circa il 2,6% del totale delle entrate per contribuzione previdenziale.

6. In sintesi

La letteratura finalizzata ad analizzare il rapporto tra immigrati e amministrazione pubblica evidenzia che, nella fase iniziale, l'impatto è

[16] Sono stati considerati i contributi pagati dai lavoratori e dai datori di lavoro.

tendenzialmente positivo sul bilancio pubblico; una prima valutazione qualitativa degli effetti economici dell'immigrazione può essere sviluppata dunque partendo dall'analisi dell'anzianità del fenomeno. A questo proposito alcune evidenze (saldi migratori positivi da tempi relativamente brevi; immigrati prevalentemente di prima generazione; presenze ultradecennali ancora piuttosto contenute; nuclei prevalentemente monocomponenti) segnalano che quello a cui stiamo attualmente assistendo in Italia è un processo ancora nelle sue fasi iniziali: sotto questo aspetto, quindi, gli stranieri regolarmente presenti in Italia dovrebbero costituire una risorsa per la finanza pubblica italiana[17].
Per quanto riguarda una valutazione più strettamente quantitativa del fenomeno, con la tabella 8 si presenta una sintesi delle voci di finanza pubblica analizzate e descritte nel presente lavoro, tentando di offrire un quadro sintetico unitario, sia pure preliminare.

Tabella 8 - Gli stranieri e alcune voci della finanza pubblica in Italia

Fonte	Anno	Aggregato di riferimento		Euro (mld)
			Spese	
Elaborazioni Isae su dati Ministero Pubblica istruzione	a.s. 2004/ 2005	Alunni stranieri	Istruzione	2,1
Agenas	2005	Immigrati regolari provenienti da Pfpm	Sanità (spesa per ricoveri ospedalieri)	0,6
Agenas	2005	Immigrati irregolari provenienti da Pfpm	Sanità (spesa per ricoveri ospedalieri)	0,1
Inps	2004	Cittadini extra Ue-15	Ammortizzatori sociali	0,4
Inps	2006	Cittadini nati all'estero	Erogazioni pensionistiche	2,2
			Entrate	
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Gettito Irpef	4,5
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Addizionali regionali Irpef	0,3
Dipartimento delle Finanze	2004	Contribuenti nati all'estero	Addizionali comunali Irpef	0,06
Elaborazioni Isae su dati Inps	2004	Cittadini extracomunitari (extra Ue-15)	Contributi previdenziali	4,6

[17] A questo proposito si veda anche Naletto (2008).

L'operazione di sintesi, tuttavia, non risulta priva di ostacoli. Le informazioni riportate in questo capitolo sono riferite, ad esempio, ad anni diversi; si è cercato pertanto di riportare i dati di un unico anno (il 2004, ove disponibile, ma in qualche caso si deve far riferimento al 2005/06). Un ulteriore elemento di difficoltà discende dalla mancanza di omogeneità dei criteri di definizione della popolazione cui riferire le diverse partite di bilancio.

Sebbene le difficoltà ora illustrate e la non completezza delle voci di bilancio non consentano di pervenire al saldo esatto di entrate e uscite, la tabella permette di delineare un approssimativo e parziale quadro dell'impatto degli stranieri sulla nostra finanza pubblica. Gli effetti positivi sui conti della presenza migratoria in Italia non sono trascurabili. Si conferma pertanto l'urgenza di attuare una politica migratoria che favorisca e acceleri i processi di inserimento nel mercato del lavoro regolare degli stranieri, sia per limitare rischi di tensione sociale e di criminalità, sia per garantire condizioni di vita meno precarie ai soggetti coinvolti, sia, infine, per assicurare l'emersione di risorse indispensabili per il sistema economico.

Un'ulteriore analisi meriterebbe di essere sviluppata, in un paese come l'Italia, per approfondire gli effetti dell'immigrazione in un contesto istituzionale di tipo decentrato.

Riferimenti bibliografici

Agenas, Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, 2008, *La spesa sanitaria per gli immigrati*, disponibile sul sito: http://www.assr.it/.

Auerbach A.J. e Oreopoulos P., 1999, *Generational Accounting and Immigration in the United States*, Nber Working Paper, n. 7041.

Banca d'Italia, 2009, *Relazione annuale sul 2008*, Roma.

Borjas G., 1999, *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*, Princeton University Press, Princeton.

Caritas, 2007, *Immigrazione 2007. Dossier Statistico 2007 XVII Rapporto*, Idos, Roma.

Caritas, 2008, *Immigrazione 2008. Dossier Statistico 2008 XVIII Rapporto*, Idos, Roma.

Cer, Centro Europa ricerche, 2000, *L'economia delle migrazioni*, disponibile alla pagina web: http://www.cestim.it/argomenti/31italia/rapporti-papers/dossier_ migrazioni/parte_1/economia.htm.

Coda Moscarola F. e Fornero E., 2005, *Immigrazione: quale contributo alla sostenibilità del sistema previdenziale?*, in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino.

Giovani F., Lorenzini S. e Versari S., 2005, *Immigrazione e finanza pubblica: il caso della Toscana*, in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino.

Glover S., Gott C., Loizillon A., Portes J., Price R., Spencer S., Srinivasan V. e Willis C., 2001, *Migration: An Economic and Social Analysis*, Rds Occasional Paper n. 67, Research, Development and Statistics Directorate, Uk Home Office, Londra.

Hansen J. e Lofstrom M., 2000, *Immigrant Assimilation and Welfare Partecipation: Do Immigrants Assimilate into or out of Welfare?*, Cepr Discussion Paper, n. 2430.

Inps, 2008, *Regolarità, normalità, tutela. II Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Inps, Roma.

Inps, 2009, *Diversità culturale, identità di tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Inps, Roma.

Istat, 2006, *La popolazione residente al 1° gennaio 2006*, disponibile sul sito: http://demo.istat.it/.

Istat, 2008, *Salute e ricorso ai servizi sanitari della popolazione residente in Italia. Anno 2005*, disponibile alla pagina web: http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20081211_00/testointegrale20081211.pdf.

Miur, Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, 2008, *Alunni con cittadinanza non italiana*, disponibile sul sito: www.pubblica.istruzione.it.

Miur, Ministero dell'Istruzione, università e ricerca, 2009, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano*, disponibile sul sito www.istruzione.it/web/ministero/index_pubblicazioni_09.

Naletto G., 2008, *L'immigrazione*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2008*, Utet, Torino.

Osservasalute, 2007, *Salute degli immigrati. Rapporto Osservasalute: stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane*, disponibile sul sito: http://www.osservasalute.it/.

Sartor N., 2005, *Immigrazione e finanza pubblica*, in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino.

Sinn H.W., Flaig G., Werding M., Munz S., Dull N. e Hofmann H., 2001, *EU Enlargement and Labour Mobility – Consequences for Labour Markets and Redistribution by the State in Germany*, CESifo Research Report, novembre, n. 2.

ter Rele H., 2003, *The Fiscal Impact of Immigration*, Cbp Report, 2003/2.

Versari S., 2005, *Impatto fiscale degli immigrati: una rassegna internazionale*, in Livi Bacci M. (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino.

Statuti della cittadinanza

Immigrazione irregolare. Definizioni, percorsi, politiche

Maurizio Ambrosini

L'immigrazione irregolare è un fenomeno difficile da definire in modo preciso, giacché dipende dalle legislazioni nazionali, che a loro volta sono eterogenee e spesso ambigue. Le sue cause rimandano ad una molteplicità di fattori: le sollecitazioni dei sistemi economici e dei mercati del lavoro, comprese le famiglie in quanto datrici di lavoro; la produzione istituzionale di illegalità da parte di sistemi regolativi che innalzano i requisiti richiesti per l'ingresso legale (per esempio nel caso dei ricongiungimenti familiari) e per la permanenza sul territorio; la carenza delle risorse che sarebbero richieste da politiche repressive più efficaci; il «vincolo liberale» che obbliga gli Stati democratici al rispetto dei diritti umani e all'accoglienza dei rifugiati; l'azione delle lobby umanitarie; l'aggiramento delle regole e il favoreggiamento degli ingressi da parte delle reti di parenti e connazionali.
Si rendono pertanto necessarie, a dispetto delle retoriche, manovre di vario tipo, volte a far emergere la componente sommersa della popolazione immigrata: 23 su 27 paesi dell'Unione europea ne hanno adottate negli ultimi dieci anni, e almeno 5 milioni di persone hanno potuto regolarizzare il proprio status.

1. Introduzione

L'immigrazione definita «irregolare» rappresenta negli ultimi anni una questione vivamente avvertita nelle società riceventi e un nodo molto sensibile delle attuali politiche migratorie. Quasi ovunque le opinioni pubbliche domandano una più severa repressione del fenomeno, considerato portatore di illegalità e disordine sociale, e i governi rispondono promettendo una lotta più determinata contro l'ingresso e il soggiorno non autorizzati, inasprendo i controlli alle frontiere, accrescendo gli sforzi di coordinamento, dispiegando tecnologie sempre più sofisticate, aumentando le sanzioni per i trasgressori. Tuttavia, il numero di immigrati in condizione irregolare rimane elevato. Pur con tutti i dubbi derivanti dalle difficoltà di conteggio di una popolazione per definizione sommersa, nell'Europa comunitaria le stime oscillano

tra i 2,8 e i 6 milioni (Düvell, 2009), e se vi è stata una diminuzione negli ultimi anni, questa deriva in primo luogo dall'ingresso nell'Unione dei cittadini di paesi dell'Europa orientale, che in precedenza contribuivano a gonfiare le statistiche sull'irregolarità, e in secondo luogo dalle misure di regolarizzazione, esplicite o mascherate, varate da diversi governi. Per gli Stati Uniti, le cifre sono ancora più impressionanti, oscillando tra i 10 e i 12 milioni, con stime di oltre 500.000 casi aggiuntivi all'anno (Jasso e al., 2008).

Un'altra stima, riferita ai soli ingressi irregolari dal 2000 in avanti, parla per l'Europa di un volume compreso tra i 400.000 e i 600.000 casi all'anno, in gran parte entrati attraverso i confini orientali, con un ampio e crescente ruolo esercitato da *professional smugglers* (Jandl, 2007). La maggioranza dei migranti in condizione irregolare, tuttavia, di per sé non valica illegalmente le frontiere, ma è composta di *overstayers*, a seguito di un ingresso regolare, principalmente con visti turistici (De Haas, 2007).

In questo articolo, mi propongo di rispondere a tre questioni: a) che cos'è e come si definisce l'immigrazione irregolare (par. 2); b) perché persiste, si riproduce, si rivela così difficile da sradicare (parr. 3-6); c) perché le misure di regolarizzazione, in una forma o nell'altra, risultano a loro volta ricorrenti e difficilmente evitabili (parr. 7-8).

2. Definire l'immigrazione irregolare

L'immigrazione irregolare è una di quelle nozioni che appaiono evidenti al senso comune, ma si rivelano ben più complesse e problematiche quando vengono sottoposte ad un'analisi più approfondita. Soltanto nell'interazione con un apparato normativo uno spostamento può essere definito come «irregolare». Disomogeneità, complessità ed evoluzione delle norme rendono poi spesso incerta e controversa la definizione dei casi particolari.

Come nota il rapporto *Regine* dell'Icmpd (International centre for migration policy development, 2009) di Vienna, si possono distinguere quattro principali aspetti della legalità dello status di un migrante: l'ingresso, la permanenza, la regolarità dello status occupazionale (ossia se l'immigrato dispone di un permesso che lo autorizza a lavorare) e la natura dell'occupazione, ossia la conformità alle disposizioni generali riguardanti i contratti di lavoro (pagamento di imposte, trattenute per la sicurezza sociale, ecc.). Una quinta dimensione, che taglia le precedenti e che non si riferisce propriamente alla regolarità dello

status, concerne la questione dell'identificazione e della conoscenza dell'immigrato da parte delle autorità competenti: in base ad essa, ci sono immigrati che non dispongono di un'autorizzazione alla residenza, ma la cui presenza è conosciuta e tollerata.

Anche dal punto di vista legislativo, i singoli Stati dell'Unione europea – per limitarci ad un contesto di crescente armonizzazione giuridica – non definiscono in modo omogeneo lo status di residenza legale, seguendo accezioni più restrittive in alcuni paesi (Spagna, Portogallo, Regno Unito, ecc.), più liberali in altri. Le diversità nelle leggi sull'immigrazione e sul lavoro conducono a loro volta a diverse forme di irregolarità tra gli stranieri presenti sul territorio (Icmpd, 2009).

Dietro a tutto questo c'è una questione di costruzione politica delle differenze e dei confini. L'immigrazione irregolare ha a che fare con il funzionamento degli Stati moderni, e con il loro complesso apparato di controllo del territorio. In tempi di mondializzazione, il presidio delle frontiere resta uno dei principali simboli della sovranità nazionale, e appare anzi oggetto di investimenti maggiori che in passato. L'attraversamento non autorizzato delle frontiere e la permanenza sul territorio senza i documenti richiesti sono oggetto di un accresciuto allarme sociale e politico, in quanto sfide alla sovranità dello Stato. I governi avvertono il bisogno di rassicurare i cittadini che i confini sono sorvegliati e le minacce di intrusioni dall'esterno efficacemente contrastate (Anderson, 2008; Ambrosini, 2010). I problemi del terrorismo internazionale, del funzionamento dei sistemi di protezione sociale, della regolamentazione del mercato del lavoro, dell'identità socio-culturale della nazione, sono di volta in volta evocati come giustificazioni dell'impegno nella sorveglianza delle frontiere.

Gli immigrati in condizione irregolare sono dunque quanti, con i loro spostamenti, insediamenti, inserimenti nel mercato del lavoro, entrano in contrasto con la regolamentazione della mobilità umana istituita dagli Stati, gerarchicamente differenziata a seconda dei paesi di provenienza dei candidati all'ingresso. L'azione politico-normativa ha un ruolo decisivo nel costruire e modificare le categorie di inquadramento dei migranti, nel restringerne o ampliarne le possibilità di ottenimento o di mantenimento di uno status di legalità, nel definire le opportunità di fuoriuscita dalla scomoda condizione di irregolari. Occorre quindi consapevolezza della fluidità e della reversibilità delle definizioni: lo status di residente legale può essere ottenuto o perso in una varietà di modi, e l'irregolarità nella condizione giuridica non è un dato di natura o un marchio indelebile.

La stessa stigmatizzazione è variamente applicata, a seconda del genere, del ruolo economico, del contesto di inserimento dei migranti in condizione irregolare: per esempio, in Italia e in altri paesi, le donne impegnate in attività di assistenza a domicilio di persone anziane ne sono di fatto esenti, nella percezione comune e nei rapporti quotidiani. Il problema viene a galla allorquando devono entrare in contatto con servizi e apparati pubblici.

Considerazioni sociali, relative all'utilità e alla «meritevolezza» degli immigrati (Cozzi, 2007), o viceversa alla loro pericolosità o nocività per il decoro delle città, entrano in gioco anche nel caso dei *sans papiers*, condizionando le pratiche di controllo, trattenimento e deportazione. Non tutti gli immigrati non autorizzati sono uguali, e non tutti vengono trattati allo stesso modo.

3. Domanda di braccia e chiusure politiche

Gli immigrati in condizione irregolare sono oggetto di narrative contrastanti, visti da una parte come pericolosi criminali, dall'altra come vittime di trafficanti e sfruttatori (Anderson, 2008). Se si guarda però alla persistenza del fenomeno, alla sua disseminazione in una pluralità di forme, alla varietà delle sue modalità di inserimento nelle società riceventi, si può intuire che sono in gioco diverse componenti causali. La questione dell'immigrazione irregolare e del suo inserimento nelle economie dei paesi riceventi può essere vista in primo luogo come un tipico esito delle tensioni tra domanda di manodopera per le mansioni meno ambite e severe restrizioni politiche nei confronti dell'immigrazione legale per ragioni di lavoro.

Come è stato osservato, l'idea che l'economia contemporanea abbia abolito i lavori delle 3D (*dirty, dangerous, demanding*: sporchi, pericolosi, pesanti) è una delle più grandi menzogne del nostro tempo (Castles, 2002). Le economie neo-liberali hanno persino accresciuto la domanda di lavoro a basso costo e altamente flessibile, favorendo una ripresa dell'economia sommersa in cui la manodopera è costituita in prevalenza proprio da immigrati in condizione irregolare e richiedenti asilo, come è stato notato nel caso di Londra: costruzioni, industria alberghiera, servizi domestici, ne sono gli ambiti più significativi (Vasta, 2008).

La risultante della sfasatura tra restrizioni politiche alla mobilità del lavoro e domanda economica di manodopera è per l'appunto la forma-

zione di bacini più o meno ampi di immigrazione irregolare inserita nei meandri dei sistemi economici e sociali dei paesi riceventi, anche in modo continuativo.

Come per l'economia sommersa in generale, si possono poi individuare alcuni fattori più precisi che favoriscono la persistenza di rapporti di lavoro non codificati: un luogo di lavoro poco definito o variabile o difficile da controllare (come i terreni agricoli, i cantieri edili, le imprese di pulizia, ecc.); la presenza di datori di lavoro poco strutturati e scarsamente formalizzati (piccole attività familiari, unità domestiche, lavoratori indipendenti, ecc.); un interesse del consumatore finale ad abbattere i costi del servizio acquistato, chiudendo un occhio sulla fatturazione delle prestazioni; una convergenza di interessi fra datore di lavoro e lavoratore nel mantenere il rapporto di lavoro nell'informalità, caso particolarmente evidente nel caso di lavoratori sprovvisti di regolari autorizzazioni.

Spesso si inquadra il fenomeno dell'importazione di manodopera straniera, anche irregolare, con una sbrigativa formula: l'economia richiede immigrati, la società li rifiuta. Se però poniamo attenzione al ruolo delle famiglie come importanti datrici di lavoro degli immigrati in condizione irregolare, la questione diventa più complessa: quei cittadini che temono e rifiutano l'«immigrato straniero», inteso come figura astratta e minacciosa, molte volte ricercano attivamente e assumono l'«immigrato concreto», in carne e ossa (spesso di genere femminile), conosciuto personalmente, senza troppo badare al possesso di permessi e autorizzazioni, quando devono far fronte ad esigenze domestiche e assistenziali che non trovano risposte adeguate nel welfare pubblico. Anzi, immigrati neo-arrivati, senza legami familiari, bisognosi di un tetto, disposti a tutto pur di lavorare, sono i candidati ideali per coprire, per di più a basso costo, i fabbisogni di accudimento e assistenza in coabitazione per anziani e bambini.

Occorre notare in proposito tre aspetti: 1) il caso dei servizi domestici e assistenziali è esemplare di un'offerta di lavoro che, con la propria presenza e disponibilità a lavorare, anche a basso costo, senza versamenti contributivi e protezione contrattuale, ha creato la propria domanda; 2) il fabbisogno assistenziale, specie nei confronti degli anziani, sorge spesso all'improvviso, non può quindi aspettare le lunghe procedure delle autorizzazioni all'ingresso o dei decreti-flussi italiani; 3) il lavoro in coabitazione, specialmente nell'assistenza ad anziani non autosufficienti, è logorante e molto difficile da reggere a lungo; ottenuta la sospirata regolarizzazione, molti lavoratori cambiano po-

sto, cercando sistemazioni meno costrittive e la possibilità di una vita privata. Ne consegue che si riproduce un fabbisogno permanente di immigrati neo-arrivati e disponibili per quel tipo di lavoro, ossia di fatto di immigrati *sans papiers*.

Almeno nel breve periodo, quindi, l'utilizzo del lavoro di immigrati privi di diritti e comunque paghi di aver trovato un lavoro, di qualunque tipo, è un buon affare inconfessato per ampi settori delle società riceventi.

Spesso nella letteratura il ricorso al lavoro degli immigrati non autorizzati è associato con i mercati del lavoro dell'Europa meridionale e con le abnormi dimensioni dell'economia sommersa in questi paesi. In realtà non sembra che i paesi dell'Europa centro-settentrionale siano esenti dal problema. De Haas (2007) riferisce che in Olanda solo l'1,5% delle imprese sono sottoposte annualmente a controlli e che il governo olandese si è opposto alla proposta dell'allora Commissario europeo Frattini di innalzare al 10% la quota delle imprese controllate, adducendo ragioni di costi e di eccessivo carico amministrativo. Nel Regno Unito, secondo Vasta (2008), la tolleranza delle autorità nei confronti del lavoro irregolare degli immigrati è un fatto notorio e funzionale agli interessi del sistema economico.

Anche in tempi di recessione, al di là delle retoriche, non si osservano evidenti fenomeni di riappropriazione dei lavori più poveri e faticosi da parte dei cittadini nazionali dei paesi sviluppati, e neppure di rientro in patria degli immigrati. Sappiamo ancora poco degli effetti della recessione, ma il minor potere d'acquisto potrebbe anche comportare un aumento del ricorso all'economia informale, e quindi del lavoro irregolare nelle sue varie forme. Un altro scenario è plausibile: la perdita del lavoro, per gli immigrati, può comportare la perdita del permesso di soggiorno. Non essendo scontato che, perduto lo status di residenti autorizzati, gli immigrati lascino il paese, anche per questa ragione potrebbe aumentare il numero di immigrati in condizione irregolare, come è già avvenuto, a quanto pare, in Irlanda (Düvell, 2009).

4. Le contraddizioni politiche e la questione delle risorse

Come mostra l'ultimo aspetto toccato, l'individuazione delle convenienze e delle complicità che attraggono, tollerano e riproducono il lavoro degli immigrati in condizione irregolare è un aspetto fondamentale per l'analisi del fenomeno, ma non l'unico. Oltre al versante

economico, occorre considerare una serie di fattori che hanno a che fare propriamente con la regolazione politica.

Si osservano anzitutto delle forme di *produzione istituzionale dell'illegalità* (Calavita, 2005). È ovvio che ogni intervento normativo che impone regole e restrizioni ha un effetto criminogeno, ossia inquadra un certo insieme di comportamenti nell'ambito dell'illegalità. Ma ricerche e analisi del fenomeno dell'immigrazione non autorizzata pongono l'accento su lungaggini, incertezze normative, contraddizioni procedurali e interpretative, che finiscono per generare una popolazione di persone in condizione irregolare o indefinita loro malgrado. Già Böhning (1983), nell'ambito del *Bureau international du travail*, aveva parlato di «irregolarità istituzionale», quando gli stranieri diventano irregolari a motivo di leggi ambigue, amministrazioni inefficienti, mancanza di politiche migratorie esplicite nei paesi riceventi.

Di recente, il rapporto già ricordato dell'Icmdp ha osservato che le norme sul ricongiungimento familiare sono molto disomogenee tra gli Stati membri dell'Unione europea. Alcuni richiedono standard molto elevati, quanto a reddito e situazione abitativa, per consentire la riunificazione delle famiglie, altri non hanno regole codificate. Quando si nega ad un lavoratore immigrato il ricongiungimento familiare, perché il suo reddito è ritenuto troppo basso o la sua casa troppo piccola, o non abbastanza confortevole, in base a parametri definiti per via amministrativa dalle autorità del paese ricevente e applicati con una discrezionalità solitamente restrittiva, si incentiva almeno indirettamente il fenomeno dei ricongiungimenti non autorizzati.

Nel mercato del lavoro, la convergenza tra norme più stringenti per il mantenimento dello status di residente regolare, in termini anzitutto di lunghezza del periodo di disoccupazione tollerato, e congiuntura economica avversa, rischia di rigonfiare il numero degli immigrati in condizioni irregolari, senza apprezzabili garanzie che lasceranno effettivamente i paesi riceventi.

Vengono poi alla luce le conseguenze inattese di una regolazione più stringente degli attraversamenti delle frontiere: gli immigrati *sans papiers*, o entrati con permessi di breve durata, tendono a rimanere sul territorio. Non osano rientrare in patria per paura di non riuscire ad attraversare la frontiera una seconda volta. Soltanto quando riescono a conquistare uno status di residenti legali, paradossalmente, osano tornare in patria per riabbracciare i familiari.

Nello stesso senso opera l'aumento dei costi dell'immigrazione non autorizzata: per ripagare i passatori o altri soggetti che hanno favorito

l'ingresso, i migranti hanno bisogno di restare e di lavorare più a lungo, quali che siano le condizioni (cfr. Sciortino, 2010).

Un'altra serie di considerazioni deriva dalla constatazione che gli Stati non sono organismi monolitici, ma internamente articolati in settori che devono soddisfare obiettivi diversi e operano secondo logiche e procedure parzialmente autonome, dando luogo ad una frammentazione delle competenze all'interno degli stessi apparati statali (van Amersfoort, 1996).

La produzione normativa, l'azione dei governi e l'applicazione operativa delle disposizioni da parte delle amministrazioni devono tener conto di interessi e pressioni che possono direttamente o indirettamente contrastare con l'obiettivo di un più rigido controllo delle frontiere. Interessi interni, come quelli dell'industria turistica o il complesso degli scambi in campo culturale, artistico, sportivo, militano per una maggiore apertura delle frontiere.

I governi appaiono così più deboli, condizionati, composti di corpi che hanno propri interessi e obiettivi, contraddittori nella loro azione, specialmente nell'attuazione operativa delle decisioni politiche, di quanto la produzione normativa o i discorsi ufficiali facciano pensare (Boswell, 2007).

Si impongono infine considerazioni molto pragmatiche, che riguardano i costi economici di politiche repressive più efficienti e la difficoltà pratica di attuare procedimenti di espulsione nei confronti di immigrati la cui identità e origine non è certa, oppure provenienti da paesi con i quali non sono stati siglati accordi per la riammissione degli espulsi: la conseguenza paradossale è che in diversi paesi vengono fermati e trattenuti, per essere identificati e rispediti in patria, solo gli immigrati provenienti da paesi disposti a cooperare in materia di controllo delle migrazioni, e nella misura della disponibilità delle risorse economiche e logistiche (posti nei centri di detenzione temporanea, agenti delle forze dell'ordine da dedicare al settore, ecc.) che occorrono per attuare le procedure necessarie.

In Italia gli indurimenti normativi, accompagnati da una vibrante retorica pubblica di lotta senza quartiere nei confronti dell'immigrazione non autorizzata, si scontrano con un semplice dato: in tutto il paese, i posti disponibili per il trattenimento degli immigrati destinati all'espulsione sono 1.160, benché il governo abbia trasferito quasi tutte le risorse di bilancio destinate al fondo per l'integrazione degli immigrati al capitolo sulla repressione dell'immigrazione irregolare. Per di più, le comunità locali insorgono quando si diffonde la notizia dell'inse-

diamento di nuovi Cie (Centri di identificazione ed espulsione), e l'apertura di nuove strutture segna il passo.
Ne consegue che i ritorni forzati (dati dalla somma tra espulsioni e riammissioni), sono stati nel 2008 meno di 18.000, probabilmente inferiori al 3% del numero stimato dei soggiornanti in condizione irregolare. L'efficacia dei provvedimenti, inoltre, è calante nel tempo, giacché la percentuale di rimpatri sul numero delle persone colpite da provvedimenti di allontanamento è scesa dal 56,8% del 2004 al 34,3% del 2008. Anche tra coloro che sono stati trattenuti nei Cie, il tasso di espulsione è sceso al 41%, rispetto al già modesto 46,8% dei tre anni precedenti (Caritas-Migrantes, 2009).
Anche in Spagna, i dati riportati da Carling (2007) e relativi al 2002-2003 pongono in evidenza il fatto che soltanto un quarto degli immigrati non autorizzati catturati sono stati espulsi, mentre 66.000 sono stati rilasciati.
Gli immigrati effettivamente espulsi sono dunque una piccola frazione del totale, molti meno anche di quelli intercettati dagli apparati di sicurezza, che comunque evitano accuratamente, di norma, di svolgere controlli troppo vasti e approfonditi. I motivi di questo scarso successo dell'azione repressiva sono diversi, e spaziano dalla scarsa collaborazione delle autorità dei paesi di provenienza, alla difficoltà di identificazione, alla protezione accordata dalle leggi e convenzioni internazionali a diverse categorie di persone espatriate (donne incinte, minori, persone in fuga da zone interessate da conflitti di vario genere, ecc.). Ma una ragione fondamentale, e non sempre colta dagli studi sull'argomento, si riferisce alle risorse organizzative: non saprebbero dove metterli, come sorvegliarli, come trovare i mezzi per rimpatriarli. Nessun paese democratico, in ogni caso, può vantare grandi risultati nella repressione dell'immigrazione irregolare.

5. Il vincolo liberale

Qui si incontra un altro fattore interno di grande rilievo nel limitare l'efficacia delle norme di protezione dei confini, tutelando i migranti in condizione irregolare sia contro procedimenti troppo drastici di ricerca e individuazione, sia contro disposizioni sbrigative di allontanamento dal territorio nazionale. Sono le garanzie che i sistemi normativi dei paesi a ordinamento democratico erigono a tutela dei diritti delle persone, compresi i non cittadini, ossia del «vincolo liberale»

(Hollifield, 1992), o in altri termini del «liberalismo incorporato» nelle istituzioni politiche e amministrative (Ruggie, 1982), Questo impedisce, in linea di principio, di attuare provvedimenti draconiani di deportazione, ricorso alle armi per fermare chi attraversa illegalmente i confini, espulsioni di massa senza garanzie giuridiche, irruzioni in abitazioni private alla ricerca di immigrati non autorizzati e simili: quelle misure che in alcuni paesi extra-europei sono state impiegate con innegabile successo per stroncare il fenomeno delle immigrazioni indesiderate, e anche per invertire flussi migratori consolidati da decenni. Incamminandosi su una strada del genere, le democrazie rischierebbero di cadere in contraddizioni pericolose per la loro stessa natura: per diventare più efficienti nella repressione del soggiorno non autorizzato, dovrebbero diventare meno liberali (Sciortino, 2000).

Se il principio di sovranità implica il diritto dello Stato a controllare le frontiere nazionali e a definire le procedure per l'ammissione degli stranieri sul territorio, in una società liberaldemocratica queste prerogative statuali sono temperate e limitate dai diritti umani, di cui gli individui beneficiano non in quanto cittadini, bensì come esseri umani (Benhabib, 2005; p. 198). Di conseguenza, «le democrazie liberali hanno sempre l'onere, allorché vigilano sui propri confini, di dimostrare che i modi in cui mettono in atto la propria vigilanza non violano diritti umani fondamentali» (*ivi*, p. 225). Il rispetto dei diritti umani dunque si viene a trovare spesso in contrasto con la sovranità degli Stati riceventi, che considerano gli ingressi clandestini come una sfida al loro controllo delle frontiere (Wihtol de Wenden, 2009).

A ricordare a governi spesso recalcitranti i propri impegni sul fronte dei diritti umani provvede l'intervento di vari attori della società civile a tutela dei migranti, compresi quanti si trovano in una condizione definita irregolare (Ambrosini, 2005): associazioni di volontariato, movimenti antirazzisti, associazioni degli immigrati, organizzazioni religiose, sindacati dei lavoratori. La loro azione di lobby dei senza voce influenza il dibattito politico e non di rado arriva all'opinione pubblica, controbilanciando almeno in parte le spinte anti-immigrati: si è parlato in proposito di *advocacy coalition* (Zincone, 1999).

Va aggiunto che le istituzioni statuali in vario modo, direttamente o indirettamente, si rivolgono agli attori della società civile affinché forniscano ai *sans papiers* alcuni servizi che sanno essere essenziali, ma a cui non possono provvedere direttamente, come nel caso emblematico delle cure mediche. Intrecci e alleanze di fatto tra attori solidaristici e operatori pubblici fanno parte della trama quotidiana del funziona-

mento di molti servizi che hanno a che fare con gli immigrati, contribuendo a produrre interpretazioni discrezionali delle norme (Campomori, 2007; 2008) e trattamenti diversi da un ufficio all'altro, questure comprese (Jordan, Stråth, e Triandafyllidou, 2003).

6. Gli immigrati come attori: il ruolo delle reti migratorie

Spiegare l'arrivo e la permanenza degli immigrati non autorizzati soltanto in base ai fabbisogni del mercato, alle contraddizioni della regolazione politica, all'influenza dei diritti umani, sarebbe però insufficiente. Gli immigrati rischiano di apparire soggetti passivi di processi strutturali di grande portata, che li sposterebbero là dove è richiesto il loro lavoro e dove le istituzioni di controllo lasciano dei varchi.

In realtà, i migranti stessi svolgono un ruolo attivo nell'alimentare i flussi migratori e nel far incontrare domanda e offerta di lavoro, eventualmente anche nel mercato del lavoro sommerso, grazie alle loro reti di relazioni sociali. La solidarietà familiare ed etnica assume in proposito un rilievo saliente.

Molti migranti, anziché sottomettersi ai vincoli alla mobilità imposti dai paesi riceventi, hanno cercato strade alternative per entrare e reperire sbocchi lavorativi nelle economie avanzate, spalleggiati dalle reti di relazioni che li legano a migranti giunti prima di loro e ormai stabilmente insediati (Petrillo e Queirolo Palmas, 2009). Vasta (2008) ha illustrato, con una ricerca riferita al caso britannico, le pratiche di compra-vendita o prestito di documenti, perlopiù gestite all'interno di reticoli parentali, attraverso le quali gli immigrati si sforzano di aggirare le restrizioni imposte dai governi dei paesi riceventi: le reti sociali si configurano così come strutture emergenti, attraverso cui si esprime l'iniziativa dei migranti nei confronti dei vincoli strutturali alla mobilità umana.

Di frequente l'azione delle reti migratorie come dispositivi microsociali per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro risulta funzionale per l'alimentazione e il funzionamento di taluni segmenti dei mercati del lavoro. Questo aspetto è particolarmente cruciale nel caso dell'immigrazione irregolare, esclusa per definizione dai canali istituzionali di collocamento. Si creano così anche delle figure specializzate di *broker* del mercato del lavoro immigrato, intermediari specializzati nel mettere in contatto connazionali disoccupati con potenziali datori di lavoro. Naturalmente gli immigrati irregolari sono quelli che maggiormente hanno bisogno di ricorrere ad essi.

Non sempre i servizi forniti sono gratuiti, o ricompensati soltanto in termini simbolici: in vari ambiti il servizio si paga, con tanto di tariffe predefinite e di sanzioni per i trasgressori. Casi di aiuto solidale, di scambio economico e anche di sfruttamento sono poi piuttosto frequenti in un altro ambito in cui le reti migratorie dispiegano un peculiare protagonismo economico, ossia nel caso delle economie etniche (Light e Gold, 2000), la cui formazione si collega al passaggio dei migranti al lavoro indipendente.

7. Uscire dall'ombra: la condizione irregolare come passaggio

La condizione irregolare per un migrante non è uno stigma indelebile, né una condanna a vivere per sempre nell'ombra dell'economia sommersa. A dispetto delle dichiarazioni di inflessibilità e delle promesse di pugno duro nei confronti degli immigrati non autorizzati, i governi si trovano prima o poi di fronte a un dilemma: reiterare proclami di lotta senza quartiere all'immigrazione clandestina, pur sapendo di non poterli attuare e tollerando di fatto la presenza di una quota crescente di popolazione non registrata; oppure piegarsi al fatto compiuto e riallineare le dimensioni della popolazione straniera autorizzata al soggiorno con quelle della popolazione effettivamente residente sul territorio.

Secondo l'Imcdp, soltanto 5 su 27 Stati membri dell'Unione europea non si sono dotati di politiche né di pratiche di regolarizzazione dei soggiornanti non autorizzati. Di questi però tre sono nuovi paesi membri dell'Unione, poco interessati al fenomeno. Nell'ultimo decennio, tre paesi dell'Europa meridionale (Italia, Spagna, Grecia), si sono impegnati in vaste campagne di emersione. Altri, specialmente nel Nord Europa, hanno intrapreso la strada delle regolarizzazioni caso per caso, soprattutto per affrontare problemi come quello dei richiedenti asilo la cui domanda è stata respinta, o degli stranieri per varie ragioni non deportabili. Pur distinguendo in proposito Stati più disponibili a regolarizzazioni su basi umanitarie (Benelux e paesi scandinavi), regolarizzatori riluttanti, come la Francia e il Regno Unito, oppositori ideologici alle regolarizzazioni (Austria e Germania), il quadro risultante è quello di una demarcazione non così netta e invalicabile come si pretende tra immigrazione legale e immigrazione non autorizzata. Come esito finale, una stima prudenziale delle persone coinvolte in qualche tipo di sanatoria nell'Europa a 27 oscilla tra i 5 e i

6 milioni di casi. La metà circa si riferisce a tre paesi dell'Europa meridionale, che hanno varato a più riprese estesi programmi di regolarizzazione: l'Italia, con 1,2 milioni di regolarizzati[1], la Spagna con 1,0, la Grecia con almeno 0,4[2]. Ma varie procedure di legalizzazione, con strumenti ed etichette diverse, sono state attuate anche dai paesi dell'Europa centro-settentrionale, compresi quelli ideologicamente più ostili all'idea stessa di forme di sanatoria per gli immigrati non autorizzati.

Dal punto di vista dei migranti, tutto questo significa che la condizione di irregolarità tende ad essere considerata come provvisoria e superabile e lo status di migrante autorizzato come un traguardo a cui tendere. Ed è questa, segnatamente, la «carriera» della maggior parte degli immigrati attualmente soggiornanti in Italia e in altri nuovi paesi di immigrazione: dopo un ingresso avvenuto, nella maggior parte dei casi, per vie legali, di solito con un visto turistico, segue un periodo più o meno lungo e generalmente stentato di soggiorno irregolare e di lavoro «nero», infine arriva il momento dell'emersione e della possibilità di accedere al mercato del lavoro regolare.

La condizione di immigrato legale è però a sua volta reversibile, tanto più in un contesto complessivo di irrigidimento normativo. Dopo aver ottenuto il permesso di soggiorno, il migrante può perdere il lavoro, oppure essere costretto o incentivato dal datore di lavoro a lavorare in nero, per risparmiare su tasse e contributi. Lo status di residente regolare è quindi fragile e revocabile, e ancor più quello di lavoratore regolarmente assunto e assicurato (Reyneri, 1998; Calavita, 2005).

[1] Per il caso italiano, vanno aggiunte 300.000 domande presentate nell'ambito del «processo di emersione» del settembre 2009 per i lavoratori del settore domestico-assistenziale. Va altresì notato che le ultime due grandi sanatorie sono state attuate da governi di centro-destra, protagonisti di rumorose campagne politiche contro l'immigrazione bollata come «clandestina».

[2] Il dato greco è carente. Anche quello italiano in realtà è superiore, se si tiene conto che i «decreti flussi» annuali, che in teoria dovrebbero far entrare legalmente nuovi migranti per lavoro, in realtà servono principalmente a regolarizzare la situazione di lavoratori già presenti sul territorio nazionale e occupati in maniera informale in famiglie e imprese.

8. Rilievi conclusivi. Oltre le retoriche, nuove politiche

L'analisi qui svolta ha mostrato anzitutto la diffusione delle situazioni di immigrati che non corrispondono appieno alle condizioni normative imposte dai governi dei paesi riceventi per accordare uno status di residente legale. Il concetto stesso di immigrazione irregolare deriva dall'interazione tra la mobilità attraverso i confini nazionali delle persone dotate di cittadinanze «deboli» e il presidio delle frontiere attuato dagli Stati, cosicché lo stesso concetto di immigrazione irregolare si rivela sfaccettato, cangiante nel tempo e da un paese all'altro, e non sempre nettamente definito.

Le azioni repressive, più incisive attorno alle frontiere, si rivelano ben più ardue da attuare all'interno dei confini nazionali, e appaiono non di rado manifestazioni episodiche e abbastanza casuali dell'autorità degli Stati sovrani.

Alla fine, malgrado retoriche sempre più agguerrite, la realtà dei fatti non corrisponde alle pretese di controllo dei movimenti migratori. Forme di tolleranza riconosciuta o mascherata, attuazione soltanto occasionale di interventi come le deportazioni, misure di emersione di varia natura e portata, appaiono più la regola che l'eccezione su entrambe le sponde dell'Atlantico. In definitiva, l'immigrato irregolare, specie se occupato, soggiornante da lungo tempo o inserito in un contesto di relazioni familiari, appare una figura transitoria, in attesa di riconoscimento, più che un trasgressore destinato a essere punito e rimandato al suo paese. L'attesa tende a prolungarsi e le sofferenze aumentano, ma il senso del percorso non cambia. Confini nazionali, procedure di autorizzazione all'ingresso, permessi di soggiorno, definizioni della condizione di regolare e di irregolare, rivelano un'origine convenzionale e una configurazione flessibile.

Non sono tempi propizi per il coraggio politico su un terreno così sensibile. Eppure, se si vuole evitare o almeno contenere il ricorso alle sanatorie a posteriori, le possibilità non mancano. Vi rientrano maggiori opportunità legali di ingresso e di lavoro alla luce del sole, flessibilità e pragmatismo sul piano della conversione dei permessi di soggiorno, almeno nell'ambito domestico e assistenziale, attenzione ai casi individuali, insieme ad una repressione più severa delle forme più urtanti di economia sommersa e di sfruttamento del lavoro degli immigrati non autorizzati.

Quanto agli scopi degli inasprimenti normativi e all'indurimento del trattamento riservato agli immigrati indesiderati, appare fondato il so-

spetto che in realtà gli obiettivi siano diversi dall'effettiva espulsione degli immigrati irregolarmente presenti sul territorio nazionale: uno, spesso anche esplicito, sarebbe quello della deterrenza nei confronti dei potenziali nuovi candidati all'immigrazione; il secondo, sempre più evidente in rapporto alla crescita dell'importanza dell'argomento nell'agenda politica, consiste nella raccolta di consenso attraverso la rassicurazione dell'opinione pubblica interna, assetata di conferme della capacità delle autorità di presidiare i confini e di impedire infiltrazioni sul territorio. I migranti, compresi coloro che non dispongono di documenti idonei al soggiorno, entrano in un circuito in cui gli interessi e le poste in gioco sono in realtà soprattutto interni alle società che, fra riluttanze e contraddizioni, non possono fare a meno di ospitarli.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.

Ambrosini M., 2010, *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia come e perché*, Il Saggiatore, Milano.

Anderson B., 2008, *«Illegal immigrant»: Victim or Villain?*, Compas, Working Paper n. 64, University of Oxford (Wp-08-64).

Baldwin-Edwards M. e Arango J. (a cura di), 1999, *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Frank Cass Pub., Londra.

Benhabib S., 2005, *La rivendicazione dell'identità culturale. Eguaglianza e diversità nell'era globale*, trad. it., Il Mulino, Bologna.

Böhning W.R., 1983, *Regularizing the Irregular*, «International Migration», vol. 21, n. 2, pp. 159-173.

Boswell C., 2007, *Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way?*, «International Migration Review», vol. 41, n. 1 (spring), pp. 75-100.

Calavita K., 2005, *Immigrants at the Margins. Law, Race and Exclusion in Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

Campomori F., 2007, *Il ruolo di policy making svolto dagli operatori dei servizi per gli immigrati*, «Mondi migranti», n. 3, pp. 83-106.

Campomori F., 2008, *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell'integrazione in Italia*, Carocci, Roma.

Caritas-Migrantes, 2009, *Dossier Statistico Immigrazione. XIX Rapporto*, Caritas Italiana - Fondazione Migrantes - Caritas diocesana di Roma, Edizioni Idos, Roma.

Carling J., 2007, *Migration Control and Migrant Fatalities at the Spanish-African Borders*, «International Migration Review», vol. 41, n. 2, pp. 316-343.

Castles S., 2002, *Migration and community formation under conditions of globalization*, «International Migration Review», n. 4 (winter), pp. 1143-1168.

Cozzi S., 2007, *Migranti e clandestini. Questioni di confine*, Sapere 2000, Roma.

Cornelius W.A., Martin P.L. e Hollifield J.F., 1992, *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford.

De Haas H., 2007, *The Myth of Invasion. Irregular Migration from West Africa to the Maghreb and the Union*, Imi, Oxford.

Düvell F., 2009, *Irregular Migration In Northern Europe: Overview And Comparison*, Clandestino Project Conference, Londra, 27.3.2009, Compas, University of Oxford.

Hollifield J.F., 1992, *Immigrants, Markets, and States. The Political Economy of Postwar Europe*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.)

International Centre for Migration Policy Development (Icmpd), 2009, *Regine. Regularisations in Europe. Study on Practices in the Area of Regularisation of Illegally Staying Third-Country Nationals in the Member States of the EU*, Rapporto finale, Vienna, gennaio.

Jandl M., 2007, *Irregular Migration, Human Smuggling, and the Eastern Enlargement of the European Union*, «International Migration Review», vol. 41, n. 2 (Summer), pp. 291-315.

Jasso G., Massey D., Rosenzweig M.R., Smith J.P., 2008, *From Illegal to Legal: Estimating Previous Illegal Experience among New Legal Immigrants to the United States*, «International Migration Review», vol. 42, n. 4 (winter), pp. 803–843.

Jordan B., Stråth B. e Triandafyllidou A., 2003, *Contextualising Policy Implementation in Europe*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 29, n. 2 (march), pp. 195-224.

Light I., Gold S.J., 2000, *Ethnic economies*, Academic Press, San Diego.

Luconi S. e Pretelli M., 2008, *L'immigrazione negli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna.

Massey D.S. e Espinosa K.E., 1997, *What's Driving Mexico-U.S. Migration? A Theoretical, Empirical and Policy Analysis*, «American Journal of Sociology», vol. 102, n. 4 (gennaio), pp. 939-999.

Morris L., 2002, *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants Rights*, Routledge, Londra.

Oecd, 2000, *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, Oecd, Parigi.

Penninx R. e Doomernik J., 1998, *Towards Migration Regulation in Globalized Societies*, in van Amersfoort H. e Doomernik J. (a cura di), *International Migration. Processes and Interventions*, Imes, Amsterdam, pp. 129-138.

Petrillo A. e Queirolo Palmas L., 2009, *Sulle frontiere. Agency e catture*, «Mondi migranti», n. 2, pp. 25-30.

Reyneri E., 1998, *The Mass Legalization of Migrants in Italy: Permanent or Temporary Emergence from the Underground Economy?*, «South European Society and Politics», vol. 3, n. 3 (settembre), pp. 83- 104.

Reyneri E., 2004, *Immigrants in a Segmented and Often Undeclared Labour Market*, «Journal of Modern Italian Studies», vol. 9, n. 1 (marzo), pp. 71-93.

Ribas-Mateos N., 2004, *How Can We Understand Immigration in Southern Europe?*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 30, n. 6, pp. 1045 -1063.

Ruggie J.G., 1982, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, «International Organization», n. 36, pp. 379-415.

Sciortino G., 2000, *L'ambizione della frontiera. Le politiche di controllo migratorio in Europa*, Franco Angeli-Ismu, Milano.

Sciortino G., 2010, *The Regulation of Undocumented Migration*, in Martiniello M. e Rath J. (a cura di), *International Migration and Immigrant Incorporation: The Dynamics of Globalization and Ethnic Diversity in European Life*, Amsterdam University Press, Amsterdam, (di prossima pubblicazione).

van Amersfoort H., 1996, *Migration: the limits of governmental control*, «New Community», n. 2 (april), pp. 243-257.

van Amersfoort H. e Doomernik, J. (eds.) van Amersfoort H. e Doomernik J. (a cura di), 1998, *International migration. Processes and interventions*, Imes, Amsterdam.

Vasta E., 2008, *The Paper Market: «Borrowing» and «Renting» of Identity Documents*, Compas, Working Paper n. 61, University of Oxford (Wp-08-61).

Wihtol de Wenden C., 2009, *La globalisation humaine*, Presses universitaires de France, Parigi.

Zincone G., 1999, *Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recipe*, in Baldwin-Edwards M e Arango J. (a cura di), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Frank Cass Pub., Londra, pp. 43-82.

Lo status di immigrato alla luce del concetto di stratificazione civica: riflessioni sulla situazione italiana

Matteo Rinaldini

Nel presente articolo si espone una particolare interpretazione delle trasformazioni avvenute durante gli ultimi quarant'anni delle politiche migratorie adottate dai paesi di destinazione dei flussi migratori (e in particolare dagli Stati occidentali). Secondo questa interpretazione l'evoluzione delle politiche migratorie contemporanee avrebbe dato vita ad un processo di progressiva costruzione di un sistema di stratificazione civica. Se si adotta questa lente interpretativa, cambia il modo di osservare le istituzioni legate alle politiche migratorie, in quanto l'adozione di un tale frame *analitico permette di cogliere e assumere criticamente non solo gli aspetti di chiusura e/o di apertura delle politiche rispetto all'integrazione dei migranti nel loro complesso, ma anche gli aspetti di differenziazione e stratificazione civica dei migranti e tra i migranti. Successivamente ci si soffermerà sul modello di regolazione degli accessi e di integrazione socio-giuridica dei migranti che si è affermato in Italia, mettendone in luce i suoi tratti distintivi, ma anche il suo allineamento ai modelli di integrazione socio-giuridica presenti in altri i paesi europei (e non solo europei).*

1. Introduzione

Nel 1989 Zolberg, in un articolo seminale apparso sulla «International Migration Review», affermava provocatoriamente che in futuro le politiche migratorie avrebbero sempre più acquisito un ruolo determinante nell'orientare gli spostamenti degli individui e nel delinearne le caratteristiche (Zolberg, 1989). La provocazione di Zolberg, evidentemente, aveva l'obiettivo di riportare l'attenzione sulla dimensione politico-normativa dei processi migratori. Infatti, nonostante che a partire dagli anni '70 del XX secolo si fossero verificate importanti trasformazioni della regolazione dei flussi e del soggiorno dei migranti da parte degli Stati nazionali, in generale i *migrant studies* tendevano a trascurare la dimensione politico-normativa. Da allora ad oggi le analisi e le riflessioni che si sono susseguite sulle politiche migratorie con-

temporanee e sulle loro caratteristiche sono state numerose. Nelle pagine successive si presenta una tra le tante interpretazioni dell'evoluzione delle politiche migratorie degli Stati nazionali occidentali (e dei relativi sistemi di integrazione socio-giuridica dei migranti) avvenuta durante gli ultimi quarant'anni. Secondo l'interpretazione che si propone le politiche migratorie attuali non sarebbero semplicemente spiegabili attraverso dinamiche di restringimento o allargamento *tout court* dei canali di accesso e dei diritti di cittadinanza dei migranti (polarizzazione che caratterizza l'attuale dibattito sulle politiche migratorie), ma piuttosto sarebbero spiegabili come un processo di progressiva costruzione di un sistema di stratificazione civica, ovvero di un sistema basato sulla relazione diseguale tra differenti categorie di individui e lo Stato attraverso l'attribuzione e/o la negazione di differenti spettri di diritti civici (Morris, 2003). Se si adotta questa lente interpretativa, cambia il modo di osservare le istituzioni legate alle politiche migratorie, in quanto l'adozione di un tale *frame* analitico permette di cogliere e problematizzare non solo gli aspetti di chiusura e/o gli aspetti di apertura delle politiche rispetto all'integrazione dei migranti nel loro complesso, ma anche gli aspetti di differenziazione e stratificazione civica dei migranti e tra i migranti e l'ineguale distribuzione dei diritti. In quest'ottica il modello di integrazione socio-giuridica dei migranti che si è affermato in Italia presenta certamente delle caratteristiche peculiari, ma risulta essere anche allineato ai modelli di integrazione socio-giuridica presenti in altri i paesi europei (e non solo europei).

2. *Stratificazione civica come* migration management, *ovvero le politiche migratorie contemporanee come fattori generativi di un ordine civico (e sociale) stratificato*

È Lockwood che per primo propone l'adozione del *frame* analitico della stratificazione civica per interpretare le trasformazioni e i tratti salienti delle società contemporanee. Secondo il sociologo inglese, nelle società capitalistiche avanzate la stabilità dell'ordine sociale sarebbe stata perseguita attraverso un processo di progressiva deistituzionalizzazione della gerarchia degli status sociali e un parallelo processo di istituzionalizzazione delle relazioni di potere. In altri termini, con lo sviluppo dello status legale della cittadinanza, ciò che avrebbe mantenuto un carattere gerarchico su un piano normativo-

legale all'interno della società sarebbe solo la condizione di inclusione o di esclusione dallo status di cittadino e l'afferenza piena o la deroga da esso; ciò significa che non esisterebbe una ben definita gerarchia di status legali in base alla quale una determinata distribuzione di ricchezza o di altra risorsa di potere possa essere giudicata illegittima, se non in riferimento alla inclusione o alla esclusione nello status di cittadinanza e alla afferenza piena o alla deroga rispetto ad esso; allo stesso tempo il processo di istituzionalizzazione delle relazioni di potere avrebbe reso tali relazioni sempre meno soggette a cambiamenti, garantendo in una certa misura la conformità del rango, della ricchezza e dell'autorità, ma anche limitando la possibilità di una re-distribuzione su larga scala di potere sulla base di un meccanismo di mercato. Tutto ciò avrebbe generato un sistema di stratificazione civica, ovvero «un insieme di modalità attraverso le quali l'istituzionalizzazione della cittadinanza struttura direttamente o indirettamente opportunità di vita e identità sociali sotto condizioni di ineguaglianza sociale ed economica» (Lockwood, 1996, p. 532, *traduzione nostra*). Il presupposto alla base della riflessione di Lockwood è che il principale punto di riferimento per l'analisi dell'integrazione sociale può essere rappresentato da quel complesso rapporto tra democrazia, mercato e welfare, la cui pretesa di legittimità è basata sulla sua incorporazione nei diritti civili, politici e sociali di cittadinanza. Per utilizzare le parole di Lockwood, «questo risulta essere un altro modo per dire che l'impatto sull'integrazione sociale dei cambiamenti nella struttura di classe non è diretto, ma mediato da istituzioni che regolano e legittimano una serie di ineguaglianze e di relazioni di potere molto più ampia di quella che deriva dalla classe definita in riferimento a proprietà di mercato e competenze» (Lockwood, 1996, p. 532, *traduzione nostra*). Questa prospettiva rappresenta, quindi, un rovesciamento della questione che è stata tradizionalmente al centro delle analisi e del dibattito sulla stratificazione sociale e allo stesso tempo un *frame* analitico capace di ridare linfa vitale a tale dibattito. Si tratta, infatti, di passare dal chiedersi come la formazione delle classi sociali agisce sull'integrazione sociale al chiedersi come l'integrazione sociale agisce sulla formazione delle classi, intendendo per integrazione sociale il principale contesto istituzionale in riferimento al quale le diverse tipologie di azioni individuali e collettive acquisiscono un senso in quanto misure di un livello di maggiore o minore coesione sociale[1].

[1] Ciò non significa che adottare un approccio di questo tipo implichi ignorare o

Secondo Morris il *frame* analitico di Lockwood risulterebbe essere particolarmente appropriato per individuare le caratteristiche comuni agli attuali modelli di *management dell'immigrazione* adottati dai paesi di destinazione dei flussi (in particolare, ma non esclusivamente, i paesi europei); un *frame* analitico in grado di rilevare i processi di omogeneizzazione delle politiche migratorie nazionali prodotti dalle regolazioni normative sovranazionali e dai processi economici internazionali, ma anche capace di cogliere l'importanza e il peso che continuano ad avere i diversi Stati nazionali nel regolare e selezionare l'accesso e il soggiorno degli immigrati.

2.1 L'adozione del frame *analitico della stratificazione civica come via d'uscita dalle secche del dibattito sulle politiche migratorie*

Morris, rifacendosi al dibattito relativo alle caratteristiche e alle trasformazioni delle politiche migratorie durante gli ultimi decenni, individua importanti elementi di valore analitico sia nelle interpretazioni che enfatizzano il perdurante potere dello Stato nazionale, che si manifesterebbe attraverso la sua capacità di esercitare un potere di controllo sulle entrate e sulla distribuzione dei diritti ai migranti (da cui traspare la persistenza del significato simbolico e materiale della cittadinanza nazionale) (Joppke, 1998; Joppke, 2005), sia nelle interpretazioni che individuano la comparsa (anche se in stato embrionale) di una sorta di società post-nazionale, dalla quale deriverebbe la possibilità da parte dei migranti di allargare sempre di più il proprio spettro di diritti e che renderebbe la cittadinanza nazionale ridondante (Soysal, 1994; Kostakopoulou, 2002). Allo stesso tempo Morris riconosce come analiticamente valide le interpretazioni che enfatizzano i vincoli introdotti dagli attuali processi di internazionalizzazione dell'economia e l'aumento del peso che tali processi possiedono all'interno della co-

porre in secondo piano categorie e fattori economici, occupazionali e demografici tipici dell'analisi della stratificazione di classe; al contrario, l'assunzione di importanza di tali categorie e fattori è mantenuta, ma alla pari dell'assunzione delle categorie e dei fattori derivanti dall'analisi della stratificazione civica (Lockwood, 1996). Allo stesso tempo un approccio di questo tipo avrebbe il vantaggio di evitare di ridurre il problema dell'ordine sociale a spiegazioni per le quali la stabilità o l'instabilità dell'ordine sociale sarebbe relazionata senza alcuna mediazione a condizioni socio-psicologiche degli individui o alle deboli/forti costrizioni delle relazioni economiche di più o meno ristretti gruppi di riferimento.

struzione delle politiche migratorie da parte degli Stati nazionali e degli organismi sovra-nazionali, ma non ritiene che tali vincoli abbiano comportato un vero e proprio processo di denazionalizzazione delle politiche migratorie, ma piuttosto una ri-articolazione della sovranità statale in materia di regolazione dei processi migratori (Hollifield, 2004; Koppe, 2003). Non a caso, nonostante in letteratura sia largamente diffusa l'idea che le politiche migratorie europee a partire dal secondo periodo post-bellico siano suddivisibili in tre fasi cronologicamente distinte e sequenziali, Morris ritiene che i tratti specifici di ciascuna fase siano in realtà compresenti nelle politiche migratorie contemporanee e che esse agiscano simultaneamente, determinando un certo grado di reciproca conflittualità, ma in una certa misura risultando anche compatibili[2] (Morris, 2003).

Morris, quindi, coglie la validità analitica di diverse interpretazioni (spesso opposte tra loro) delle politiche migratorie contemporanee e naturalmente non trascura le implicazioni che ciascuna di esse ha relativamente alle dinamiche di restrizione o allargamento dei diritti dei migranti; allo stesso tempo, tuttavia, ne mette in luce la non reciproca esclusività. Infatti, se da una parte è incontestabile che la nascita e lo sviluppo di diverse agenzie di regolazione sovra-nazionali abbia favorito la crescita di importanza e la diffusione dei diritti umani all'interno delle diverse regolazioni normative nazionali, è altrettanto incontestabile il fatto che i vincoli e le limitazioni alla sovranità dello Stato nazionale da parte di istituzioni internazionali risultano essere largamente auto-imposti dagli stessi Stati nazionali, a partire dall'adesione ai relativi trattati e alle relative convenzioni. Inoltre, l'esistenza di convenzioni e accordi internazionali non esclude il fatto che essi possano essere applicati in modo diverso a seconda del singolo Stato nazionale[3]. In altre parole, «nonostante si possa concordare sul fatto

[2] In genere l'evoluzione delle politiche migratorie dei paesi europei (e non solo europei) è suddivisa in tre fasi: la fase in cui prevalgono le *State oriented migration policies*, caratterizzata da un ruolo attivo dello Stato nel reclutamento di *labour migration*; la fase in cui prendono il sopravvento le *stop migration policies*, caratterizzata dalla chiusura dei mercati del lavoro nazionali e da *welfare protectionism*; la fase in cui si affermano le *human rights oriented migration policies*, caratterizzata dalla accresciuta importanza dei diritti umani all'interno delle diverse regolazioni nazionali.

[3] Ad esempio garantendo protezione solo alla parte di cittadini a cui la convenzione si riferisce ed escludendone un'altra parte; riferendosi a specifici gruppi sociali piuttosto che ad altri; estendendo solo una specifica tipologia di diritti e limitando o negando l'estensione di altre tipologie.

che le convenzioni che si riferiscono esplicitamente ai diritti universali dell'uomo risultano avere un carattere maggiormente inclusivo, si deve assumere anche il fatto che tali convenzioni non comportano nessuna vera sfida al diritto dello Stato di governare l'accesso e il soggiorno degli stranieri. Queste convenzioni possono affermare una gerarchia di diritti assoluti, limitati e qualificati […] e allo stesso tempo lasciare spazi per significative differenze nazionali nel riconoscerli e nel renderli operativi» (Morris, 2003, p. 77, *traduzione nostra*). Si tratta, quindi, di collocare analiticamente l'attuale regolazione dei processi migratori non semplicemente all'interno di un processo di de-nazionalizzazione (o de-territorializzazione), ma piuttosto all'interno di un quadro di *rescaling* dello spazio di potere politico-economico (Sassen, 2008). Se si concorda con tutto ciò, l'analisi delle politiche migratorie assume traiettorie e significati differenti. Infatti, nonostante il dibattito contemporaneo sia prevalentemente centrato sulla questione se le politiche migratorie a livello nazionale ed europeo siano caratterizzate da aspetti di chiusura o da aspetti di apertura rispetto al passato e sulla questione se lo Stato abbia mantenuto o ceduto sovranità in materia di regolazione dei flussi migratori a favore delle istituzioni internazionali, secondo la Morris si dovrebbe invece considerare il fatto che gli Stati nazionali hanno sviluppato vere e proprie *strategie di management* dei processi migratori lungo una traiettoria *transcalare* (o per lo meno *multiscalare*) del loro potere economico e politico. La questione interessante, quindi, secondo la Morris, non è valutare il peso che hanno nelle diverse politiche migratorie gli elementi di chiusura riconducibili alle agenzie regolatrici nazionali in opposizione agli elementi di apertura riconducibili alle agenzie regolatrici sovra-nazionali (o viceversa), ma piuttosto comprendere come tali elementi, di diversa derivazione e talvolta contraddittori, siano stati gestiti e mediati all'interno delle politiche migratorie e che effetti e implicazioni tale gestione e mediazione ha prodotto (Morris, 2003, p. 78). Una delle modalità di gestione e di mediazione (per la precisione di *management*), secondo la studiosa, è proprio la costruzione di un sistema di stratificazione civica, un ordine civico stratificato a cui corrisponde una distribuzione diseguale di diritti sociali, civili e politici.

2.2 Migration management *e stratificazione civica*

Una componente chiave nel sistema di stratificazione civica, così come Lockwood lo ha descritto, è la costruzione di strumenti formali di

inclusione ed esclusione rispetto ai diritti a cui gli individui hanno accesso. Per quel che riguarda i migranti, secondo Morris, la competizione di diverse regolazioni situate a differenti livelli (dal locale al sovra-nazionale) riguardanti l'accesso e il soggiorno ha contribuito a produrre diversi status socio-giuridici di residenza a cui corrispondono differenti spettri di diritti di cittadinanza. In Europa il sistema di stratificazione civica prende forma a partire dalla relativamente ovvia differenziazione tra *status di cittadinanza nazionale*, *status di cittadinanza dell'Unione europea* e *Third country national status* (*Tcn status*), tre condizioni a cui corrispondono diversi spettri di diritti, ma non si esaurisce in questa tripartizione. Il *Tcn status*, infatti, è costituito da una serie di sottogruppi derivanti ancora una volta dalla competizione di regolazioni e convenzioni internazionali e da regolazioni elaborate (o ratificate) a livello nazionale riguardanti l'accesso e il soggiorno nel territorio comunitario o nazionale dei cittadini non-comunitari.

La *prima traiettoria di sotto-stratificazione* del *Tcn status* risulta essere prodotta da una parte dalla *provenienza* (intesa come cittadinanza di appartenenza) del soggetto che entra e risiede nel territorio e, dall'altra, dal riconoscimento formale da parte dello Stato del *motivo di accesso e di soggiorno* (ad esempio per motivi di lavoro, per motivi di ricongiungimento famigliare, per richiesta d'asilo, per studio, per malattia, ecc.) o, specularmente, dalla mancanza di un riconoscimento formale di un qualsiasi motivo di accesso (nel qual caso lo status del migrante è quello irregolare). L'attribuzione di diversi status di residenza ai migranti sulla base di elementi quali la provenienza e il motivo di accesso e di soggiorno non solo produce e legittima il loro accesso differenziato ai diritti di cittadinanza, ma regola anche il loro diritto ad accedere al mercato del lavoro (in alcuni casi concedendolo solo parzialmente, in altri casi negandolo e quasi mai consentendolo senza alcun vincolo), e stabilisce vincoli e limiti temporali al diritto di soggiornare sul territorio nazionale e/o comunitario. Le distinzioni sopra riportate, quindi, condizionano ampiamente anche le future traiettorie di integrazione dei migranti, in alcuni casi prevedendo la possibilità di stabilizzazione sul territorio, in altri casi non prevedendola.

Proprio il *grado di stabilizzazione* e il relativo spettro di diritti di cittadinanza previsto dal tipo di status di residenza acquisito dal migrante costituisce la *seconda traiettoria di sotto-stratificazione* del *Tcn status*, quello che Kofman definisce *l'asse chiave del sistema di stratificazione civica*: «in particolare è stata consolidata e ampliata la differenziazione tra *denizens*, definiti come residenti di lungo periodo, *possessori di un permesso*

di soggiorno temporaneo, in permanente attesa di una decisone riguardo il loro status, e *irregolari*. L'asse chiave della differenziazione tra status di residenza a lungo termine e status di residenza temporaneo è stata utilizzata (da parte degli organismi di regolazione dei processi migratori) per perseguire numerosi obiettivi» (Kofman, 2005, p. 456, *traduzione nostra*). Lo status di residenza a lungo termine (*long term residence status*), lo status di residenza a breve termine (*short term residence status*) e lo status irregolare (*irregular status*), quindi, risultano essere i tre status di residenza costitutivi della *seconda traiettoria di sotto-stratificazione civica*.

L'incrocio tra la *prima traiettoria (o asse) di sotto-stratificazione civica* e la *seconda traiettoria (o asse) di sotto-stratificazione civica* produce una serie estremamente diversificata di condizioni di soggiorno, finendo per delineare un quadro assai frammentato ed eterogeneo di status socio-giuridici e di spettri di diritti di cittadinanza ad essi collegati.

Il processo di stratificazione descritto schematicamente sopra, tuttavia, non esaurisce le caratteristiche di un sistema di stratificazione civica. Ogni sistema di stratificazione (civica e/o sociale), infatti, prevede che accanto alla gradazione in strati e alla loro gerarchizzazione siano presenti anche meccanismi di reclutamento, ovvero canali, più o meno stretti, che permettano agli individui di transitare da uno strato all'altro. Per quel che riguarda il sistema di stratificazione civica prodotto dalle politiche migratorie, la definizione di una molteplicità di status socio-giuridici è stata accompagnata dalla creazione di specifici dispositivi che regolano il passaggio da uno status di residenza all'altro. Infatti, nonostante le politiche migratorie degli Stati membri dell'Unione europea tendano a limitare per legge la possibilità per i migranti di trasformare formalmente il motivo di soggiorno nel paese ospite, gli stessi paesi membri hanno istituito dispositivi che offrono la possibilità ai migranti di acquisire uno status di residenza maggiormente sicuro. In altri termini, nelle politiche migratorie dei paesi aderenti all'Unione europea (ma anche di molti altri paesi del mondo) sono contemplati dispositivi che permettono ai migranti di progredire da uno status di residenza irregolare ad uno status di residenza regolare; successivamente, da uno status di residenza temporalmente determinato, che conferisce un accesso fortemente parziale ai diritti di cittadinanza e insicuro sul piano del soggiorno, ad uno status di residenza temporalmente indeterminato, a cui corrisponde uno spettro di diritti di cittadinanza più ampio; infine da uno status di residenza da migrante (a breve o a lungo termine) all'acquisizione della piena cittadinanza nazionale (Morris, 2003). Questi dispositivi che regolano l'in-

tegrazione socio-giuridica dei migranti sono definiti da Bauböck *regole di transizione* (Bauböck, 1991), ovvero le regole (o i criteri) che stabiliscono i requisiti che il migrante deve soddisfare per acquisire uno status di residenza maggiormente sicuro o per mantenere lo status di residenza che ha acquisito in passato. In un sistema di *stratificazione civica*, dunque, le regole (o i criteri) di transizione tra uno status e l'altro assumono una posizione centrale, in quanto da essi dipende l'ampiezza dei canali di transizione e il tasso di mobilità intra-sistemica. In altre parole, dalle *regole di transizione* dipende la collocazione (temporanea o permanente; breve o prolungata) dei soggetti nei diversi strati, l'allocazione dei compensi sociali e la possibilità di passare da uno strato all'altro. È la stessa Morris che sottolinea l'importanza e la valenza generale delle *regole di transizione* per ogni sistema di *stratificazione civica* prodotto dalle politiche migratorie (indipendentemente dalle specificità nazionali): «questi passaggi sono governati dalle regole di transizione […] che possono essere differenti nei dettagli a seconda dello Stato nazionale a cui si riferiscono, ma dalle quali traspare la base su cui poggiano i processi di inclusione e di esclusione e il loro scopo» (Morris, 2003, p. 80). Le regole di transizione, tuttavia, devono essere ispirate a *principi procedurali, impersonali e universalistici*, in quanto da esse dipende l'aspirazione alla legittimità e all'efficienza dell'intero sistema di *stratificazione civica* e di conseguenza la stabilità dell'ordine sociale. Lockwood, per quelle che chiama *le regole del gioco* di un sistema di stratificazione civica (l'equivalente delle regole di transizione di Morris) individua il *merito* come principio a cui tali regole tendono ad ispirarsi. Morris, spingendosi oltre, identifica nella *capacità di automantenimento* del migrante e nell'*assenza di reati* da parte dello stesso due specifiche *regole di transizione* comuni a tutte le politiche migratorie, rendendo esplicita l'accezione di merito in cui tali regole sono declinate e svelando l'ideologia economicista e securitaria sottostante alle regolazioni dei processi migratori dei paesi di destinazione. In altri termini, la dimostrazione di non rappresentare un pericolo per la sicurezza e di essere in grado di mantenersi con mezzi propri – dimostrazione che, nella quasi totalità dei casi, si traduce nella disponibilità di un reddito da lavoro – garantisce la possibilità al migrante di transitare da uno status di residenza temporaneo e meno sicuro ad uno status di residenza a lungo termine e maggiormente sicuro e/o da uno status di residenza con un limitato spettro di diritti di cittadinanza ad uno status di residenza a cui corrisponde uno spettro di diritti di cittadinanza più ampio; allo stesso modo, la dimostrazione di essere in grado di

mantenersi avendo la garanzia di una occupazione è il requisito necessario per la transizione da uno status di residenza irregolare ad uno status di residenza regolare. La transizione, tuttavia, può avvenire anche in direzione contraria, nel senso che alla mancata dimostrazione della capacità di auto-mantenimento il migrante può non solo mancare la transizione ad uno status di residenza maggiormente sicuro e garantito, ma anche perdere lo status di residenza acquisito e tornare ad uno status di residenza più incerto e meno garantito o addirittura irregolare.
Risulta scontato che la dimostrazione dell'auto-mantenimento come *regola di transizione* e specifica declinazione del principio di *merito*, equivalendo nella quasi totalità dei casi alla dimostrazione di essere occupati o alla garanzia di avere accesso al mercato del lavoro, si traduce in una condizione di partenza di estrema debolezza dei migranti nel mercato del lavoro e in particolare nella relazione con il datore di lavoro; condizione di debolezza, peraltro, che si ripropone ogni qualvolta si presenta la necessità di un rinnovo del permesso di soggiorno.

3. Il caso italiano: dall'emergenza al consolidamento di un sistema di stratificazione

Per comprendere le modalità attraverso le quali si è strutturato un sistema di stratificazione civica in Italia, è necessario ripercorrere brevemente lo sviluppo delle politiche migratorie durante gli ultimi trent'anni. Il susseguirsi di diversi provvedimenti legislativi nazionali e di ratifiche di direttive a carattere europeo in materia di migrazioni ha dato vita ad un sistema caratterizzato dalla differenziazione degli status di residenza dei migranti e da una distribuzione ineguale dei diritti di cittadinanza. Tutto ciò non significa che i provvedimenti legislativi che si sono succeduti in Italia presentino tutti le stesse caratteristiche o che siano stati ispirati da un unico principio. Tuttavia, ciascuno di essi indubbiamente ha contribuito, attraverso integrazioni e modifiche, a edificare un modello di integrazione socio-giuridica basato sulla differenziazione degli status di residenza e dei diritti ad essi collegati (similmente ad altri paesi europei).

3.1 La differenziazione degli status di residenza dei migranti

Le modifiche apportate dalla legge 189/2002 Bossi-Fini hanno consolidato in senso restrittivo un sistema di stratificazione civica le cui

basi, tuttavia, erano già state gettate negli anni precedenti. La differenziazione degli status di residenza, in particolare, trova origine nelle normative che si sono avvicendate durante gli anni '90. Per fare chiarezza conviene quindi iniziare da qui.

L'adesione dell'Italia al trattato di Shenghen nel 1990 ebbe l'effetto di irrigidire il confine tra lo status di residenza irregolare e lo status di residenza regolare dei migranti. Due anni più tardi, nel 1992, un provvedimento legislativo restrinse significativamente le possibilità di acquisizione della cittadinanza per i migranti e per i figli dei migranti nati in Italia. Già nel 1992, dunque, erano stati modificati i due punti estremi di quello che con il passare del tempo avrebbe assunto sempre più la forma di un sistema di stratificazione civica: il gradino più basso, quello dello status di residenza irregolare, che equivale alla completa esclusione dal sistema dei diritti di cittadinanza; il gradino più alto, quello dell'acquisizione dello status di cittadino, che equivale alla completa equiparazione del migrante ai cittadini italiani (Einaudi, 2007). Negli anni successivi il susseguirsi di provvedimenti normativi avrebbe provveduto a regolare la stratificazione dello spazio socio-giuridico intercorrente tra questi due estremi.

Nel 1998 la legge Turco-Napolitano, successivamente trasfusa nel Testo unico sull'immigrazione, ha prodotto un vero e proprio modello di integrazione dei migranti sul piano socio-giuridico, la cui complessa e articolata struttura architettonica fu realizzata principalmente attraverso la differenziazione di svariati status di residenza e l'istituzione dei criteri che ne regolavano il mantenimento (o la perdita) e la transizione ad un diverso status. In continuità con le leggi precedenti, la legge del 1998 ha stabilito che a diversi motivi di ingresso dovessero corrispondere diversi permessi di soggiorno e ha collegato al possesso di questi ultimi differenti spettri di diritti di cittadinanza, a partire dal diritto di prorogare o meno il permesso. Solo alcuni permessi di soggiorno per motivi di lavoro prevedevano la possibilità di rinnovo e/o la conversione in altro tipo di permesso di soggiorno[4]. Per i permessi

[4] La legge, ad esempio, non prevedeva che il permesso di soggiorno per lavoro stagionale potesse essere rinnovato, né che potesse essere trasformato in un altro tipo di permesso di lavoro (subordinato o autonomo). Allo stesso modo la legge stabiliva che all'ingresso per lavoro in casi particolari (gli impieghi che rientravano all'interno delle tipologie di lavoro contenute nell'articolo 27 del Testo unico sull'immigrazione) corrispondesse un permesso di soggiorno specifico della durata massima di due anni (al termine dei quali

di soggiorno per motivi di lavoro subordinato (come per quelli per lavoro autonomo) la legge prevedeva la possibilità di rinnovo, ma alla condizione che il migrante soddisfacesse determinati requisiti come l'assenza di reati gravi durante il periodo di soggiorno in Italia e soprattutto la dimostrazione di essere occupato con un regolare contratto di lavoro[5]. In altri termini a partire dal 1998 sono stati istituiti e regolamentati diversi tipi di *short term residence status*: il rinnovo di alcuni di questi status risultava essere vincolato ad alcune condizioni, ma davano la possibilità di prolungare il soggiorno regolare sul territorio e di passare ad uno status con un più ampio spettro di diritti di cittadinanza; altri status di residenza, invece, non potevano essere mantenuti nel tempo.

Contemporaneamente alla creazione di una molteplicità di *short term residence status* la legge Turco-Napolitano, accogliendo alcune direttive europee, ha anche creato la carta di soggiorno, documento di autorizzazione allo status di residenza a lungo termine (a tempo indeterminato) a cui il migrante può accedere dopo 5 anni di soggiorno regolare e continuativo sul territorio. Con questo provvedimento è stato istituito per la prima volta in Italia un *long term residence status* per i migranti, al quale corrispondeva uno spettro di diritti prima di allora inaccessibili per questi ultimi, se non attraverso l'acquisizione della cittadinanza italiana. La carta di soggiorno introduceva anche la possibilità di interrompere il vincolo tra il permesso di soggiorno e lo svolgimento di una specifica attività come lo studio e il lavoro e limitava il rischio di espulsione dal territorio dello Stato. Si trattava a tutti gli effetti dell'istituzione di uno status di *denizenship* (*denizen*: cittadinanza del residente, *n.d.r.*). L'acquisizione e in parte il mantenimento della carta di soggiorno, tuttavia, prevedevano che l'immigrato dimostrasse di possedere determinati requisiti sul piano del soggiorno, su quello economico e su quello penale. La carta di soggiorno poteva essere ottenuta dopo 5 anni di residenza regolare e continuativa. Un periodo di residenza irregolare comportava una sorta di annullamento

l'immigrato era tenuto a rientrare nel paese d'origine), non rinnovabile né trasformabile in altro tipo di permesso.

[5] Nel caso in cui alcuni di questi requisiti non fossero soddisfatti, la legge prevedeva la revoca del permesso di soggiorno o, in caso di disoccupazione, la sostituzione con un permesso di soggiorno per disoccupazione della durata temporale limitata, al termine del quale, nel caso l'immigrato non avesse trovato un nuovo impiego, non era più possibile soggiornare regolarmente in Italia.

degli anni di residenza regolare precedenti e ciò rappresentava indubbiamente una forte limitazione all'accesso allo status di *denizenship* per i migranti. Proprio in ragione del vincolo della continuità del soggiorno regolare, l'acquisizione della carta di soggiorno era riservata ai migranti che possedevano un permesso di soggiorno che consentiva un numero illimitato di rinnovi (ed erano, quindi, esclusi tutti gli immigrati che possedevano un permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per l'articolo 27, richiedenti asilo, ecc.).
A cavallo del secolo, le politiche migratorie italiane avevano già prodotto l'impalcatura di un ordine civico fondato sulla stratificazione e la distribuzione ineguale dei diritti di cittadinanza. Quattro anni dopo la Turco-Napolitano, la legge Bossi-Fini 189/2002 ha consolidato e modificato in senso restrittivo i criteri per l'acquisizione della carta di soggiorno e, quindi, per l'acquisizione di un *long term residence status*. Per quel che riguarda, invece, gli *short term residence status*, la legge del 2002 ne ha rafforzato il carattere temporaneo, vincolando ancora più strettamente di quello che fece la legge precedente – ma coerentemente con gli orientamenti delle politiche migratorie degli altri paesi europei – il diritto a risiedere e la graduale acquisizione di diritti di cittadinanza al grado di inserimento lavorativo del migrante. In altri termini la Legge Bossi-Fini, come si capirà meglio nella prossima sezione, ha agito sulle regole di transizione da uno status all'altro (comprese quelle relative al passaggio dall'irregolarità alla regolarità), producendo un rafforzamento della gradazione degli status di residenza, ma non introducendone dei nuovi rispetto al passato.

3.2 Il processo di istituzionalizzazione delle regole di transizione

È noto che fin da quando l'Italia è diventata paese di destinazione dei flussi migratori il principale dispositivo di regolarizzazione dell'accesso e del soggiorno dei migranti è stato quello della regolarizzazione di massa (o sanatoria). Ciò che in questa sede si intende mettere in evidenza è il fatto che dopo la sanatoria del 1990 (la terza in ordine cronologico), la quale stabiliva che per acquisire lo status di residenza regolare era sufficiente dimostrare di risiedere in Italia da un determinato periodo di tempo, di essere occupati o, se disoccupati, di essere iscritti agli elenchi di disoccupazione degli uffici di collocamento, le regolarizzazioni di massa che sono state aperte fino ad oggi hanno tutte previsto, come criterio principale per potere transitare da uno status di residenza irregolare ad uno status di residenza regolare, la garanzia da parte del migrante di una

occupazione dipendente regolare. Per la stessa «sanatoria dedicata» del 2009, specificamente limitata al lavoro di cura e assistenza famigliare, era richiesta la garanzia di un contratto di lavoro.

Al dispositivo delle sanatorie periodiche si è sostituito/sovrapposto il meccanismo delle quote annuali, il quale ha previsto strutturalmente la garanzia di una occupazione regolare. Tale meccanismo, entrato a pieno regime solo nel 2002 (ma istituito dalla Turco-Napolitano del 1998), avrebbe dovuto rappresentare il principale canale d'ingresso per motivi di lavoro in Italia, si sarebbe dovuto sostituire al dispositivo delle sanatorie e soprattutto avrebbe dovuto rappresentare il sistema attraverso il quale si sarebbe potuto risolvere l'annoso problema della regolarizzazione *ex post* dei migranti. Nei fatti, tuttavia, non si è verificato né un superamento vero e proprio del dispositivo delle sanatorie periodiche, né un vero e proprio cambiamento di direzione rispetto alla tendenza a regolarizzare a posteriori gli ingressi[6].

Il cambiamento più significativo apportato dalla Legge Bossi-Fini è stato però quello dell'introduzione del contratto di soggiorno sia per coloro che emergevano da una condizione di residenza irregolare, sia per coloro che già erano in condizione di residenza regolare. Il contratto di soggiorno è un contratto tra lavoratore immigrato e datore di lavoro della durata massima di due anni, stipulabile successivamente alla firma del contratto di lavoro e necessario all'ottenimento e/o al rinnovo del permesso di soggiorno. Nel contratto sono indicati i diritti/doveri del datore di lavoro e del lavoratore migrante relativamente al soggiorno di quest'ultimo. La durata specifica del contratto di soggiorno, tuttavia, risulta essere diversa a seconda del tipo di contratto di lavoro con cui è assunto il lavoratore straniero ed essendo il rilascio, la durata e il rinnovo del permesso di soggiorno subordinato alla stipula, alla durata e alla validità del contratto di soggiorno, le scadenze del primo risultano essere strettamente legate alle scadenze del secondo. In altri termini, dopo l'introduzione del contratto di soggiorno, la durata del permesso di soggiorno è risultata es-

[6] Con il passare del tempo, infatti, è diventato sempre più evidente che in prevalenza non sono i soggetti residenti all'estero ad usufruire delle quote, come prevede la legge, ma piuttosto immigrati clandestini o *overstayers* già soggiornanti in Italia. Il meccanismo delle quote, lontano dall'essere un modello alternativo a quello delle sanatorie, ne ha riprodotto le stesse dinamiche sociali: la persistenza di almeno un periodo di irregolarità sul piano del soggiorno e sul piano lavorativo sono rimaste delle costanti nelle esperienze dei migranti in Italia; periodi di irregolarità necessari per una eventuale futura regolarizzazione.

sere strutturalmente legata al tipo di contratto di lavoro (laddove la legge precedente prevedeva una relativa autonomia in quanto era previsto un progressivo allungamento della durata del permesso di soggiorno ad ogni rinnovo).

Su un piano giuridico, l'introduzione dell'istituto del contratto di soggiorno ha rappresentato indubbiamente una frattura con il passato (Calafà, 2009). Da più parti sono stati messi in luce gli aspetti di debolezza, le contraddizioni e gli elementi di ipocrisia celati dietro la procedura farraginosa e il dispositivo della chiamata nominale previsti dal contratto di soggiorno (Guariso, 2006; McBritton, 2007). Molti giuslavoristi hanno anche messo in evidenza come il contratto di soggiorno dia adito a diversi conflitti giurisprudenziali soprattutto in riferimento al principio di parità di trattamento tra lavoratore straniero e lavoratore autoctono e tra lavoratori stranieri di diversa provenienza sancito dall'art. 10 della Convenzione Oil del 1975 e ratificata dall'Italia nel 1981 (De Margheriti, 2005; Ludovico, 2004). Diversi costituzionalisti, inoltre, hanno giudicato l'introduzione del contratto di soggiorno non conforme al principio di parità di trattamento di tutti i lavoratori (italiani e non italiani) sancito dagli artt. da 35 a 40 della Costituzione (Angiolini, 2002; Bonetti, 2004). Al di là dei conflitti che gli studiosi di diritto hanno ravvisato, è interessante comunque notare che la genesi del contratto di soggiorno è rintracciabile in quella più vasta operazione di ri-regolamentazione del mercato del lavoro contenuta nel Libro bianco del 2001 e da cui è derivata la legge 30 del 2002, a dimostrazione del fatto che il contratto di soggiorno può essere assunto, anche su un piano giuridico, come un provvedimento legislativo finalizzato alla regolazione del mercato del lavoro e che, solo se collegato a tale finalità, è possibile coglierne il significato più profondo. Inoltre è importante avere presente che il contratto di soggiorno, pur essendo un prodotto specifico della produzione normativa italiana, vorrebbe essere l'accoglimento di una proposta direttiva europea (in verità mai approvata definitivamente), la quale individua i parametri dell'equilibrio tra sistema economico e lavoro migrante nella richiesta della prova della necessità economica e nell'offerta in cambio di diritti per i cittadini di paesi terzi[7]. Tutto ciò dovrebbe essere sufficiente a mettere in luce il carattere transcalare delle politiche migratorie e a introdurre elementi per sprovincializzare il dibattito sulla regolazione degli accessi e dell'integrazione dei migranti.

[7] Com (2001), 386 def., dell'11 luglio del 2001.

Allo stesso tempo, in una prospettiva sociologica, l'introduzione del contratto di soggiorno, pur rappresentando un salto di qualità rispetto ai dispositivi di regolazione precedenti, è inseribile in una linea di continuità. Il contratto di soggiorno può essere assunto, infatti, come uno stadio superiore di un processo di istituzionalizzazione delle *regole di transizione* iniziato negli anni precedenti e finalizzato alla regolazione dell'accesso e della permanenza dei migranti sul territorio e nel mercato del lavoro. Il contratto di soggiorno costituisce una forma altamente burocratizzata (e in quanto tale consolidata e stabile) del dispositivo, in una certa misura già presente, che prevede uno scambio tra dimostrazione di auto-mantenimento (o di essere occupati) da parte del migrante e concessione di diritti di cittadinanza da parte dello Stato. In altri termini con il contratto di soggiorno il contratto di lavoro diviene *regola di transizione* ad alto livello di istituzionalizzazione; un'istituzione in grado di tracciare un solco profondo (ma mai invalicabile) tra chi è riconosciuto meritevole di avere diritti (seppur parziali) e chi non lo è (Cozzi, 2007; Pugliese, 2002/2003); tra chi possiede il diritto di avere diritti e chi no; tra chi possiede il diritto di acquisirne sempre di più e chi deve accontentarsi di avere uno spettro limitato di diritti sociali, civili e politici.

4. Riflessioni conclusive

Dovrebbe essere evidente che l'interpretazione degli attuali sistemi di management dell'immigrazione come generatori di ordini civici stratificati, e non semplicemente come meccanismi di riduzione generalizzata dei diritti dei migranti, non restituisce una visione edulcorata delle politiche migratorie contemporanee. Questa lettura delle politiche migratorie ammette che alcune fasce di popolazione migrante risultano avere maggiori diritti rispetto al passato e che sono stati creati dispositivi di graduale acquisizione dei diritti di cittadinanza; d'altra parte, però, lo stesso *frame* analitico mette bene in evidenza il fatto che una larga fascia di migranti risulta essere completamente privata di diritti, che una fascia altrettanto larga di migranti possiede uno spettro parziale di diritti e soprattutto che i dispositivi istituiti di graduale acquisizione dei diritti, in particolare quello del possesso di un contratto di lavoro, producono una condizione di prolungata vulnerabilità, dalla quale i migranti possono tentare di uscire solo dimostrando in modo continuativo di essere utili e meritevoli. In altri termini, all'interno di

una prospettiva che assume la stratificazione civica come sistema di management dell'immigrazione, il processo di stratificazione dei diritti e la produzione di regole di transizione tra uno status e l'altro basate sulla garanzia di una occupazione risultano essere elementi costitutivi della regolazione dell'integrazione dei migranti, ma anche elementi critici in quanto produttori di diseguaglianze su un piano giuridico e generatori di ingiustizie su un piano sociale. I contemporanei processi di deregolamentazione del mercato del lavoro, di destrutturazione del sistema di tutele dei lavoratori e di precarizzazione delle condizioni di lavoro, inoltre, hanno l'effetto di rendere la condizione di vulnerabilità dei migranti ancora più strutturale ed estesa. L'attuale crisi economica internazionale rende tutto ciò particolarmente evidente e non a caso nell'ultimo anno alcuni osservatori internazionali hanno rilevato con preoccupazione come le attuali politiche migratorie durante una fase di crisi occupazionale tendano ad alimentare le disuguaglianze e le asimmetrie anche su un piano civico.

Come si è tentato di mostrare nelle pagine precedenti, l'Italia non costituisce un'eccezione rispetto al panorama internazionale. «Precarietà costante» (Mottura e Rinaldini, 2009), «fatica di Sisifo» (Zincone, 2001), «soft-apartheid» (Basso e Perocco, 2003), «integrazione subalterna» (Ambrosini, 2005) sono solo alcune tra le definizioni del modello di integrazione degli immigrati prodotto in Italia che richiamano più o meno direttamente un sistema di stratificazione civica. La stessa Morris ha definito quello italiano un sistema emergente di stratificazione civica simile nei suoi tratti essenziali a quelli presenti in altri paesi europei anche se dotato di alcune peculiarità, come i relativamente ampi margini di autonomia delle autorità locali nell'amministrazione delle normali pratiche di soggiorno e la persistenza di un alto tasso di discrezionalità nel regolare le transizioni dei migranti tra i diversi status di residenza (Morris, 2001; Morris, 2003). In alcuni casi tali peculiarità del sistema italiano sono state considerate in grado di offrire maggiori opportunità ai migranti per «infilarsi negli interstizi burocratici» e aggirare le rigidità delle normative. In altri casi, invece, queste stesse peculiarità sono state ritenute capaci di generare percorsi di integrazione più incerti e condizioni di soggiorno più vulnerabili e precarie (Ambrosini, 2005; Jordan, Strath e Triandafyllidou, 2003). All'interno di un *frame* analitico come quello della stratificazione civica, discrezionalità e autonomia assumono, invece, le sembianze di elementi organici funzionali alla possibilità di rendere la stratificazione, la sua gradazione e la mobilità intra-sistemica variabili a seconda delle con-

tingenze e delle specifiche aree del paese. Dai recenti provvedimenti normativi in materia di immigrazione in Italia emerge, inoltre, una tendenza a rafforzare la stratificazione civica e a irrigidire le regole di transizione. Il cosiddetto «pacchetto sicurezza» approvato dal Senato nel 2009 ha segnato ancor più nettamente il confine tra regolarità e irregolarità attraverso l'introduzione del reato di clandestinità; ha prodotto una ulteriore stratificazione degli status di residenza regolari e una modifica in senso restrittivo delle *regole di transizione* attraverso l'introduzione del «contratto di integrazione» e il meccanismo dei crediti per il rinnovo del permesso di soggiorno e del permesso di soggiorno Ce (ex carta di soggiorno); ha ristretto ulteriormente alcuni diritti vincolandoli a nuovi requisiti; allo stesso tempo ha modificato, questa volta in senso concessivo, le regole di transizione per i migranti in possesso di titoli di studio elevati (master e dottorati) conseguiti in Italia, tracciando la direzione per la costruzione di percorsi di integrazione agevolati per i cosiddetti «*high skilled migrants*» (Sabattini, 2009). In altri termini il sistema di stratificazione civica si sta dimostrando dinamico e in grado di adattarsi ai cambiamenti socioeconomici dell'ambiente. Contemporaneamente il consolidamento e il rafforzamento del sistema di stratificazione civica risulta essere anche generatore di tensioni sociali crescenti e di vere e proprie tragedie individuali e collettive. La rivolta dei braccianti di Rosarno (la maggioranza dei quali, pur lavorando in nero, possedeva un permesso di soggiorno) e la loro successiva «deportazione» e la morte di una bambina nigeriana di meno di due anni per la scelta da parte di una struttura ospedaliera milanese di non prestare le dovute cure a causa della tessera sanitaria scaduta del padre (anch'esso regolare sul piano del soggiorno, ma disoccupato) sono solo la punta dell'iceberg. Si tratta, però, di capire se le tensioni generate da questo stato di ingiustizia siano convogliabili in forme organizzate di conflitto sociale inclusivo (quindi non solo dei migranti) in grado di esprimere un progetto alternativo di regolazione dell'integrazione all'interno della società. Ma questo, appunto, non pare essere un problema che riguarda solo i migranti.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.

Angiolini V., 2002, *Immigrazione e lavoro*, «Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale», vol. 53, n. 1, pp. 135-140.

Basso P. e Perocco F. (a cura di), 2003, *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, Franco Angeli, Milano.

Bauböck R., 1991, *Immigration and the Boundaries of Citizenship*, Centre for Research in Ethnic Relations, Warwick.

Bonetti P., 2004, *Ingresso, soggiorno e allontanamento*, Sezione I, *Profili generali e costituzionali*, in Nascimbene B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova.

Calafà L., 2009, Il contratto di lavoro degli stranieri tra sicurezza pubblica e mercato, «Lavoro e Diritto», n. 4, pp. 542-562.

Cozzi S., 2007, *Migranti e clandestini. Questioni di confine*, Sapere 2000, Roma.

De Margheriti M.L., 2005, *Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato*, in Tursi A. (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Giappichelli, Torino.

Einaudi L., 2007, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari.

Guariso A., 2006, *Le incrollabili ipocrisie in tema di lavoro immigrato*, «D&L: rivista critica di diritto del lavoro», n. 1, pp. 35-52.

Hollifield J.F., 2004, *The Emerging Migration State*, «International Migration Review», vol. 38, n. 3, pp. 885-912.

Joppke C. (a cura di), 1998, *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, Oxford.

Joppke C., 2005, *Exclusion in the Liberal State. The Case of Immigration and Citizenship Policy*, «European Journal of Social Theory», vol. 8, n. 1, pp. 43-61.

Jordan B., Strath B. e Triandafyllidou A., 2003, *Comparing cultures of discretion*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 29, n. 2, pp. 373-395.

Kofman E., 2005, *Citizenship, Migration and the Reassertion of National Identity*, «Citizenship Studies», vol. 9, n. 5, pp. 453-467.

Koppe O., 2003, *The Leviathan of Competitiveness: How and Why Do Liberal States (Not) Accept Unwanted Immigration?*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 29, n. 3, pp. 431-448.

Kostakopoulou T., 2002, *Long-Term Resident Third-Country Nationals in the European Union: Normative Expectations and Institutional Openings*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 28, n. 3, pp. 443-462.

Lockwood D., 1996, *Civic Integration and Class Formation*, «British Journal of Sociology», vol. 47, n. 3, pp. 531-550.

Ludovico G., 2004, *Profili sostanziali: la disciplina del lavoro subordinato*, in Nascimbene B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova.

McBritton M., 2007, *La legge italiana sull'immigrazione e l'inclusione sociale*, «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», vol. 58, n. 3, pp. 569-593.

Morris L., 2001, *The Ambiguous Terrain of Rights: Civic Stratification in Italy's Emergent Immigration Regime*, «International Journal of urban and regional research», vol. 25, n. 3, pp. 497-516.

Morris L., 2002, *Managing Migration: Civic Stratification and Migrant Rights*, Routledge, Londra.

Morris L., 2003, *Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights*, «International Migration Review», vol. 37, n. 1, pp. 74-100.

Mottura G. e Rinaldini M., 2009, *Migrants' Paths in the Italian Labour Market and in the Migrant Regulatory Frameworks: Precariousness as a Constant Factor*, in McKay S. (a cura di), *Refugees, Recent Migrants and Employment. Challenging Barriers and Exploring Pathways*, Routledge, New York.

Pugliese E., 2002/2003, *Immigrazione e politiche migratorie in Europa e in Usa,* «La critica sociologica», nn. 143-144, pp. 1-8.

Sabattini S., 2009, *Pacchetto sicurezza, l'intento è di escludere*, «Inchiesta», vol. 39, n. 164, pp. 16-20.

Sassen S., 2007, *Per una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino.

Soysal Y.N., 1994, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press, Chicago-Londra.

Zincone G., 2001, *Utili, diseguali, dissimili*, in Zincone G. (a cura di), *Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati. Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Zolberg A.R.,1989, *The Next Waves: Migration Theory for a Changing World*, «International Migration Review», vol. 23, n. 3, pp. 403-430.

Il diritto alla prova della migrazione. Il contributo di un'epidemiologia della cittadinanza

Gianni Tognoni, Gianni Baccile, Marta Valerio, Simona Fraudatario, Massimo Campedelli

RPS

Il «fenomeno migratorio» è negli ultimi anni una delle realtà più ricorrenti nella cronaca, a livello legislativo, nelle contrapposizioni politiche, nell'immaginario sociale e culturale. In questa dispersione e contraddizione di interessi la realtà concreta del «popolo di migranti» (le persone reali, le loro storie) tende a scomparire: fino a non essere di fatto riconosciuto come un «popolo trasversale» portatore di diritti umani inviolabili. La epidemiologia di cittadinanza viene proposta come strumento operativo che può ridare al popolo dei migranti una visibilità qualificata, che è presupposto di fruibilità dei diritti.

1. Introduzione

Può essere utile inquadrare la riflessione di questo contributo in una serie di affermazioni, utili a delinearne il filo conduttore.

1. L'«attualità» del «fenomeno migratorio» cioè l'importanza che gli viene data a livello istituzionale, e la capacità di instabilizzazione che gli viene attribuita – a livello politico e di opinione pubblica (in Italia, ma non solo) – non è il riflesso di una situazione quantitativamente e qualitativamente «nuova» rispetto ad altre epoche storiche.
2. La «novità» del fenomeno è il prodotto di una stagione particolare del diritto:

a) che è assente, e/o in sostanziale ritirata rispetto alle tante, apparentemente diverse, cause e conseguenze della migrazione;

b) che privilegia – quando interviene – la difesa e il mantenimento di posizioni consolidate dello status quo di benessere e di sicurezza dei cittadini dei singoli paesi, senza riferimento ad una visione di futuro che includa modifiche significative dei modelli di sviluppo.

3. La migrazione rappresenta in questo senso un laboratorio trasversale ed esemplare della capacità/volontà della e delle società di mantenere o meno, in un tempo che si qualifica come di globalizzazione (= compresenza obbligata, e interdipendenza di fatto, complessiva e rigida, di tutti gli attori della storia su uno scenario

comune), un progetto di diritto universale (= modello di sviluppo che vede nella ricerca del pari diritto alla vita di tutti i soggetti umani l'indicatore imprescindibile di legittimità).

4. La epidemiologia di cittadinanza (= il racconto quali/quantitativo, in vista di una comprensibilità condivisa, del se, dove, come il progetto di universalità è rispettato o violato nelle diverse realtà concrete in cui si esprime la vita dei tanti gruppi umani) può essere *uno* degli strumenti privilegiati per rendere visibile, cosciente, valutabile, gestibile:

a) il conflitto tra la *fattualità* della globalizzazione e il *progetto* della universalità;

b) la capacità/volontà del diritto di scegliere tra essere norma conservativa, e perciò inevitabilmente regressiva, dell'esistente, o strumento di ricerca per formulare/affermare categorie di riferimento diverse, in vista di un diritto a misura del quadro (nuovo) di dis-valori che si sta affermando.

5. Nella sua sostanziale marginalità nel quadro globale, il caso italiano è, drammaticamente, modello concreto della profondità del conflitto sopra ricordato: un paese/popolo protagonista nell'ultimo secolo di *tutte* le migrazioni (interne ed esterne, politiche ed economiche) si trova per la prima volta a specchiarsi nella propria storia/identità di «migrante» per scegliere tra il rinnegarla (per essere oggetto passivo e obbediente di benefici/regole della globalizzazione) o soggetto, «esperto» e propositivo, di una lettura della migrazione come test e tappa fondamentale della universalità.

2. I dati della non-novità

Secondo il rapporto più recente delle Nazioni unite, ci sono circa 190 milioni di migranti nel mondo, di cui 30-40 milioni privi di documenti di cittadinanza/appartenenza. Popolo variegato che corrisponde al 4-5% della popolazione mondiale; il 75% concentrato in 28 paesi. Il «fenomeno migratorio» è costituito da una galassia di tante migrazioni: interne, sud-sud, nord-nord, sud-nord; per le cause più diverse; politiche, economiche, di guerra, in una mescolanza di motivi, che, come sempre, si esprimono complessivamente come migrazione da paesi/situazioni di forti instabilità, a contesti che si attende siano, se non di accoglienza, di rifugio, di luogo surrogato di esistenza, di potenzialità più o meno parziale di «altra» vita.

La rotta nord-sud (= da situazioni geograficamente nei «sud», interni o esterni, regionali o globali, ad alto tasso di disagio, a situazioni economicamente/socialmente appartenenti ai tanti «nord») corrisponde di fatto ad una delle modalità con cui i sud dipendono da, ma anche finanziano, e permettono lo sviluppo dei, nord.

Proprio per la sua eterogenea origine/composizione, il popolo dei migranti esprime fino in fondo, e nel modo più drammatico, i tanti modi con cui l'economia della globalizzazione (Klein, 2007; Napoleoni, 2008) include e prevede condizioni strutturali di illegalità e di tutela delle merci più che degli umani: lo sfruttamento delle risorse, permesso e promesso da una asimmetria crescente dei rapporti di scambio tra paesi «centrali» e «periferici», include strutturalmente la trasformazione degli umani in merci che si possono scambiare, trafficare, contrabbandare, accettare, respingere, comprare, vendere con la stessa «flessibilità» con cui si regolano i mercati.

Al di là delle sue dimensioni quantitative, che la qualificano come «in crescita», il «fenomeno migratorio» non è però sostanzialmente diverso da quello di sempre. Ciò che sembra più specificamente modificato è il contesto in cui si verifica: la globalizzazione prevede/accetta come normale la asimmetria dello sviluppo umano. Il «popolo eterogeneo» dei migranti è *una* delle variabili che descrive *una* delle mappe che documenta questa asimmetria e il suo crescere/differenziarsi.

I dati che descrivono le tante facce del «fenomeno migratorio» non si differenziano molto – nella logica con cui sono raccolti, presentati, commentati− da quelli che quantificano, con misure puntuali e/o proiezioni, entrambe più o meno affidabili, gli andamenti dei flussi di beni, di materie prime, di merci. Le regole che normano i flussi del «fenomeno migratorio» sono semplicemente più rigide, perché i migranti, «in fondo», non sono «del tutto» oggetti, oppongono la resistenza delle loro «diversità».

3. La «novità» del diritto assente

Il «diritto delle persone», che ha avuto la sua stagione privilegiata di sviluppo nei decenni successivi alla Dichiarazione universale – tempo della decolonizzazione e delle Costituzioni, concentrate soprattutto nei paesi più ricchi − si è di fatto trasformato da protagonista e criterio di riferimento, in spettatore sostanzialmente passivo di fronte alla trasformazione in senso economico (e sempre più finanziario) del

concetto e degli strumenti dello sviluppo, che si è venuto imponendo come ambito separato e autonomo rispetto al diritto, a partire soprattutto dagli anni '80. La vocazione di «progettualità complessiva» del diritto delle persone e dei popoli si è ristretta progressivamente a dichiararsi di fatto non-competente nella regolazione complessiva delle variabili economiche.

La storia del Tribunale permanente dei popoli, dalla sua nascita nel 1979 fino ad oggi, nelle sue trenta e più «sentenze» che hanno interessato le situazione più diverse (dall'Africa, all'America latina, all'Asia, all'Europa, alle politiche del Fmi e della Bm, al popolo dei «minori», alla re-introduzione della guerra tra gli strumenti di regolamento dei conflitti, all'analisi dell'impunità delle multinazionali) è il documento forse più completo e coerente di questa progressiva/sistematica incapacità/assenza del diritto «ufficiale» di intervenire (anche solo a livello di denuncia, se non di giudizio/condanna) di fronte alla constatazione che dietro tutte le violazioni massicce dei diritti umani si documentava, nella variabilità dei meccanismi, la ricorrenza di una logica di impunibilità/impunità di forze/interessi/poteri politico-economici. I casi recenti delle Filippine (2007), della Colombia (2008), dello Sri Lanka (2009) sono esemplari anche per quello che riguarda le implicazioni di questo arretramento del diritto per il destino degli umani, e la formazione in espansione del popolo dei migranti. Le «esigenze» economiche e strategiche, sempre tra loro coincidenti e mescolate, delle politiche statali, prevalgono, con l'assenza/assenso degli organi internazionali (politici e di diritto), per provocare «migranti» con tante denominazioni: interni ed esterni, *desplazados*, delocalizzati, *desaparecidos*, *desechables*, marginali, non-aventi diritto di asilo. Nell'ipotesi migliore il diritto si concentra sulla difesa dei diritti di casi singoli, e/o di «eccessi»: non si ritiene più competente nel formulare quadri generali di riferimento per regolare i fenomeni strutturali, le regole di legittimità di fondo, che sono anzitutto collettive. Documenta – sempre nell'ipotesi migliore – la crescita della disuguaglianza come conseguenza delle tante violazioni globali: qualcosa da deprecare, ma non di più. Non ci si può spingere a dichiarare illegittimo, con tutte le implicazioni di questo termine, ciò che «si fa» (non che «succede») in nome di un commercio legale, che include sempre più l'illegale: fino alla militarizzazione e alla guerra di una società «globale». Sempre riprendendo le analisi e le indicazioni puntuali e documentate del Tribunale dei popoli, il «diritto ufficiale» si ritrova, saltando indietro rispetto alla «novità» della Dichiarazione universale, ad essere confrontato con le sue

«origini»: al tempo in cui nasceva per giustificare e mettere ordine tra i conquistatori dell'America nel XVI secolo: non più luogo, linguaggio, strumento, progetto di universalità (come era sembrato imprescindibile dopo la seconda guerra mondiale), ma regolatore, in posizione difensiva, degli equilibri dei poteri «legittimamente costituiti» (come quelli della Conquista!): coerenti cioè con la logica e le pretese di sostenibilità economico-politiche della globalizzazione (che al tempo della Conquista aveva come termine corrispondente la «evangelizzazione» intesa come civilizzazione/accettazione dei valori «globali», che includevano la garanzia della libertà delle comunicazioni e degli scambi: cioè della rapina totale da parte dell'Europa).

4. Il «laboratorio migrazione»

La caratteristica comune che si applica al popolo trasversale dei migranti (= che esiste e coinvolge, con nomi diversi, tutti i paesi: quelli che *producono* migranti, cioè umani che non possono fruire degnamente del diritto alla vita se rimangono cittadini del loro paese di origine, e quelli che li *ricevono*, come soggetti la cui dignità umana è alla mercè delle restrizioni imposte per legge al loro divenire cittadini) può essere così riassunta:

1) mentre le merci acquistano tutto il loro valore e il loro senso nella circolazione «libera» (con tutta la variabilità con cui questo termine viene interpretato e applicato negli scambi di mercato, più o meno protetti o incentivati), gli umani che entrano nei flussi del mercato (qualsiasi sia la ragione per cui vi sono coinvolti, non per una scelta libera che ne valorizzi le competenze e le potenzialità) sono messi automaticamente in una posizione strutturale di dipendenza, e di attesa di essere riconosciuti come soggetti con valori e potenzialità;
2) il diritto che viene loro applicato è un diritto commerciale. Sono merce la cui qualità non è intrinseca, deve essere valutata e certificata secondo criteri che non sono garantiti dal fatto che la loro identità è quella di essere umani che cercano di mettere a frutto le loro competenze/potenzialità: «diventano» umani con «possibili» diritti di cittadinanza, se dimostrano di essere economicamente redditizi, se la loro presenza/attività è traducibile in valore di mercato. Sono di fatto, per tempi e secondo criteri variabili, merce da sdoganare, o da rimandare indietro, o da tenere in quarantena;

3) la loro diversità/qualità di umani− l'essere cioè soggetti che esercitano libertà di scelta e di espressione – permette/chiede loro di essere clandestini, cittadini senza, o con limitati, diritti: un popolo in ostaggio, senza diritto di autodeterminazione. Ricondotto ad essere non una variabile che si descrive come «eccezione», emergenza, evento occasionale, devianza rispetto alla realtà di cittadinanza dei non-migranti, ma espressione normale dell'essere umani in un mondo fatto di Stati e di mercato, il «fenomeno migratorio» pone al diritto – quello degli Stati costituzionali, e quello internazionale − le domande obbligatorie che si pongono rispetto al diritto dei popoli alla autodeterminazione.

Il «fenomeno migratorio» coincide infatti con un popolo che ha caratteristiche di identità solo formalmente diverse da quelle dei popoli che coincidono con Stati. Questo popolo pone al «diritto» le stesse domande ed esigenze che sono state poste dalla de-colonizzazione, dalla condanna/abolizione dell'apartheid, dalla «civiltà di diritto» che chiede (almeno sulla carta) che il rispetto dei diritti umani sia *conditio sine qua non* per la legittimità anche degli accordi e degli investimenti economici e commerciali.

Nella variabilità delle sue espressioni e della sua presenza trasversale in tutte le società, la migrazione non è un capitolo a parte del diritto: è il riassunto, il laboratorio, il test cruciale della capacità/volontà del diritto di rappresentare un elemento di analisi, uno strumento di decisione, un percorso operativo autonomo e propositivo (non solo, né principalmente, «regolatorio», e perciò dipendente), che si muova in piena autonomia rispetto alla politica e all'economia. Si ripropone cioè per il diritto – visto che si vive nel tempo successivo alla Dichiarazione universale – la sfida di applicare al popolo trasversale dei migranti – che ha caratteristiche così diverse nel tempo della globalizzazione/colonizzazione economica – la stessa strategia di riconoscimento anzitutto, e quindi di difesa/affermazione di diritti umani inviolabili che (con tutte le parzialità esecutive, ma con coerenza di principi) si erano applicate ai popoli/movimenti di liberazione nei decenni fino agli anni '80.

Che questa sfida non sia accolta come una priorità e un compito collettivo del diritto, sembra evidente. Al di là di dichiarazioni generali, il popolo dei «migranti» non è considerato come *una* realtà cui applicare i principi della universalità dei diritti umani. La «produzione dei migranti» è vista come un effetto inevitabile di processi economici, di guerre, di modelli di sviluppo, di conflitti interni, di traffici e di mafie

che li trasforma da soggetti umani in soggetti via via da definire, contingentare, normare.
Sono di fatto, complessivamente, degli aggressori rispetto ai quali costruire muri di norme e di restrizioni (fino a divenire anche fisici come il muro che separa gli Usa dal Messico e che assomiglia tanto, con altri scopi e motivi apparenti, ma con la stessa logica e il messaggio simbolico, a quello di Israele rispetto alle popolazioni palestinesi). Il nome dato all'osservatorio sulle migrazioni verso l'Europa – *Fortress Europe* – riassume bene questa trasformazione di esseri umani portatori e soggetti di diritti inviolabili, in stranieri/nemici. Con tutto ciò che questo significa nella formulazione di leggi interpretative del diritto: al popolo dei migranti si possono – e sempre più spesso si devono – applicare norme che hanno come criterio di riferimento la logica di eccezionalità che viene adottata in situazioni di guerra, e/o nello spirito di «sicurezza».

5. Per una epidemiologia dei diritti dovuti/violati del popolo dei migranti

Nella accezione/comprensione più corrente, la epidemiologia è quella disciplina/metodologia che qualifica, quantifica, narra che cosa succede nelle popolazioni, quando queste incrociano problemi (rischi, malattie, elementi tossici, condizioni socioeconomiche) che ne mettono in pericolo vita, salute, autonomia mentale e/o fisica. Si parla in questo senso (e i dati sono sempre più frequenti alla ribalta anche nei mass-media sia nella descrizione di realtà locali, che regionali e globali) di epidemiologia dei tumori, delle patologie cardiovascolari, delle malattie mentali, dell'Aids, per non dimenticare l'abbuffata epidemiologica relativa all'H1N1. Proprio quest'ultima, ma non solo, ha messo bene in evidenza la possibilità e insieme l'ambivalenza di questa disciplina: con i suoi dati può allarmare e mobilizzare risorse, imporre cambiamenti organizzativi e operativi; magari tuttavia rivelando alla fine un gioco (drammatico!) simile a quello di molte proiezioni/misure economiche: i dati che si propongono come descrittori e strumento di comprensione delle realtà, possono essere un modo per manipolarla, travestirla, farla apparire o farla scomparire; proporla come «oggetto» che richiede interventi precisi, mirati, non importa quanto costosi, per poi dichiarare che il problema non c'era, o era altro.
L'importanza decisiva (culturale e di immaginario, ancor più che politica ed economica) dell'epidemiologia al di fuori dell'ambito stretta-

mente sanitario è stata «scoperta», e fatta propria, a partire dagli anni '90, dalla Banca mondiale, che si affianca (per integrare e/o sostituire, a seconda dei punti di vista, e delle specifiche occasioni di intervento) alla Oms.

Si trattava, allora, di avere uno sguardo «globale» su quali potenzialità di mercato potesse rappresentare per la nuova prospettiva aperta con la formalizzazione del Metodo aperto di coordinamento, il comparto delle attività, dei beni, delle tecnologie, dei servizi sanitari. L'epidemiologia «classica» parlava di persone, di morti (infantili o meno), di malattie. Il «contributo» della Bm fu quello di trasformare tutto in «prestazioni» e in carichi assistenziali. Il linguaggio «formale», le «rappresentazioni» numeriche e statistiche, i riferimenti tecnici alle patologie, erano gli stessi: ma l'epidemiologia veniva proposta non più come una disciplina che narrava le storie delle persone, per renderle visibili, documentarne i destini di malattia, disagio, morte, per farsene carico, ma come uno strumento al servizio di valutazioni economiche di come e quanto il soffrire/morire delle persone, dei gruppi, delle popolazioni «pesava» sul bilancio dei paesi e/o poteva divenire mercato di investimenti, di assicurazioni, di commercio di beni (dai farmaci più sofisticati, ai «dispositivi» più tecnologici, alla informatica, ai …«pannoloni»…).

L'entrata dell'economia nel campo epidemiologico si traduceva di fatto nel riassorbimento e nella funzionalizzazione dell'epidemiologia all'economia. Con una conseguenza devastante, mai riconosciuta fino in fondo né esplicitamente, ma assolutamente reale, certo pianificata e attesa:

a) la epidemiologia si trasforma da descrizione, analisi, comprensione di bisogni di persone e delle loro cause, e perciò di ricerca di responsabilità, di evitabilità, di soluzioni, in tecnica/cultura della descrizione dei «fenomeni», in una logica «fattuale»;

b) la epidemiologia favorisce – con la suggestione delle sue quantificazioni, delle misure, degli indicatori – il passaggio della sanità dall'ambito delle scienze/competenze della vita a quello dell'organizzazione e della compatibilità economica;

c) in questo passaggio, è inevitabile la perdita progressiva di forza e di obbligatorietà della dimensione del «disagio del vivere» (= della vita non degna rispetto alle possibilità esistenti) e la sua categorizzazione in termini di diritto: come si ricordava sopra, il diritto si stava progressivamente allineando al ruolo di gestore dell'esistente e degli equilibri economicamente sostenibili;

d) tutti i rapporti – da quelli delle Nazioni unite, a quelli nazionali, a

quelli delle Ong – si riempiono di *dati* epidemiologici, e si svuotano della visibilità, delle storie, dei diritti delle persone.

È in questo contesto (qui necessariamente solo accennato, e per il cui approfondimento si rimanda alla bibliografia essenziale), che le tante popolazioni che costituiscono il popolo dei migranti, (in crescita sempre più forte e sempre più differenziata, per cause e luoghi di origine, e per percorsi) diventano il «fenomeno migratorio». Come i bambini morti «inutilmente» (ma soffrendo personalmente, uno per uno) per assenza di cibo e di cure erano divenuti una cifra di un «*global burden of disease*». I «fenomeni» come i «carichi assistenziali» si possono e si devono quantificare e qualificare, sezionare e spiegare, proiettare nel tempo e negli spazi, deprecare o giustificare, condividere o condannare, purché rimangano in una logica di utilizzazione «oggettuale», per essere ricondotti ad una loro gestibilità attraverso le trasformazioni in variabili da cui la singolarità/libertà/variabilità degli umani/reali siano escluse, così da essere non di competenza dei tanti e vincolanti diritti umani (alla vita, alla dignità, all'*habeas corpus*, alla educazione, alla sanità, ecc., di persone concrete), ma delle «leggi», dell'una o dell'altra entità statale. Dovrebbe essere a questo punto più chiaro:

- che quanto è stato detto nei paragrafi precedenti non era una lunga premessa;
- perché ha senso parlare della migrazione come un test della fruibilità/rilevanza delle tante occasioni/categorie/garanzie del diritto;
- come e perché l'applicazione al «fenomeno migratorio» di categorie/strumenti epidemiologici può corrispondere ad un lavoro di restituzione di «visibilità» e di cittadinanza nell'ambito del «diritto alla vita» alle persone che sono trattate come variabili collettive e anonime della politica e dell'economia.

L'«epidemiologia dei diritti dovuti/negati» al popolo dei migranti corrisponde ed è in stretta continuità con quanto è stato sviluppato negli ultimi anni in termini di «epidemiologia comunitaria» ed «epidemiologia della cittadinanza». La «forza originaria» di una logica e di una metodologia epidemiologica sta di fatto (rispetto alle «statistiche» socio-sanitarie) nelle seguenti caratteristiche:

1. ha come obiettivo e competenza specifica quella di mettere in rapporto tra loro le tante, disperse, diverse storie individuali, che rischiano di rimanere aneddoti, per farne una conoscenza «rappresentativa» e perciò capace di produrre conoscenze generalizzabili e «solide» su quanto succede alle popolazioni;
2. costruisce denominatori affidabili (di popolazioni, e di loro conte-

sti di vita) rispetto ai quali valutare meglio il significato, la rilevanza, il contenuto informativo di «eventi» isolati;

3. permette (in quanto la sua «linea di base» è quella di raccontare la possibilità o meno di fruire di una vita piena e degna) di ricondurre ad una valutazione/analisi integrata di tutte le forme di perdita/violazione/non-restituzione di «autonomia» di cui sono vittime persone e gruppi;
4. attraverso l'uso di indicatori nei quali confluiscono misure di «autonomia di vita» e accessibilità ai «servizi», racconta se e quanto la popolazione di cui ci si interessa (il «popolo dei migranti») fruisce effettivamente dei diritti umani (di cui quelli di cittadinanza sono la misura di approssimazione più diretta);
5. utilizza al massimo le variabili sociosanitarie che toccano la vita degli individui e dei gruppi nella loro quotidianità per rendere più visibile la (dis)-articolazione tra diritti «generali», e loro fruibilità concreta;
6. favorisce l'appropriazione delle informazioni relative alla loro vita (alla violazione e al rispetto del loro diritto) da parte dei membri del «popolo dei migranti», in quanto è vocazione e impegno di una «epidemiologia della cittadinanza», fare del «racconto della vita» non solo un rapporto tecnicamente affidabile, ma una guida operativa al come farsi carico dei problemi esistenti.

Compito specifico (ed esteso a tutti i suoi contenuti) di una «epidemiologia del popolo migrante» è procedere ad una restituzione visibile, qualificata, coerente all'ambito, al linguaggio, alle competenze dei diritti umani tutto lo spettro delle «sottrazioni quotidiane» di diritto che costituiscono la realtà più concreta e durevole di discriminazione rispetto al «popolo migrante».

Tabella 1 - Epidemiologia dei diritti «del popolo migrante»

1	Le morti evitabili/pianificate per divieto di accesso
2	*Desaparecidos/as* lungo i tanti traffici verso la Fortezza Europa e i suoi equivalenti
3	Le violazioni del diritto di non essere schiavi
4	Condizioni e incidenti di lavoro
5	Epidemiologia delle violazioni quotidiane del diritto alla dignità e all'uguaglianza
6	Mappa delle violazioni del diritto alla educazione
7	Le conseguenza del non-accesso ai servizi sanitari, sociali
8	Le patologie del comportamento indotte da marginalità, esclusione, ecc.
9	Epidemiologia della violenza: data e subita
10	Violazione del diritto ad una «cultura di… futuro».
11	…

La tabella 1 prova ad esemplificare (senza pretese di completezza) i tasselli del mosaico di una epidemiologia del popolo migrante, che dovrebbe essere adottata e adattata nei diversi contesti.
Dovrebbe essere facile vedere, dalla varietà/eterogeneità dei temi suggeriti dalla tabella, che la proposta di una epidemiologia di cittadinanza per il popolo migrante è il contrappunto esplicito di quella «globale», del «*burden of disease*», che riconduceva e omogeneizzava tutto ad una misura unica. Coincide di fatto:

a) con il coinvolgimento di molti *attori* che hanno la stessa finalità di essere «testimoni di diritto», assumendosi la responsabilità culturale e professionale di documentare aspetti diversi e complementari del se e come la dignità, e la pura vita, dei migranti (non) è rispettata;

b) con un mosaico di punti di vista e di informazioni che provengono da *tempi e luoghi*, e secondo criteri diversi: monitoraggio di ciò che succede nelle «regole», locali e generali, nel linguaggio e nella comunicazione, nei servizi sociali e sanitari, nelle aule dei tribunali, nelle scuole, negli ambienti di lavoro: di «eventi sentinella» (Rosarno, Adro, ecc.), ma anche delle normalità del quotidiano (dai Cpt, alle marginalizzazioni «per legge», ecc.).

La epidemiologia di cittadinanza è esercizio partecipato di riconoscimento di cittadinanza: la «migrazione» non è una «malattia che incrocia la vita e chiede di essere qualificata da esperti (come capita nella epidemiologia classica): è il test della capacità di presa in carico da parte della «collettività con diritti», del rischio di non-diritto alla dignità della vita. Non interessa, né ha come oggetto, solo i migranti: come è sempre vero per i diritti umani, la loro violazione, o anche solo, o principalmente, la loro invisibilità, rompe *tutta* la trama del tessuto sociale.

6. Conclusioni

Come si ricordava nell'introduzione, l'Italia è «laboratorio completo» di quanto e come la migrazione documenta la fragilità/impotenza (che si trasforma in tante forme di connivenza) del diritto rispetto alle pressioni che le tante ideologie derivate dalla globalizzazione cercano di imporre: le priorità/impunità dell'economia; la sicurezza; la sacralità delle frontiere, ecc.
Una recente revisione della legislazione italiana ricordata in bibliogra-

fia è molto istruttiva in questo senso. Il rischio più grande è certo per una contaminazione/diffusione/accettazione di una «deriva» verso una trasformazione in «fenomeno migratorio» delle realtà inviolabili (singole e collettive) delle persone migranti, è il loro «trasferimento» nell'ambito delle variabili socioeconomiche, e della loro descrizione puntuale, ma rigorosamente staccata da una progettualità di futuro. La «migrazione» non è un «fenomeno». È un popolo: diffuso, trasversale. Atipico? Popolo di umani: con tutti i loro diritti.

Una *conditio sine qua non* per antagonizzare questa deriva è fare del diritto un esercizio anzitutto di visibilità in quanto persone, e non «prodotto del mercato». È qui che si colloca il contributo possibile di una epidemiologia dei diritti del popolo migrante: per produrre una visibilità che sia anche una scuola pubblica, leggibile, intensiva e pratica, e un esercizio condiviso di «denominazione» e di «linguaggio» che è la prima garanzia/difesa, culturale prima che giuridica, dei diritti di questo popolo.

Riferimenti bibliografici

Baccile G., Valerio M. e Tognoni G., 2009, *Materiali per una «epidemiologia» della migrazione*, «Assistenza Infermieristica e Ricerca», vol. 28, n. 3, pp. 155-165.

Baccile G., Valerio M. e Tognoni G., 2009, *La cronaca come epidemiologia: il caso dei migranti verso l'Europa*, «Giornale italiano di Farmacia clinica», vol. 23, n. 4.

Campedelli M., Lepore V. e Tognoni G. (a cura di), 2010, *Manuale di epidemiologia di cittadinanza*, Pensiero Scientifico Editore, Roma, di prossima pubblicazione.

Caritas, 2009, *Dossier Statistico Immigrazione Caritas-Migrantes 2009*, XIX Rapporto Caritas Italiana, Fondazione Migrantes, Caritas diocesana di Roma Edizioni Idos, Roma.

Del Grande G., 2008, *Mamadou va a morire. La strage dei clandestini nel Mediterraneo*, Infinito, Castelgandolfo, Roma.

Dussel E., 1998, *La Ética de la Liberación en la Edad de la Globalización y de la Exclusión*, Editorial Trotta, Barcellona.

FortressEurope, http://fortresseurope.blogspot.com/

Klein N., 2007, *Shock economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Bur, Milano.

Marceca M., Geraci S. e Martino A., 2006, *Esperienza migratoria, salute e disuguaglianze*, in *A caro prezzo. Le disuguaglianze nella salute*, II Rapporto dell'Osservatorio Italiano sulla Salute Globale, Edizioni Ets, Pisa, pp. 292-306.

Napoleoni L., 2008, *Economia canaglia. Il lato oscuro del nuovo ordine mondiale*, Il Saggiatore, Milano.

Pérez-Bustillo C., 2008, *Los pueblos en movimiento: encuentros y desencuentros entre la migración y los derechos humanos*, «Revista Defensor de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Cdhdf, México)», vol. 5, n. 4, aprile.

Severino F. e Bonati M., 2010, *Migranti e salute: tra diritto (alle cure) e reato (di clandestinità)*, «Ricerca&Pratica», vol. 26, pp. 50-61.

Tognoni G. (a cura di), 1998, *Tribunale Permanente dei Popoli, le sentenze, 1979-1998*, Casa Editrice Stefanoni, Lecco.

Tognoni G. e Fraudatario S., 2009, *Las conclusiones de la sesión Empresas transnacionales y Derechos de los Pueblos en Colombia*, Atti del «Foro internacional sobre resistencia noviolenta», 4-5 agosto 2009, Armenia, Colombia.

Tognoni G., 2007, *I dati, ovvero l'ambivalenza*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 83-89.

Tognoni G., Bimbi L. (a cura di), 2008, *Speranze e inquietudini di ieri e di oggi, I trent'anni della Dichiarazione Universale del Diritto dei Popoli*, Edup, Roma.

Tognoni G., Valerio M. e Romero M., 2006, *Salute e Diritto. Pensieri per una progettualità di ricerca*, in *A caro prezzo. Le disuguaglianze nella salute*, II Rapporto dell'Osservatorio Italiano sulla Salute Globale, Edizioni Ets, Pisa.

Valerio M., Baccile G., Romero M. e Tognoni G., 2008, *Salute e Diritti*, «Giornale Italiano di Farmacia Clinica» , vol. 22, n. 4, pp. 496-506.

L'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza in prospettiva globale

Graziella Bertocchi, Chiara Strozzi

In questo lavoro si esamina l'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza nel mondo. L'analisi è basata su una banca dati da noi compilata che documenta tale evoluzione per 162 paesi nel periodo 1948-2001. Sulla base di uno studio econometrico, i nostri risultati possono essere riassunti come segue. La tradizione giuridica originaria, ovvero l'applicazione dello jus soli *piuttosto che lo* jus sanguinis*, esercita un effetto persistente sulla legislazione corrente. La pressione dei flussi migratori tende a restringere il grado di apertura della legislazione, ovvero tende a limitare l'applicazione dello* jus soli*. Tra i fattori che determinano maggiore apertura troviamo invece il grado di democrazia e la stagnazione demografica.*

1. Introduzione

L'intensificazione dei flussi migratori in Italia ha recentemente aperto un dibattito sulle norme che regolano l'acquisizione della cittadinanza. Queste norme ricoprono un ruolo politico e sociale di primo piano, in quanto interferiscono non solo con le politiche migratorie, ma anche con la regolamentazione del mercato del lavoro, lo stato sociale, le dinamiche demografiche e le relazioni internazionali. Di fronte alla possibilità di una riforma della legislazione attuale, è importante capire quali sono le origini delle norme in vigore nel nostro paese e nel resto del mondo e quali sono le determinanti della loro evoluzione.

La cittadinanza è un'istituzione giuridica che determina l'appartenenza a uno Stato, con i conseguenti diritti e doveri. Tra i diritti vengono contemplati il diritto di voto, la facoltà di viaggiare senza restrizioni e, in certi casi, anche condizioni di favore sul mercato del lavoro (si pensi per esempio alla possibilità di accedere agli impieghi pubblici), protezione legale in caso di procedimenti penali e la possibilità di ottenere un visto di ingresso per un parente. Tra i doveri del cittadino possiamo trovare, a seconda dei paesi, la leva obbligatoria e la rinuncia a una eventuale seconda cittadinanza.

Tutti i paesi del mondo hanno codificato un complesso sistema di

norme che regolano l'attribuzione della cittadinanza. Tale attribuzione può avvenire in vari modi: alla nascita, tramite naturalizzazione, tramite matrimonio. La regolamentazione della cittadinanza alla nascita, che è particolarmente rilevante per gli immigrati di seconda generazione (ovvero per i nati da immigrati nel paese di destinazione), trova le sue radici nel diritto comune e nel diritto civile. Nel primo caso, la cittadinanza viene attribuita in base al luogo di nascita (*jus soli*): ciò implica che il figlio di un immigrato, se nasce nel paese di destinazione, ne sarà automaticamente cittadino. Nel secondo caso viene applicato il criterio della discendenza (*jus sanguinis*), che implica che la cittadinanza sia sempre quella dei genitori, indipendentemente dal luogo di nascita. Nonostante questa netta differenziazione all'origine, nel corso del ventesimo secolo, e specialmente nel secondo dopoguerra, in molti paesi si è verificato un processo di adattamento della legislazione, che in certi casi ha dato origine a regimi misti che combinano elementi sia dello *jus soli* che dello *jus sanguinis*.

L'obiettivo di questo lavoro è di ricostruire la storia comparata delle leggi sulla cittadinanza nel mondo per il secondo dopoguerra. L'analisi è basata su una banca dati, da noi codificata e liberamente accessibile on-line, denominata *The Citizenship Laws Dataset* (Bertocchi e Strozzi, 2009b). La banca dati contiene informazioni sulle leggi sulla cittadinanza, e in particolare sull'acquisizione della cittadinanza alla nascita, per 162 paesi dal 1948 al 2001. Oltre a descrivere le tendenze di riforma in atto, così come documentate dalla banca dati, in questo lavoro illustreremo anche le determinanti di tali trasformazioni, sulla base dell'analisi econometrica sviluppata in Bertocchi e Strozzi (2010). Tra le determinanti potenziali, considereremo il ruolo di fattori economici, sociali, politici, istituzionali e culturali, attingendo dalle ipotesi avanzate dalla letteratura rilevante.

Nell'ambito delle scienze socio-politiche, sono emerse diverse teorie tese a spiegare la dinamica delle leggi sulla cittadinanza. La tradizione giuridica di un paese è considerata una determinante fondamentale delle leggi correnti, data la forte persistenza di questo tipo di istituzione. Anche l'immigrazione è una potenziale causa primaria di cambiamento. L'effetto di questa variabile è però considerato a priori ambiguo. L'immigrazione infatti, se da una parte può spingere verso una legislazione più inclusiva nei confronti degli immigrati, e quindi più orientata all'adozione di elementi di *jus soli*, dall'altra può anche indurre restrizioni, almeno nei paesi già dotati di una legislazione relativamente inclusiva. Secondo Weil (2001) la combinazione di queste due

tendenze dovrebbe provocare una convergenza verso un regime misto, mentre Bauböck e al. (2006) sottolineano per il caso europeo il permanere di tendenze divergenti. Tra le altre determinanti potenziali, è stato anche riconosciuto il ruolo dello stato sociale. Dato che la cittadinanza può influire sulla capacità di ottenere benefici, nei paesi in cui lo stato sociale è più generoso si potrebbe assistere a una resistenza all'apertura agli stranieri (Joppke, 1998). D'altra parte, in paesi con una bassa crescita della popolazione, questa considerazione potrebbe essere contrastata dalla valutazione del potenziale effetto positivo sui conti pubblici di una forza lavoro immigrata relativamente giovane. Anche fattori politici possono entrare in gioco, in quanto la presenza di un regime democratico consolidato dovrebbe favorire il trattamento alla pari degli immigrati, e quindi l'adozione dello *jus soli*. La stabilizzazione dei confini nazionali dovrebbe poi ridurre la tendenza ad utilizzare lo *jus sanguinis* come strumento utile alla definizione di un'identità nazionale. Queste considerazioni geo-politiche si sono rivelate cruciali in occasione di due circostanze storiche che hanno comportato profonde ridefinizioni dei confini nazionali: la fase della decolonizzazione che ha seguito la Seconda Guerra mondiale e il collasso del sistema socialista dopo la caduta del Muro di Berlino. Per finire, la teoria proposta da Brubaker (1992) con riferimento a Francia e Germania sottolinea l'influenza di fattori culturali, attribuendo a questi paesi due culture antagoniste dello Stato, più inclusiva quella francese e più etno-centrica quella tedesca.

Mentre gli studi finora riportati sono generalmente corredati dall'analisi di casi specifici o da confronti tra un numero ristretto di paesi, senza il supporto di tecniche quantitative, i risultati che riporteremo sulla base di Bertocchi e Strozzi (2010) sono invece fondati su un'indagine econometrica. Nell'ambito di tale indagine, esaminiamo la capacità esplicativa delle teorie finora avanzate studiando l'impatto sulle leggi sulla cittadinanza dei seguenti fattori: la tradizione giuridica originaria, basata sulla distinzione tra *jus soli* e *jus sanguinis*; la pressione dei flussi migratori; la stabilità dei confini politici; il grado di democrazia; il tipo di stato sociale; le dinamiche demografiche; tratti culturali misurati in termini di religione dominante e di grado di frammentazione etno-linguistica.

Il contenuto del presente lavoro è organizzato come segue. Nella sezione 2 illustriamo le premesse per un'analisi del diritto sulla cittadinanza, con riferimenti all'esperienza di specifici paesi o regioni in determinati periodi storici. Nella sezione 3 descriviamo la banca dati

sulle leggi sulla cittadinanza e presentiamo i risultati econometrici sulle determinanti della loro evoluzione. La sezione 4 conclude e indica alcuni possibili linee di tendenza per il futuro delle politiche di immigrazione in Italia.

2. Storia e geografia delle leggi sulla cittadinanza

La legislazione sulla cittadinanza può essere considerata parte integrante delle legislazione in tema di politiche migratorie. A differenza di altre misure, quali per esempio la determinazione dei flussi di ingresso, che dipendono anche dalle fasi del ciclo economico e dall'orientamento politico dei governi in carica, le leggi sulla cittadinanza sono però il prodotto di un processo di adattamento lento e graduale.
Nell'Europa del diciottesimo secolo predomina il criterio dello *jus soli*, residuo di una tradizione feudale che lega l'individuo alla terra in cui nasce e quindi al rispettivo feudatario. Il primo stacco nei confronti di questa tradizione avviene con la Rivoluzione francese, che nel codice civile del 1804 reintroduce il criterio di derivazione romana dello *jus sanguinis*. Questo criterio si rivela poi la matrice della legislazione adottata in tutta l'Europa continentale nel corso del diciannovesimo secolo, con la creazione degli Stati nazionali. Successivamente, con la fase coloniale, il criterio viene esportato nel resto del mondo. Nel caso della Gran Bretagna, si mantiene invece intatta la tradizione giuridica dello *jus soli*, che viene a sua volta trasmessa alle colonie inglesi, a cominciare da quelli che diventeranno gli Stati Uniti. Alla fine del diciannovesimo secolo, in materia di leggi sulla cittadinanza, ci troviamo così di fronte a una tradizione giuridica relativamente sedimentata che vede lo *jus soli* prevalere nei paesi di diritto comune, mentre lo *jus sanguinis* risulta applicato nella maggioranza dei paesi di diritto civile, con alcune importanti eccezioni quali la Francia e l'America latina. Nel secolo successivo, a partire da questa netta suddivisione degli ordinamenti nazionali, assistiamo invece a un lento ma continuo processo di trasformazione delle leggi. Nella discussione che segue, illustriamo alcuni casi specifici sulla base di materiale tratto in gran parte da Joppke (1998), Aleinikoff e Klusmeyer (2000, 2001), Brubaker (1992) e Bertocchi e Strozzi (2010).
Focalizzando inizialmente l'attenzione sull'Europa, partiamo dal caso già menzionato del Regno Unito. L'esperienza coloniale influisce profondamente sulla legislazione di questo paese. Fino alla Seconda

Guerra mondiale, il concetto di cittadinanza resta infatti particolarmente inclusivo nei confronti di tutti i sudditi dell'Impero Britannico. Nel dopoguerra, a seguito degli intensi flussi migratori di provenienza dalle ex-colonie, l'orientamento diventa invece più restrittivo, soprattutto a partire dagli anni ottanta. Il British Nationality Act del 1984 delimita pesantemente lo *jus soli* stabilendo che un nato nel Regno Unito è cittadino solo se un genitore è ivi residente.

Per quanto riguarda il caso francese, abbiamo già accennato alle conseguenze della Rivoluzione e all'adozione dello *jus sanguinis* a partire dal 1804. Nel corso del diciannovesimo secolo, vengono però recuperati elementi di *jus soli* a fini militari, onde assoggettare all'obbligo di leva i nati sul suolo francese. In particolare, nel 1889 viene inserito il concetto di doppio *jus soli*, che assicura la cittadinanza ai nati in Francia da genitori a loro volta nati in Francia, anche se non cittadini. Dopo la Seconda Guerra mondiale, anche in questo paese si assiste a flussi migratori rilevanti di provenienza dalle ex-colonie e in particolare dal Nord Africa, con conseguenti problemi di assimilazione che provocano diverse modifiche della legislazione, soprattutto nel corso degli anni novanta.

Come prima menzionato, il caso francese è spesso confrontato con quello tedesco. Brubaker (2002) ha infatti sostenuto la tesi secondo cui il percorso seguito dai due paesi è stato determinato da differenze culturali, che hanno comportato per la Francia un atteggiamento più aperto all'assimilazione, di fronte a un orientamento tedesco più preoccupato invece del mantenimento di un'identità etnica. Coerentemente con questa tesi, l'evento di gran lunga più rilevante nella storia della legislazione tedesca è la caduta del Muro di Berlino, che ha permesso la stabilizzazione dei confini nazionali dopo gli sconvolgimenti post-bellici. Prima del 1989, nonostante la Germania Ovest sia sottoposta ad ampi flussi migratori di provenienza dalla Turchia e dall'Europa meridionale, la presenza di una larga fascia di popolazione immigrata non porta però ad alcun adattamento, e la legislazione guglielmina del 1913 viene mantenuta intatta. La divisione del paese comporta infatti una situazione paradossale che vede, all'interno, un alto numero di immigrati, e al tempo stesso al di là del Muro un alto numero di individui di etnia tedesca. In questa situazione, il mantenimento dello *jus sanguinis* si rivela quindi uno strumento decisivo per il mantenimento di un'identità etnica. Tale ruolo decade con la riunificazione delle due Germanie. Non a caso, già nel 1990, le norme relative alla naturalizzazione vengono riformate, mentre nel 1999 viene

approvata una drastica riforma che determina il passaggio allo *jus soli*, soggetto al requisito relativamente blando della residenza di un genitore da almeno otto anni. Nel valutare l'esperienza tedesca, oltre al ruolo fondamentale della stabilità dei confini geografici e dell'identità etnica, va anche considerata la natura relativamente generosa dello stato sociale.

Nel caso dell'Italia, le norme sulla cittadinanza risultano ancora relativamente restrittive. Nonostante l'accesso alla cittadinanza sia in qualche modo facilitato per i nati sul territorio, si è infatti ancora lontani dall'applicazione dello *jus soli*. Sebbene siano recentemente emerse varie proposte di legge, anche bi-partisan, tese alla riforma dello status quo, la legislazione italiana è al momento regolamentata da una legge del 1992 che ribadisce una forte prevalenza dello *jus sanguinis*. Ai figli di stranieri nati in Italia è semplicemente concessa la possibilità di richiedere la cittadinanza alla maggior età, a condizione che abbiamo risieduto in Italia dalla nascita senza alcuna interruzione (si vedano Bertocchi e Prat, 2003 e Bertocchi e Strozzi, 2009a).

Ampliamo ora la nostra panoramica uscendo dai confini dell'Europa. Negli Stati Uniti d'America, il principio dello *jus soli* è codificato nella stessa Costituzione tramite un emendamento del 1868, rivolto alla protezione dei diritti di nascita degli schiavi di provenienza africana. A seguito di una storia di continua e massiccia immigrazione e di un orientamento politico-economico di stampo liberale, l'approccio americano resta a tutt'oggi coerente con il suo principio ispiratore, garantendo quindi lo *jus soli* anche nel caso di nati sul suolo nazionale da immigrati irregolari. Nonostante i frequenti attacchi, non ci sono al momento segnali di una futura modifica a tale principio. Una natura dello stato sociale relativamente leggera, unitamente al fatto che la cittadinanza, se paragonata alla residenza, non conferisce negli Stati Uniti benefici fiscali sostanzialmente più generosi, può inoltre avere facilitato la sostenibilità fiscale dello *jus soli*.

È da notare come invece l'Australia, che divide con gli Stati Uniti una storia di massiccia immigrazione e una tradizione giuridica basata sullo *jus soli*, già nel 1986 abbia ristretto le norme per l'acquisizione della cittadinanza alla nascita, introducendo il requisito per cui un nato sul territorio nazionale deve avere un genitore residente per ottenere la cittadinanza.

Il caso dell'America latina è peculiare. La maggioranza di questi paesi ha ereditato dai colonizzatori una tradizione giuridica di diritto civile, legata quindi allo *jus sanguinis*. Durante la prima metà dell'Ottocento,

nella fase dell'ottenimento dell'indipendenza, questi paesi hanno però optato per il principio dello *jus soli*, in aperto contrasto con le potenze coloniali che in caso contrario avrebbero potuto rivendicare la sudditanza dei nuovi nati oltreoceano. Lo *jus soli* risulta così codificato nelle carte costituzionali di Messico[1], Brasile, Venezuela e Argentina, ancor prima della fase di immigrazione di massa che inizia alla fine del secolo. A tutt'oggi, sebbene i flussi migratori siano in gran parte cessati, lo *jus soli* predomina ancora nel continente[2].

Per completare la nostra panoramica, è utile soffermarsi su due eventi storici che hanno pesantemente influito sull'evoluzione della leggi sulla cittadinanza: la fase della decolonizzazione e il processo di dissoluzione dell'Unione Sovietica a seguito della caduta del Muro di Berlino. Dall'inizio degli anni sessanta, la fase della decolonizzazione influisce in maniera decisiva sull'evoluzione della legislazione. Nel caso dell'Africa, la stragrande maggioranza dei paesi soggetti allo *jus sanguinis* a causa della dominazione coloniale di un paese di *jus sanguinis* mantiene questo orientamento con l'indipendenza. Al contrario, la maggior parte delle colonie inglesi rifiuta la tradizione di *jus soli* per adottare forme anche estreme di *jus sanguinis*. Per esempio, la Costituzione del 1961 della Sierra Leone stabilisce che la cittadinanza è trasmessa solo per discendenza e solo tra individui di razza nera. È chiaro come, in situazioni altamente instabili anche a causa dei confini spesso arbitrari di questi paesi, l'adozione dello *jus sanguinis* possa rappresentare un veicolo fondamentale di creazione di un'identità nazionale e di rigetto dei legami con i passati regimi coloniali. Al tempo stesso, il persistere di accesi conflitti etnici e tribali, acuiti dal basso grado di democrazia spesso presente, provoca in alcuni casi una manipolazione delle leggi sulla cittadinanza a fini discriminatori, costringendo fasce significative della popolazione a uno stato di marginalizzazione.

L'altra fase storica collegata a profonde riforme delle leggi sulla cittadinanza è quella che fa seguito alla dissoluzione dell'Unione Sovietica. Nei decenni precedenti, l'area era stata caratterizzata da significative migrazioni interne. In particolare, a seguito dell'occupazione di Estonia, Lettonia e Lituania nel 1940, milioni di russi erano stati incoraggiati a stabilirsi in queste regioni. Dopo l'indipendenza, in una prima fase le nuove leggi sulla cittadinanza di questi paesi enfatizzano lo *jus*

[1] In Messico lo *jus soli* viene poi abbandonato nel 1836 e infine reinserito nel 1937.

[2] Sulla relazione tra leggi della cittadinanza e migrazioni di massa a cavallo del 1900 si vedano anche Bertocchi e Strozzi (2008).

sanguinis anche al fine di escludere le minoranze di etnia russa. Ancora una volta, la legislazione ricopre quindi il ruolo di collante di un'identità nazionale da ricostruire, con il pericolo di una marginalizzazione di ampi strati della popolazione di fatto incompatibile con un regime democratico. Di conseguenza, gli atteggiamenti più estremi vengono criticati dalle competenti organizzazioni internazionali e, soprattutto su pressione dell'Unione europea, vengono accantonati in vista dell'integrazione, almeno nei paesi interessati da questo processo.

3. Le leggi sulla cittadinanza nel mondo

La banca dati che abbiamo compilato riguarda le leggi sulla cittadinanza nei vari paesi del mondo nel periodo che segue la Seconda Guerra mondiale. La nostra fonte principale di informazione è un documento pubblicato dall'*Investigations service* dell'*Us Office of personnel management* nel 2001, che contiene un compendio delle leggi sulla cittadinanza in vigore in 190 paesi. Le informazioni presenti in questo documento provengono a loro volta da documenti prodotti dalle Ambasciate, dalla Biblioteca del Congresso e dal Dipartimento di Stato americani. Nella banca dati queste informazioni sono state integrate con dati provenienti dal *Cia World Factbook* (2002), dall'*United Nations high commissioner for refugees* (2003) e dalla rassegna contenuta in Weil (2001). I paesi inclusi nella banca dati sono i 162 paesi del mondo per i quali sono anche disponibili dati sull'immigrazione. Il nostro sforzo principale di codifica riguarda le leggi che regolano l'acquisizione della cittadinanza alla nascita. Abbiamo tuttavia raccolto informazioni anche sui requisiti per la naturalizzazione[3].

3.1 La cittadinanza alla nascita

A ciascun paese è attribuito un codice con riferimento alle leggi in vigore nel 1948, nel 1975 e nel 2001[4]. Il periodo post-bellico risulta così

[3] Anche il British Council (2005) ha costruito una classificazione delle leggi sulla cittadinanza per certi aspetti più dettagliata della nostra, che però ha il limite di considerare soltanto lo stato corrente della legislazione in 28 paesi. Un'altra fonte di dati analoghi è Bauböck e al. (2006).

[4] La classificazione è descritta in maggior dettaglio in Bertocchi e Strozzi, 2009b; 2010.

suddiviso in due periodi di uguale lunghezza. Per ognuno degli anni considerati, i paesi risultano quindi divisi in tre gruppi: i paesi che applicano esclusivamente lo *jus sanguinis*; i paesi che applicano un regime misto, che include sia elementi di *jus sanguinis* sia elementi di *jus soli*; i paesi che applicano esclusivamente lo *jus soli*.

La tabella 1 illustra l'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza nel periodo considerato, distinguendo anche tra i due sottoperiodi. La tabella rivela una considerevole variazione sia tra paesi che tra sottoperiodi. Nel 1948 lo *jus soli* risulta applicato nel 47% circa dei paesi (76 paesi su 162), lo *jus sanguinis* nel 41% (67 paesi). Il regime misto è adottato invece nel restante 12% dei paesi. Tra i paesi che adottano lo *jus soli* nel 1948 troviamo gli Stati Uniti, il Canada, tutti i paesi dell'Oceania, la maggior parte dei paesi dell'America Latina, le colonie inglesi e portoghesi in Africa e Asia e, all'interno dell'Europa, Regno Unito, Irlanda e Portogallo. Nello stesso anno, lo *jus sanguinis* predomina invece nella maggioranza dei paesi europei, inclusa l'Europa dell'Est, mentre la Francia, insieme alle sue colonie, applica un regime misto. Nel 1975 emergono già rilevanti mutamenti, in quanto lo *jus soli* risulta applicato da solo il 31% dei paesi (50 paesi su 162), lo *jus sanguinis* dal 54% (88 paesi), un regime misto dal 22% (35 paesi). Questa evoluzione è il risultato congiunto del passaggio allo *jus sanguinis* delle ex-colonie inglesi e delle riforme introdotte in diversi paesi europei, dove lo *jus sanguinis* puro viene abbandonato a favore di un regime misto. Passando al 2001, tra i paesi che ancora aderiscono allo *jus soli* puro troviamo gli Stati Uniti, il Canada, la Nuova Zelanda e l'Irlanda[5]. Il Regno Unito e l'Australia, invece, hanno abbandonato lo *jus soli* puro in favore di un regime misto. Nel complesso, lo *jus sanguinis* nel 2001 risulta il regime più diffuso, essendo applicato nel 69% dei paesi africani, nell'83% dei paesi asiatici e nel 41% dei paesi europei (seppure a fronte di un precedente 88% per questi ultimi). Il regime misto è particolarmente diffuso in Europa, con il 56% dei paesi, compreso il Regno Unito che era originariamente *jus soli*. D'altra parte, lo *jus soli* predomina ancora nelle Americhe, dove viene applicato nell'89% dei paesi dell'America latina e nell'intero Nord America, ovvero Stati Uniti e Canada.

[5] Nel 2004 l'Irlanda ha però introdotto restrizioni allo *jus soli* attraverso un referendum.

Tabella 1 - L'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza tra il 1948 e il 2001

	Le leggi sulla cittadinanza nel 2001			
Le leggi sulla cittadinanza nel 1948	*Jus sanguinis*	Regime misto	*Jus soli*	Totale
Jus sanguinis	46	20	1	67
Regime misto	11	6	2	19
Jus soli	31	9	36	76
Totale	88	35	39	162
	Le leggi sulla cittadinanza nel 1975			
Le leggi sulla cittadinanza nel 1948	*Jus sanguinis*	Regime misto	*Jus soli*	Totale
Jus sanguinis	63	3	1	67
Regime misto	10	7	2	19
Jus soli	28	1	47	76
Totale	101	11	50	162
	Le leggi sulla cittadinanza nel 2001			
Le leggi sulla cittadinanza nel 1975	*Jus sanguinis*	Regime misto	*Jus soli*	Totale
Jus sanguinis	81	20	0	101
Regime misto	2	9	0	11
Jus soli	5	6	39	50
Totale	88	35	39	162

Fonte: Bertocchi e Strozzi (2010).

Dalla tabella 1 emergono anche tre diverse dinamiche: stabilità, cambiamento radicale, o convergenza verso un regime misto. I paesi con un regime stabile possono essere identificati lungo la diagonale. Esaminando la transizione dal 1948 al 2001 vediamo che una larga parte dei paesi (il 28%, ovvero 46 su 162) adottano lo *jus sanguinis* sia nel 1948 che nel 2001. In altre parole, il 69% dei paesi originariamente *jus sanguinis* (46 paesi su 67) rimane tale. D'altra parte, il 22% dei paesi (36 su 162) risultano stabilmente *jus soli*: questo implica che solo il 47% dei paesi originariamente *jus soli* (36 su 76) non ha modificato la legislazione. Al di fuori della diagonale troviamo un considerevole numero di paesi (il 19%, ovvero 31 su 162) che ha modificato radicalmente la legislazione passando dallo *jus soli* allo *jus sanguinis*: come già accennato in precedenza, si tratta per la maggior parte di colonie africane del Regno Unito e del Portogallo che hanno compiuto questa scelta radicale con l'indipendenza. La maggior parte di queste riforme avvengono infatti nel primo sottoperiodo, ovvero tra il 1948 e il 1974.

Per finire, troviamo evidenza di convergenza verso un regime misto per il 18% dei paesi (29 paesi su 162). Di questi 20 provengono da una tradizione di *jus sanguinis*, a cui aggiungono elementi di *jus soli*, mentre 9 compiono il percorso opposto restringendo lo *jus soli* originario. Questa tendenza alla convergenza si intensifica tra il 1975 e il 2001.

Possiamo inoltre notare come, nel primo sottoperiodo, la maggioranza dei paesi che optano per un cambiamento radicale sono originariamente *jus soli*, a seguito del processo di decolonizzazione già discusso. Poiché i dati presentati confermano il rilevante impatto sulle leggi della dinamica dei confini politici, la nostra banca dati è anche corredata da una serie di variabili che colgono le variazioni di confine più significative avvenute nel periodo considerato. In particolare, introduciamo due variabili che colgono, rispettivamente, l'impatto sui confini della decolonizzazione e della caduta del Muro di Berlino.

3.2 La naturalizzazione

La nostra banca dati contiene anche informazioni sulle norme che regolano l'acquisizione della cittadinanza tramite naturalizzazione. È da notare come la naturalizzazione dei genitori immigrati di prima generazione possa facilitare l'acquisizione della cittadinanza per i nuovi nati in un paese in cui vige lo *jus sanguinis*. In generale, l'atteggiamento adottato da un paese in materia di cittadinanza si rispecchia sull'atteggiamento nei confronti della naturalizzazione. Le norme che regolano la naturalizzazione possono includere un periodo minimo di residenza, la rinuncia a una seconda cittadinanza, la conoscenza della lingua e della cultura del paese e la disponibilità di adeguati mezzi di sostentamento.

Data la carenza di informazioni, nella banca dati abbiamo potuto codificare la legislazione in materia di naturalizzazione solo per l'anno 2001 e per soli 142 dei 162 paesi originari. Il criterio utilizzato è quello del numero di anni di residenza richiesti per la naturalizzazione[6]. Su questa base, abbiamo suddiviso i paesi in quattro classi: più di 14 anni di residenza; da 6 a 14 anni; 5 anni; da 0 a 4 anni. Troviamo così che

[6] Non consideriamo la naturalizzazione tramite matrimonio, dato che risulta fortemente influenzata dal diritto di famiglia vigente nei singoli paesi, così come non consideriamo la normativa sulla doppia cittadinanza per la scarsità di dati disponibili.

nel 44% dei paesi (ovvero 62 su 142) vengono richiesti 5 anni di residenza, mentre nel 46% dei paesi viene richiesto più tempo e solo nel 10% il tempo è invece inferiore. Per finire, combinando le informazioni raccolte sulla cittadinanza alla nascita e sulla naturalizzazione, otteniamo anche un indice sintetico delle politiche sulla cittadinanza, disponibile nella banca dati online.

3.2 Le determinanti dell'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza

Nel già citato lavoro di Bertocchi e Strozzi (2010) le variabili che sintetizzano la classificazione delle leggi di cittadinanza alla nascita vengono poste in relazione a una serie di indicatori economici, sociali, politici, istituzionali e culturali. Tra questi, i principali sono la tradizione giuridica, l'immigrazione, la stabilità dei confini, lo stato sociale, la dinamica demografica, il grado di democrazia, la religione prevalente e il grado di frammentazione etno-linguistica. I nostri risultati indicano che, nel secondo dopoguerra, le leggi sulla cittadinanza hanno subìto un'evoluzione graduale ma continua, in risposta a precisi fattori. I risultati che otteniamo si rivelano però solo in parte una conferma delle teorie riassunte nell'introduzione.

Per quanto riguarda l'impatto della tradizione giuridica precedente in materia di cittadinanza, basata sulla distinzione tra *jus soli* e *jus sanguinis*, dimostriamo una persistenza, con una influenza ancora forte sulle norme correnti. Un'eccezione è rappresentata dal caso di quelle ex-colonie che passano dallo *jus soli* allo *jus sanguinis*. Quest'ultima osservazione dimostra quindi che l'instabilità geo-politica tende ad impedire l'adozione di elementi di *jus soli*. È da notare inoltre come l'impatto della tradizione giuridica interagisca in modo complesso con l'impatto dell'immigrazione. A prima vista, l'impatto dell'immigrazione risulta infatti restrittivo, ovvero una maggiore immigrazione spinge i paesi verso l'adozione dello *jus sanguinis*, piuttosto che dello *jus soli*. Tuttavia, questa correlazione oscura relazioni più articolate che dipendono proprio dalla tradizione giuridica di una paese. In altre parole, possiamo distinguere l'impatto dell'immigrazione a seconda che un paese provenga da una tradizione di *jus soli* oppure di *jus sanguinis*. Troviamo così che, da una parte, i paesi di origine *jus soli* reagiscono alla crescita dell'immigrazione integrando elementi di *jus sanguinis*. Dall'altra parte, invece, per i paesi con un'origine di *jus sanguinis*, di fronte alla crescente immigrazione emerge effettivamente una tendenza a integrare elementi di *jus soli*, ma tale tendenza risulta tutto sommato molto de-

bole e quindi non tale da influire sul risultato complessivo. Si può quindi concludere che per i paesi di *jus sanguinis* di fatto la reazione alla crescente immigrazione tenda al mantenimento dello status quo. In definitiva, i risultati dimostrano che, al contrario di quanto suggerito per esempio da Weil (2001), l'ipotesi di convergenza verso una legislazione mista, che adotti contemporaneamente elementi di *jus sanguinis* e di *jus soli*, non risulta confermata, in quanto i paesi più aperti tendono ad introdurre restrizioni, mentre i paesi più restrittivi non introducono elementi di rinnovamento. L'effetto netto dell'immigrazione sull'universo dei paesi esaminati è quindi una spinta all'esclusione. È da sottolineare come questa conclusione possa però non valere per il caso europeo, all'interno del quale può effettivamente essersi verificata una tendenza alla convergenza, a causa della concomitanza di un alto grado di democrazia e di stabilità geo-politica.

Per quanto riguarda gli altri fattori rilevanti, troviamo che la dimensione dello stato sociale non sembra costituire un ostacolo alla maggiore inclusione degli immigrati tramite la concessione della cittadinanza attraverso lo *jus soli*. Tuttavia, questo risultato in parte inaspettato può essere spiegato dal fatto che, per molti dei paesi dotati di costosi sistemi di sicurezza sociale, si sia contestualmente verificata una stagnazione demografica che ha dunque comportato una tendenza all'inclusione. L'evidenza empirica conferma poi che un più elevato grado di democrazia tende ad essere associato ad elementi di *jus soli*, coerentemente con la tesi secondo cui la discriminazione contro lo straniero si riveli almeno nel medio periodo insostenibile in un regime democratico. Infine, verifichiamo il potere esplicativo della cultura nazionale, misurata tramite la religione dominante e la frammentazione etno-linguistica. Troviamo che, una volta che si sia tenuto conto delle variabili già discusse, la rilevanza residua di questi tratti culturali risulta assente.

4. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo studiato l'evoluzione delle leggi sulla cittadinanza. L'analisi è basata su una banca dati che include 162 paesi dal 1948 al 2001. Sulla base di questa banca dati, abbiamo illustrato le tendenze in atto e suggerito quali fattori hanno potuto determinare tali tendenze. Le nostre conclusioni possono essere riassunte come segue. La tradizione giuridica originaria, fondata sulla distinzione tra *jus soli* e *jus sanguinis*, esercita ancora una forte influenza sulle norme

correnti. Per quanto riguarda la pressione sulle riforme proveniente dai flussi migratori, possiamo concludere che in generale l'effetto di tale pressione è una maggiore restrizione delle norme vigenti. Da una parte, infatti, i paesi con una tradizione di *jus soli* in molti casi hanno reagito all'immigrazione con misure restrittive. D'altra parte, invece, i paesi di *jus sanguinis* di fatto hanno mantenuto lo status quo. Non si osserva quindi una tendenza alla convergenza verso un regime misto, con elementi sia di *jus soli* che di *jus sanguinis*. Tale convergenza può forse essere confermata, ma solo all'interno dei confini dell'Europa. Abbiamo anche stabilito che l'evoluzione della legislazione in materia di cittadinanza è stata anche influenzata da altri fattori, quali la stabilità dei confini politici, il grado di democrazia, il tipo di stato sociale e le dinamiche demografiche.

Le leggi sulla cittadinanza stanno tuttora subendo ulteriori cambiamenti. Per il caso dell'Italia, le più recenti modifiche, anche se marginali, alla legislazione del 1992, hanno indicato una spinta verso la restrizione ulteriore di norme già rigide. Per esempio, nell'ambito del pacchetto sicurezza, che istituisce il reato di clandestinità, è anche previsto un inasprimento delle condizioni per l'acquisizione della cittadinanza. Nella fattispecie, le istanze o dichiarazioni di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza sono ora soggette al pagamento di un contributo di 200 euro. Diventa inoltre più difficile acquisire la cittadinanza tramite matrimonio: se residente in Italia, lo straniero può diventare cittadino italiano solo se risiede legalmente nel nostro paese da almeno due anni (la precedente disposizione richiedeva solo sei mesi). Si tratta di misure marginali ma che rivelano un'ostilità all'integrazione degli immigrati che potrebbe istigare un'ulteriore radicalizzazione verso l'esclusione. Questo atteggiamento politico avverso all'immigrazione è largamente diffuso non solo in Italia ma anche negli altri paesi europei, come dimostrato degli esiti dei più recenti appuntamenti elettorali. Alla luce di questi sviluppi, è opportuno porsi una serie di domande. Questa tendenza all'esclusione è destinata ad inasprirsi ulteriormente? Possiamo attribuirne la genesi all'incremento dell'immigrazione? Le conclusioni del nostro studio offrono alcune risposte a tali domande. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, sull'onda di un probabile ulteriore incremento dei flussi migratori, possiamo prefigurare la possibilità un'ulteriore spinta restrittiva. Tale spinta potrebbe però essere mitigata dalla presenza di confini politici largamente sedimentati, di un basso tasso di fertilità e di stabili istituzioni democratiche.

Riferimenti bibliografici

Aleinikoff T.A. e Klusmeyer D.B. (a cura di), 2000, *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

Aleinikoff T.A. e Klusmeyer D.B. (a cura di), 2001, *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

Bauböck R., Ersbøll E., Groenendijk K. e Waldrauch H. (a cura di), 2006, *Acquisition and Loss of Nationality*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Bertocchi G. e Prat A., 2003, *La cittadinanza dei bambini*, «www.lavoce.info», 16 ottobre.

Bertocchi G. e Strozzi C., 2008, *International Migration and the Role of Institutions*, «Public Choice», vol. 137, pp. 81-102.

Bertocchi G. e Strozzi C., 2009a, *Immigrazione, inclusione e cittadinanza*, «www.lavoce.info», 3 agosto.

Bertocchi G. e Strozzi C., 2009b, *The Citizenship Laws Dataset*, disponibile alla pagina web: http://www.recent.unimore.it/data.asp.

Bertocchi G. e Strozzi C., 2010, *The Evolution of Citizenship: Economic and Institutional Determinants*, «Journal of Law and Economics», vol. 53, di prossima pubblicazione.

British Council Brussels, 2005, *European Civic Citizenship and Inclusion Index*, British Council Brussels, Bruxelles.

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

Cia - Central Intelligence Agency, 2002, *The World Factbook 2002*, Cia, Washington.

Joppke C., (a cura di), 1998, *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, Oxford.

United Nations, High Commissioner for Refugees, 2003, *Country of Origin and Legal Information*, United Nations, Ginevra.

United States Office of Personnel Management, Investigations Service, 2001, *Citizenship Laws of the World.*

Weil P., 2001, *Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws*, in Aleinikoff T.A. e Klusmeyer D.B. (a cura di), *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, pp. 17-35.

Essere immigrati: lavoro, sindacato, sfruttamento, tutele

Europa e Uk. Quadri giuridici di regolazione del lavoro degli immigrati recenti

Sonia McKay

RPS

L'articolo analizza l'impatto dell'immigrazione in Europa in generale e nel Regno Unito in particolare. Il quadro giuridico che disciplina l'occupazione dei migranti recenti è sempre più restrittivo e l'interazione tra norme sull'immigrazione e diritto del lavoro è dannosa per il benessere sociale e l'occupazione dei migranti recenti. L'articolo fornisce una sintesi della storia delle politiche sull'immigrazione e mostra che in Europa è individuabile una politica comune per ridurre l'immigrazione, limitare i ricongiungimenti familiari e incoraggiare l'immigrazione professionale e qualificata, escludendo i lavoratori destinati a posti di lavoro non qualificati. L'articolo conclude che questa politica è contraddittoria e dannosa per il benessere delle popolazioni dell'Europa, sia locali sia migranti. Esso osserva, inoltre, che il lavoro è il luogo in cui è possibile apprendere lezioni di solidarietà e che l'opposizione dei lavoratori ad una visione dell'Europa le cui frontiere esterne sono chiuse più che mai è la chiave per formulare nuove idee di solidarietà e di resistenza.

1. Introduzione

Nell'ultimo decennio in Europa c'è stata un'enorme espansione dell'immigrazione. Paesi come l'Italia e la Spagna si sono trasformati da paesi di emigrazione in paesi di immigrazione. Altri, come l'Irlanda, la cui identità nazionale è segnata dall'esperienza dell'emigrazione per sfuggire la fame e la povertà, sono diventati paesi in cui ci si reca a cercare lavoro. Questi cambiamenti hanno influenzato gli atteggiamenti nei confronti dell'immigrazione, sia in positivo che in negativo, nel momento in cui ci si è trovati a fare i conti con il rovesciamento della condizione di paesi di emigrazione a paesi di accoglienza.

L'Europa è cambiata in modi che non sarebbero stati immaginabili solo venti o trent'anni fa. Già nel 2007, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (Oim) stimava una popolazione di quasi 70 milioni di immigrati in Europa. Gli immigrati sono arrivati da tutto il

mondo per occuparsi dell'assistenza delle persone anziane, per lavorare nell'edilizia e nell'agricoltura, dedicandosi ad occupazioni che i lavoratori locali avevano in generale rifiutato, in particolare prima dell'attuale crisi economica, quando i livelli di disoccupazione erano relativamente bassi e altre opzioni erano disponibili. Oltre a ciò, l'allargamento dell'Unione europea nel 2004, e nuovamente nel 2007, ha incoraggiato movimenti su larga scala di persone all'interno dell'Ue. Per il solo Regno Unito, le stime sono di oltre un milione di emigrati dall'Europa centrale e orientale in cerca di lavoro.

Gli immigrati hanno trovato sistemi giuridici con un sistema complesso e interconnesso di regole e diritti, in cui le leggi sull'immigrazione interagiscono con le leggi sul lavoro, spesso a detrimento di queste ultime. Anche laddove i diritti del lavoro siano dichiarati universalmente applicabili, le norme che regolano lo status degli immigrati possono avere l'effetto di escludere i lavoratori migranti da tali diritti. Questo saggio esamina, quindi, il modo in cui è stata utilizzata la legislazione sia per regolamentare l'occupazione di immigrati recenti, sia per limitarne i diritti, rendendoli di conseguenza vulnerabili a regimi di lavoro caratterizzati da elevato sfruttamento. Ispezioni improvvise nei luoghi di lavoro, sanzioni ai datori di lavoro e altre misure che hanno l'obiettivo dichiarato di limitare l'immigrazione autorizzata, hanno l'effetto di spingere nell'economia informale coloro che non sono in condizioni di rispettare le norme sul permesso di residenza o di lavoro. Questo viluppo di leggi sull'immigrazione e sul lavoro nega a molti immigrati il diritto a condizioni di lavoro dignitose. Nelle fabbriche di trasformazione alimentare in Irlanda o nei campi di coltivazione di pomodoro in Calabria, i lavoratori operano in condizioni terribili perché le alternative sono limitate e la loro vulnerabilità elevata.

La posizione dei lavoratori immigrati è peggiorata dalla sistematica adozione di norme europee che determinano differenze tra coloro che possono far valere diritti rispetto alla residenza e al lavoro e coloro che non possono. Nel momento in cui le frontiere esterne dell'Europa si ampliano, i sentieri verso l'Europa si restringono. Gli immigranti sono concepiti come un flusso da attivare e disattivare per soddisfare «le esigenze» dichiarate dalle economie dell'Unione europea. Ciò significa che l'emigrazione è legata alle competenze, alle occupazioni e alle richieste del mercato del lavoro. Ma il mercato è maldestro come strumento per regolare l'immigrazione. Gli stati basano i loro calcoli sulla quantità e la destinazione dei migranti necessari su dati che spesso sono limitati e non aggiornati. Apparentemente, le deci-

sioni su chi ammettere o no sono prese in modo arbitrario. Un esempio è dato dal Regno Unito, dove un *Migration advisory committee* (Mac; comitato consultivo sull'immigrazione, *n.d.t.*) produce ogni anno una *National occupation shortage list* (un elenco sulle necessità del mercato del lavoro, *n.d.t.*) che determina il tipo di persone che possono entrare nel Regno Unito per lavorare. L'elenco è molto prescrittivo e incredibilmente dettagliato. Per esempio, nel solo settore agricolo, la lista di possibili posti di lavoro aperti agli immigrati pubblicata di recente è lunga 26 pagine e descrive con precisione le professionalità che si stima scarseggino e le posizioni che sono dunque disponibili per i lavoratori immigranti. Da notare che l'ottenimento di un permesso secondo le normative richiede che il lavoro sia retribuito almeno un minimo stabilito. Questo minimo, tuttavia, può essere superiore al salario percepito per lo stesso lavoro dai lavoratori locali. Per esempio, nel 2008 il governo ha introdotto nuove regole per le persone che assistono gli anziani, una professione in cui erano presenti un gran numero di immigrati filippini. Esse stabilivano che il permesso di lavoro fosse subordinato ad una retribuzione minima di almeno 7,02 sterline all'ora. Nel gennaio 2009, Unison, il sindacato dei lavoratori delle amministrazioni locali, ha denunciato che le norme che impongono di pagare gli immigrati di fatto di più di molti lavoratori autoctoni impiegati nella stessa attività, determinavano «la non intenzionale conseguenza di stravolgere il sistema delle retribuzioni e di creare ostilità nei confronti degli immigrati».

Pur utilizzando molti dati provenienti dal Regno Unito, questo scritto sottolinea tuttavia che, pur esistendo alcune questioni peculiari relative all'esperienza britannica, vi sono abbastanza analogie per fare confronti significativi. Come nel resto dell'Ue, nel Regno Unito l'immigrazione è stata sempre più strettamente regolata dalla legge, con la limitazione del permesso di lavoro a specifiche categorie di attività. Il sistema aperto di immigrazione, in vigore dalla fine della seconda guerra mondiale, nel quale il lavoro degli immigrati era molto apprezzato e le rotte migratorie relativamente aperte, in particolare dal Commonwealth (ex colonie dell'impero britannico), è stato sostituito da un sistema eccezionalmente restrittivo che non solo limita fortemente il numero di coloro che possono entrare per lavoro, ma sbarra, in modo importante, le strade del soggiorno permanente nel Regno Unito alle nuove generazioni di migranti. Le uniche vie di accesso legale nel Regno Unito (al di là di quelle destinate ai cittadini degli altri Stati membri) sono quelle in cui gli individui possono farne richiesta

in base ad un sistema a punteggio (vedi più avanti) con cinque canali di entrata. Tuttavia, solo due di questi canali conducono all'ottenimento di un diritto di insediamento permanente. Degli altri tre, uno attualmente non è operativo; il secondo è dedicato all'ingresso degli studenti, e il terzo consente l'accesso solo a forme molto temporanee di occupazione. I cittadini provenienti dalle ex-colonie del Regno Unito non possono più entrare liberamente e di conseguenza le rotte dell'immigrazione centrate sui legami familiari si stanno rapidamente chiudendo. Questa situazione si ripete dappertutto nell'Unione europea, dove i percorsi dell'immigrazione legati alla famiglia si stanno sempre più restringendo.

2. Una storia di immigrazione

Il Regno Unito è stato un paese di immigrazione di massa almeno dalla fine del XIX secolo. Inizialmente gli immigrati provenivano da altri paesi europei per sfuggire a persecuzioni e pogrom. Essi giungevano anche dall'Impero, dall'Irlanda, dal subcontinente indiano, dai Caraibi, dall'Africa e dal Medio Oriente. Normalmente, l'emigrazione rappresentava una scelta permanente di trasferimento, anche se vi erano sempre elementi di migrazione circolare, in particolare dall'Irlanda – la prima colonia della Gran Bretagna e che ancora oggi fornisce una delle più consistenti comunità di emigrati nel Regno Unito, con 1,2 milioni di cittadini irlandesi residenti registrati nel censimento del 2001. Il censimento registrava anche 2,2 milioni di persone provenienti dai Caraibi britannici o di origine africana e 4,4 milioni di britannici originari dell'India, del Pakistan o del Bangladesh. Fino all'inizio del XX secolo non ci furono limitazioni all'ingresso in Gran Bretagna. Fino al 1915 non esistevano passaporti e coloro che avevano la possibilità di viaggiare potevano trasferirsi da Istanbul a Londra con la stessa facilità con cui potevano farlo da Manchester a Birmingham. L'*Aliens' Act* del 1905 cambiò radicalmente questa situazione, dichiarando «indesiderabili» alcuni gruppi di immigrati – si trattava di anarchici e rivoluzionari russi e di ebrei – rendendo in tal modo discrezionale e non più automatico l'ingresso nel Regno Unito.

Alla fine della Seconda Guerra mondiale, i movimenti di liberazione nazionale nella maggior parte delle allora colonie britanniche cominciarono a rivendicare con successo l'indipendenza. Tuttavia, in quella fase il governo britannico aveva bisogno di lavoratori stranieri. Al-

l'inizio essi provenivano dall'Europa, nel quadro di un «*European Voluntary Worker Scheme*» con circa 350.000 lavoratori provenienti da Italia e Polonia. Quando questa fornitura terminò, il Regno Unito si rivolse alle sue colonie o alle sue ex colonie. I lavoratori furono cercati nel recentemente riformato Commonwealth, e provennero principalmente dai Caraibi e dal subcontinente indiano. Quando il fabbisogno di manodopera straniera si ridusse, venne introdotta nel 1962 la prima legge per il controllo dell'immigrazione dal Commonwealth. Il diritto di ingresso fu ulteriormente ristretto con l'*Immigration Act* del 1971. Durante gli anni settanta e ottanta fu ammessa l'immigrazione per ragioni economiche limitata strettamente a lavoratori qualificati mediante un sistema di permessi di lavoro e furono imposti ulteriori requisiti per coloro che cercavano di realizzare il ricongiungimento familiare. Le restrizioni sull'immigrazione per ragioni economiche continuarono fino alla metà degli anni novanta, quando i datori di lavoro iniziarono a esercitare pressioni sul governo perché consentisse loro di utilizzare più lavoratori immigrati. Ma allo stesso tempo, il governo stava cercando di controllare il numero dei rifugiati che chiedevano asilo politico, che era aumentato a partire dalla fine degli anni ottanta, mantenendo una distinzione tra coloro che erano giunti nel Regno Unito per chiedere asilo politico e ai quali non era permesso di lavorare (a prescindere dalle loro qualifiche) e coloro che erano ammissibili come immigrati per ragioni economiche (Baldaccini, 2003).

Dall'elezione del governo del *New Labour* nel 1997, l'immigrazione ha avuto una posizione prioritaria nell'agenda politica, con misure per controllare il numero di coloro che entravano nel Regno Unito per chiedere asilo politico, e poi con una politica di «immigrazione amministrata» per favorire l'immigrazione per ragioni economiche, in una prospettiva di vantaggi per l'economia britannica. Il Libro bianco del governo *Secure Borders, Safe Haven* del 2002 (Home Office, 2002) procedette a sviluppare le politiche sull'«immigrazione amministrata», facendo riferimento ai benefici economici e sociali dell'immigrazione, ma anche alla necessità di integrazione sociale degli immigrati, alla coesione della comunità e ai percorsi per ottenere la cittadinanza del Regno Unito (Flynn, 2005). La politica dell'immigrazione aveva preso forma in base alle esigenze dell'industria sia di manodopera specializzata che di lavoro non qualificato, i cui diritti in merito alla durata del soggiorno, al ricongiungimento familiare ecc., variavano in base al sistema attraverso il quale erano entrati e in funzione della domanda di lavoro degli imprenditori. La politica dell'immigrazione e i suoi flussi

sono cambiati però in modo significativo durante questo periodo e stanno continuando a cambiare.
Gli immigrati clandestini o «illegali» sono diventati anche essi una questione di crescente interesse, con la preoccupazione di molti ambienti per lo sfruttamento e le condizioni degli immigrati, in particolare dopo la morte, a Morecambe Bay nel 2004, di almeno 21 lavoratori cinesi impegnati nella raccolta di molluschi. Nello stesso tempo, il governo ha introdotto politiche sempre più severe in materia di controlli alle frontiere e di contrasto a ciò che esso definisce come l'«abuso» nel sistema di immigrazione. È stata istituita una nuova *Border and Immigrations Agency*, con specifiche competenze in materia di immigrazione. Tuttavia è opinione di chi scrive che queste stesse misure abbiano contribuito all'aumento degli immigrati clandestini.

3. L'inasprimento delle politiche dell'immigrazione

Vi sono solo tre strade per l'immigrazione autorizzata nel Regno Unito: la richiesta di asilo politico, il ricongiungimento familiare o il lavoro. Le politiche del governo in materia di asilo politico hanno puntato a scoraggiare l'arrivo dei rifugiati, a rendere il sistema per la richiesta di asilo politico tanto repressivo quanto può consentirlo il diritto internazionale e ad allontanare il più rapidamente possibile i rifugiati ritenuti non «autentici». Nel 2005 il governo britannico ha pubblicato una strategia quinquennale per l'asilo politico e l'immigrazione (Home Office, 2005), che ha mantenuto l'attenzione sul restringimento del sistema di asilo politico dissuadendo le persone percepite come «immigranti per ragioni economiche» piuttosto che «autentici profughi». A coloro che chiedono asilo politico viene ora negato l'accesso al mercato del lavoro legale e tutte le informazioni a disposizione suggeriscono come questo costringa molti al lavoro nero.
Vi sono diritti al ricongiungimento familiare per un gruppo ristretto di coniugi, di fidanzati, di partner non sposati o dello stesso sesso, di coloro che si sono stabiliti nel Regno Unito, o che appartengono ad una categoria nelle condizioni di potervisi stabilire. Anche i figli a carico, di età inferiore ai 18 anni e non sposati, possono fare richiesta di riunirsi ai loro genitori e trasferirsi. Ma il clima politico è sempre più ostile all'immigrazione per ricongiungimento familiare, con richieste di restrizioni all'ingresso di coloro che non parlano un inglese «adeguato».

Quindi, sia l'asilo politico che il ricongiungimento familiare hanno fornito diritti minimi di ingresso nel Regno Unito. L'immigrazione per lavoro, invece, ha avuto, nell'ultimo decennio, una notevole crescita quantitativa. Il lavoro rappresenta ora la strada principale di accesso al Regno Unito, ma le regole sono in continuo cambiamento e, di conseguenza, la possibilità di ottenere un permesso legale di lavoro nel Regno Unito è limitata, anche per coloro che hanno livelli di qualifica o di reddito molto alti e per i cittadini dell'Unione europea. Nel 2008, tutti i precedenti sistemi per l'ottenimento di visti e permessi di lavoro sono stati sostituiti da un unico sistema a punti. Prima di questo, gli immigrati accedevano attraverso diversi sistemi, con oltre 100.000 domande all'anno attraverso il sistema principale di richiesta del permesso di lavoro e con migliaia di accessi mediante i sistemi relativi ai lavori stagionali o a settori specifici.

In particolare, il nuovo sistema a punti, che ha sostituito i precedenti sistemi, si articola in cinque «canali», ciascuno con particolari requisiti per quanto riguarda l'ingresso e il lavoro:

- Il canale 1 (introdotto nel primo trimestre del 2008) consente l'accesso solo a professionisti altamente qualificati e a imprenditori e offre un percorso di stabilizzazione possibile dopo due anni (Home Office, 2006a).
- Il canale 2 è per lavoratori qualificati che hanno ricevuto un'offerta di lavoro da un datore di lavoro del Regno Unito, che possono fare richiesta di stabilizzazione dopo cinque anni di residenza. Tuttavia, il *Migration Advisory Committee* definisce la questione di quali qualifiche sono richieste.
- Il canale 3 era per lavoratori poco qualificati, con una quota limitata, per attività per le quali non vi era disponibilità di forza lavoro proveniente dal Regno Unito e dall'Ue e consentiva solo una residenza temporanea per un massimo di 12 mesi, senza diritto di portare persone a carico o di accedere in seguito ad un altro percorso di accesso. Attualmente il governo britannico ha sospeso questo canale e non vi è dunque attualmente nessuna strada per l'ingresso legale di migranti a bassa qualifica o privi di qualifica.
- Il canale 4 è per gli studenti, con permesso legato alla sponsorizzazione di un'istituzione scolastica e limitato alla durata del corso. A partire dal 22 febbraio 2010, è obbligatorio per tutti gli studenti che entrano attraverso questo percorso ottenere le conferme di accettazione agli studi da uno sponsor registrato per questo canale specifico.

- Il canale 5 riguarda sistemi di mobilità di giovani o di lavoratori temporanei, che non potrebbero beneficiare del canale 2 ma che sono ammessi nel Regno Unito per ragioni culturali, di beneficenza, religiose o di cooperazione internazionale allo sviluppo (Home Office, 2006). Un permesso ottenuto attraverso il canale 5 non porta alla residenza permanente nel Regno Unito, né prevede l' accompagnamento di persone a carico.

Il nuovo sistema è stato criticato perché potenzialmente approfondisce la vulnerabilità dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Quanti lo criticano temono che l'effetto sarà di limitare le rotte dell'immigrazione per il lavoro legale e di aumentare la probabilità, come sostiene il direttore generale dell'*Immigration and advisory service*, che «un maggior numero di lavoratori saranno risucchiati nell'economia tramite contrabbandieri e trafficanti, con terribili conseguenze di sfruttamento» (Una-Uk, 2005). Le più recenti proposte sottolineano ulteriormente la distinzione tra migranti «buoni» (percepiti come vantaggiosi per l'economia del Regno Unito) e «cattivi» (che starebbero abusando del sistema), equiparati a quelli senza permesso di soggiorno o di lavoro.

Lo scopo dichiarato è di «allargare il divario tra l'esperienza dei migranti legali e illegali» (Home Office, 2007, p. 5) rendendo più facile per gli immigrati legali entrare nel Regno Unito, e per alcuni di stabilirvisi, ma negando ulteriormente l'accesso alle prestazioni e ai servizi per quelli illegali. Le strategie messe in atto sono due. La prima è rivolta ai datori di lavoro e prevede l'introduzione di sanzioni più severe contro chi assume lavoratori privi di documenti. In parallelo, il Ministero dell'Interno ha proposto una serie di sanzioni per «gli immigrati illegali» commisurate alla dimensione del danno che si considera arrecato. Per cui gli individui coinvolti in attività criminose dovrebbero affrontare l'azione giudiziaria e l'allontanamento, mentre quelli che sono rimasti oltre la validità del loro visto o del permesso dovrebbero subire sanzioni minori (Home Office, 2007).

Specifiche misure comprendevano anche una *Watch List*, un elenco di persone sotto controllo da fornire alle amministrazioni pubbliche ed elenchi di persone trattenutesi oltre la validità del visto da verificare con i datori di lavoro (*ivi*, p. 22).

Nell'aprile 2007 la *Borders and immigration agency* è subentrata all'*Immigration and nationality directorate* nella responsabilità del controllo dell'immigrazione, dei permessi di lavoro, di nazionalità e di asilo politico, ma continua a far parte del Ministero degli Interni.

Fino all'introduzione, nel 2008, del sistema a cinque canali, il sistema per il rilascio del permesso di lavoro consentiva ai datori di lavoro di assumere persone al di fuori del See, Spazio economico europeo. C'erano, inoltre, sistemi specifici per determinate categorie di lavoratori. L'*Highly skilled migrant programme* (Hsmp), per figure professionali altamente qualificate, che consentiva a lavoratori provenienti da paesi al di fuori del See di entrare nel Regno Unito per cercare lavoro senza avere già un contratto presso un datore di lavoro nel Regno Unito, purché avessero raggiunto un punteggio sufficiente in base a criteri come qualifiche, guadagni precedenti, età e esperienze di studio o di lavoro nel Regno Unito, a cui dal dicembre 2006 fu aggiunto come ulteriore requisito la conoscenza della lingua inglese. Il *Sector-based scheme* (Sbs), destinato a settori specifici, era stato introdotto nel maggio 2003 per far fronte a carenze in attività meno qualificate, in particolare la trasformazione alimentare e l'ospitalità. Il terzo principale sistema era il *Seasonal agricultural workers' scheme* (Saws), che consentiva a lavoratori a bassa qualifica, provenienti dall'esterno del See, di arrivare nel Regno Unito per lavori agricoli stagionali, con un contingente globale annuo di 16.250 unità per il 2007. Tuttavia, nel 2008, il governo dichiarò che attraverso il sistema Saws sarebbero stati assunti solo cittadini bulgari e rumeni e un anno dopo il sistema fu di fatto abolito, con l'introduzione del nuovo canale 3, bloccando al tempo stesso la possibilità di accesso attraverso di esso. L'ultimo sistema era il *Working holiday makers' scheme* che consentiva ai cittadini del Commonwealth di età tra 17 e 30 anni una lunga vacanza fino a due anni, durante la quale avrebbero potuto lavorare, ma solo se in modo accessorio rispetto alla vacanza. I paesi di provenienza erano prevalentemente quelli del «vecchio Commonwealth», con australiani e sudafricani che nel 2005 rappresentarono i due terzi, sebbene i partecipanti da Ghana, India e Malaysia siano notevolmente aumentati (Salt e Millar, 2006, p. 86). Il canale 5 ha preso il posto di questo sistema.

Anche ai lavoratori domestici che venivano nel Regno Unito con il datore di lavoro era concesso un permesso di ingresso, normalmente di sei/dodici mesi a seconda della lunghezza del soggiorno dei datori di lavoro. Avevano il diritto di cambiare datore di lavoro, sempre come lavoratori domestici presso una famiglia, ma dovevano notificarlo al Ministero degli Interni. Potevano chiedere una proroga del loro soggiorno, e dopo cinque anni di occupazione continua potevano richiedere il soggiorno a tempo indefinito nel Regno Unito. Tuttavia, il nuovo sistema aveva posto fine all'accesso con questa modalità, so-

stituendola con il diritto dei lavoratori domestici migranti ad essere introdotti nel paese da famiglie che li assumevano come «collaboratori familiari» per sei mesi soltanto. Si trattava di un permesso non rinnovabile e i lavoratori avrebbero dovuto lasciare il paese alla fine di questo periodo. Queste proposte sono state però contestate dalle organizzazioni degli immigrati che hanno sottolineato come ciò avesse dato luogo a un'elevata quantità di abusi e di sfruttamento, in particolare nei confronti delle lavoratrici domestiche. Ciò ha condotto alla reintroduzione della regolamentazione precedente e, nel 1998 e 1999, a programmi specifici di regolarizzazione per i lavoratori domestici.

4. L'immigrazione interna ad un'Unione europea allargata

Il 1° maggio 2004, quando i paesi A8 dell'Europa centrale e orientale hanno aderito all'Unione europea, ai loro cittadini è stato riconosciuto il diritto al lavoro nel Regno Unito, anche se gli è stato richiesto di registrarsi in un *Worker registration scheme*, un sistema di registrazione dei lavoratori. Fino al marzo 2009, il governo pubblicava trimestralmente le cifre indicanti il numero di nuove iscrizioni, ma successivamente ha smesso di farlo, per cui non sono attualmente disponibili dati aggiornati sul numero di migranti provenienti dall'Europa centrale e orientale. All'epoca dell'ultima relazione era emerso che tra il 1° maggio 2004 e il 31 marzo 2009 si erano registrate nel sistema 989.085 persone, in stragrande maggioranza provenienti dalla Polonia. Sebbene non vi siano dati ufficiali, i risultati messi a disposizione dalla ricerca suggeriscono che molti di coloro che si erano registrati, in particolare nel primo periodo, si trovavano già in precedenza nel Regno Unito, come lavoratori clandestini. L'analisi dei dati del *Worker registration scheme* mostra che, nel dicembre 2004, il 26% dei richiedenti era già stato nel Regno Unito prima dell'accesso e un ulteriore 12% non aveva indicato la data del suo arrivo (Portes e French, 2005).

Alcuni è probabile fossero nel Regno Unito legalmente, da visitatori o studenti o lavoratori regolari, con un permesso di lavoro, ma è probabile che altri vi siano stati come lavoratori in condizioni di illegalità (*ibidem*). Quindi, mentre il governo del Regno Unito continua ad affermare di essere inflessibilmente contrario alle regolarizzazioni, la dimensione dell'accoglienza dei lavoratori dei paesi dell'accesso, nel 2004, in pratica ha comportato che esso ha sovrainteso ad uno dei maggiori programmi di regolarizzazione avvenuti in Europa. Questi

migranti recenti sono visti come la «soluzione» dei problemi rappresentati dai cambiamenti demografici e dal crescente invecchiamento della popolazione. Tuttavia temi razzisti hanno pervaso sempre di più il dibattito sull'immigrazione, alimentando l'idea che le rotte migratorie tradizionali, provenienti soprattutto dai paesi del sud in via di sviluppo, avrebbero potuto essere sostituite dagli immigrati provenienti dall'Europa centrale e orientale, la cui integrazione a più lungo termine poteva essere concepita come meno «problematica» o che avrebbero potuto essere migranti solo a breve termine.

Al tempo stesso della modifica della rotte di migrazione dei lavoratori, il governo ha adottato un approccio sempre più «duro» nei controlli delle frontiere e dell'immigrazione «illegale», comprese misure come l'introduzione dell'obbligo di carte d'identità contenenti dati biometrici, per cittadini residenti nel Regno Unito non appartenenti al See (Home Office, 2006b). È stato affermato che questo approccio più severo era dovuto al desiderio di rafforzare la fiducia dei cittadini nel sistema dell'immigrazione e di rispondere alle loro preoccupazioni rispetto al numero percepito come elevato di immigrati, alimentate da settori della stampa popolare (Ensor e Shah, 2005). In realtà, esso ha avuto l'effetto di alimentare discorsi razzisti e xenofobi rafforzando l'idea che l'immigrazione sia in linea di principio un fenomeno svantaggioso e problematico.

La politica del governo si sta allontanando molto dalle riforme invocate da organizzazioni come il *Joint council for the welfare of immigrants* (Jcwi), l'*Institute of employments rights* (Ier) e l'*Institute for public policy research* (Ippr) che richiedono un riconoscimento esplicito dei diritti ai lavoratori migranti e sottolineano i loro diritti umani. Vi sono anche crescenti richieste di un programma di regolarizzazione degli immigrati irregolari, con numerosi sindacati che, insieme al Tuc (*Trade union congress*), chiedono al governo di regolarizzare la posizione dei lavoratori migranti clandestini. Sebbene il governo britannico si opponga a amnistie straordinarie per i lavoratori privi di documenti (Jcwi, 2006), è già in atto un sistema permanente di regolarizzazione per coloro che siano stati ininterrottamente per quattordici anni nel paese, indipendentemente dal loro status legale, e per le famiglie con bambini piccoli che vi siano state per sette anni (Levinson, 2005). A chi si trova in questa condizione è concesso un permesso a tempo indeterminato, eccezion fatta solo in caso di gravi ragioni, come dei precedenti penali. Tra il 1996 e il 2005 sono stati concessi 33.680 permessi determinati da questi prolungati soggiorni, una media di circa 3.300 all'anno,

con un massimo di 9.205 nel 2003 e un minimo di 1.400 nel 1999 (House of Commons, 17 luglio 2007).

L'*Immigration, asylum and nationality act* del 2005 ha istituito un nuova sanzione civile per il reato di impiego di una persona soggetta a restrizioni dal controllo dell'immigrazione. Il datore di lavoro scoperto a impiegare lavoratori clandestini deve pagare un'ammenda fino a 5.000 sterline per lavoratore e dal marzo 2008 la sanzione è stata raddoppiata e sono aumentate le richieste rispetto al controllo della documentazione dello status da parte dei datori di lavoro. Mentre la legge prevede una difesa legale perché i datori di lavoro possano opporsi al pagamento degli oneri per l'assunzione di lavoratori privi di documenti, l'obbligo di controllare i documenti ha già causato preoccupazioni e difficoltà. Come ha dichiarato la Jcwi, l'interazione negativa tra questioni occupazionali e politica di immigrazione è stata visibile a partire dall'attuazione del punto 8 dell'*Asylum and immigration act* del 1996 e i nuovi reati connessi all'occupazione servono a rafforzare le discriminazioni nei confronti delle minoranze etniche britanniche nel mercato del lavoro, in particolare perché ora la legge ha ampliato gli obblighi per i datori di lavoro che non si limitano più al solo controllo al momento dell'assunzione ma richiedono la verifica dello status del lavoratore durante tutto il periodo in cui è occupato (Jcwi, 2005).

5. I diritti del lavoro e l'immigrazione

Il Regno Unito ha un sistema di diritti del lavoro più debole rispetto a quello degli Stati membri comparabili. Questa debolezza deriva dallo sviluppo storico del movimento sindacale britannico e del sistema di regolamentazione del lavoro per via legislativa. Non vi è una codificazione generale dei diritti del lavoro, né uno statuto dei lavoratori, come lo Statuto dei lavoratori del 1970 in Italia o il *Code du travail* in Francia. Non vi è neanche un sistema di rappresentanza dei lavoratori fortemente radicato come in Germania. I sindacati non hanno diritto di organizzarsi all'interno dei luoghi di lavoro e non hanno diritto di nominare rappresentanti se non in base ad un accordo col datore di lavoro che potrà riconoscerli ai fini della contrattazione collettiva o nei luoghi di lavoro dove questo riconoscimento sia stato richiesto attraverso un complesso sistema legale che, dal suo avvio nel 2000, ha consentito il riconoscimento in appena 200 luoghi di lavoro, meno di

un terzo di quelli in cui il sindacato ne aveva fatto richiesta[1]. Non vi è alcun diritto automatico alla rappresentanza sindacale sul posto di lavoro. Invece, un sistema di riconoscimento volontario e legale determina la misura in cui i sindacati possono agire in quanto organizzazioni rappresentative. Di conseguenza, la copertura della contrattazione collettiva è bassa, del 34%, rispetto all'80% dell'Italia, al 93% della Francia, all'82% della Spagna e al 64% della Germania (Fulton, 2007). C'è un salario minimo nazionale, ma definito a un livello molto basso. Nel 2008, quando la retribuzione media oraria era di 13,90 sterline, il minimo nazionale era di 5,73, pari ad appena il 41% della media del Regno Unito. Vi è il diritto alla tutela in caso di licenziamento senza giusta causa (*unfair dismissal*), ma solo per coloro che hanno lavorato per lo stesso datore di lavoro per almeno 12 mesi, così che, anche se il canale 3 fosse operativo, i lavoratori ammessi attraverso di esso non avrebbero mai potuto veder riconosciuto il diritto a essere licenziati solo per giusta causa.

La struttura del diritto del lavoro nazionale si fonda sull'esistenza di un contratto di lavoro valido e legalmente esigibile ed esso rimane il principale elemento che determina la titolarità di diritti legali del lavoro. Il fatto che i diritti del lavoro dipendano dallo status occupazionale e dal tipo di contratto comporta che alcuni lavoratori sono esclusi da diritti fondamentali come la protezione in materie come il licenziamento, l'esubero di personale, la maternità, la paternità e i diritti parentali. I migranti che lavorano in modo autorizzato hanno accesso agli stessi diritti dei lavoratori britannici. Invece, trattandosi di immigrati non in regola o solo parzialmente in regola (cioè che lavorino senza autorizzazione o al di là di essa) o di richiedenti asilo politico che attendano una decisione sul loro caso o la cui richiesta sia stata respinta, in base al diritto del Regno Unito, i loro contratti di lavoro sono illegali e non esigibili (McKay e al., 2006).

È verificato che i lavoratori in condizioni illegali corrano un rischio maggiore di essere retribuiti meno del minimo nazionale. Inoltre, il fatto che un lavoratore possa far valere o meno i suoi diritti dipende dal livello di sostegno e di informazioni di cui egli dispone e si basa sulla conoscenza dei diritti. Anche se ciò vale in generale per tutti i lavoratori, i migranti, per la loro maggiore debolezza nel mercato del lavoro, sono vittime del generale malfunzionamento della legislazione a

[1] Central Arbitration Committee, *Annual Report*, 2008/09, disponibile alla pagina web: http://www.cac.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=1150&p=0.

garanzia dei diritti fondamentali del lavoro nel Regno Unito, in misura molto maggiore rispetto all'insieme dei lavoratori. Così, se i lavoratori sono occupati in condizioni, *in qualsiasi misura*, di violazione della legge, essi stessi vengono a trovarsi in una situazione contrattuale illegale, tale da negare loro la possibilità di richiedere il riconoscimento di qualsiasi diritto legale o contrattuale, e ciò indipendentemente dal fatto di avere ottenuto o meno un permesso di lavoro in base ad uno dei sistemi che regolano l'immigrazione. Questa situazione non è una conseguenza diretta di una normativa specifica, ma si basa sulle interpretazioni del diritto contrattuale da parte della magistratura, che determinano dei precedenti. Questi stabiliscono che se delle azioni nell'ambito di un contratto sono illegali, è l'insieme del contratto a essere inapplicabile. Per esempio, se un lavoratore immigrato accetta un accordo che evita il pagamento totale o parziale delle imposte, l'insieme del suo contratto può essere giudicato illegale ed è quindi inesigibile.

6. Le discriminazioni nel lavoro

Concentrandosi sull'immigrazione per motivi di lavoro, è importante sottolineare il tema delle discriminazioni razziali ed etniche, dal momento che argomenti contro l'immigrazione nascono frequentemente nel contesto di un'agenda politica di stampo razzista che cerca di mascherare l'obiettivo di chiudere le frontiere dietro giustificazioni economiche. Tuttavia, come risulta da ricerche e da casi legali di alto profilo in materia di assunzioni e di rapporti di lavoro, si è raggiunta una crescente consapevolezza dell'esistenza di discriminazioni e, più in generale, del razzismo diffuso nella società e della conseguente necessità di abbattere le barriere e di modificare gli atteggiamenti attraverso misure legali e non, come una legislazione antidiscriminatoria, campagne di sensibilizzazione del pubblico, azione positiva e azione collettiva dei lavoratori. Anche se la legislazione ha ampliato la protezione e i benefici per i lavoratori, occorre considerare che ciò avviene in uno scenario di riduzione dell'assistenza pubblica per le vittime che chiedono giustizia. Vi sono varie leggi per proteggere i lavoratori contro le discriminazioni e la disparità di trattamento a causa di razza, nazionalità, genere, disabilità, religione, orientamento sessuale ed età, in aggiunta alle leggi a tutela di diritti come salario minimo nazionale, salute e sicurezza, orario, iscrizione a un sindacato, maternità e paternità, ferie, ecc. Tuttavia, gli strumenti di legge sono solo una parte della

strategia per combattere la discriminazione nel lavoro. È anche necessario garantire che gli individui siano consapevoli dei propri diritti e che abbiano il sostegno e le risorse adeguate per presentare le proprie denunce. Un rapporto Dti (*Department of trade and industry*) ha constatato che, nell'ambito di uno studio per valutare la consapevolezza e la conoscenza della legislazione antidiscriminatoria, il 91% degli intervistati, interpellati sulla questione, era a conoscenza del diritto a un trattamento equo indipendentemente da razza, sesso e disabilità. La consapevolezza, sollecitata o spontanea, della legislazione antidiscriminatoria era più elevata tra i colletti bianchi (soprattutto manager e professionisti), nella pubblica amministrazione, nei settori della sanità e dell'istruzione, nei luoghi di lavoro più grandi e tra i membri dei sindacati. La ricerca dimostra che gli immigrati recenti sono concentrati in settori caratterizzati da bassa retribuzione, cattive condizioni di lavoro e occupazione informale/temporanea (Bloch, 2002) e quindi sono tra coloro che sono più svantaggiati e che *forse* hanno meno probabilità di opporsi al razzismo e alle disuguaglianze nell'ambiente di lavoro.
Per reagire a quanti sostengono che la minaccia di sanzioni contro i datori di lavoro che assumono lavoratori non autorizzati potrebbe favorire le discriminazioni, il Ministero degli Interni ha pubblicato, nel 1996, una Guida, insieme ad un *Code of practice* nella sezione 22 dell'*Asylum and immigration act* del 1999, per ricordare ai datori di lavoro i loro obblighi a non discriminare nell'assunzione o nell'impiego, in base alla *Race relations act* del 1976. Anche altri studi, esaminando gli ostacoli nel mercato del lavoro incontrati dai rifugiati, hanno costantemente evidenziato la diffusa presenza delle discriminazioni. Secondo un documento congiunto di Cre (*Commission for racial equality*), Jcwi e *Refugee council*, questi «controlli interni sull'immigrazione», effettuati presso il punto di accesso a prestazioni, servizi e occupazione, hanno creato una cultura del sospetto che ha accresciuto il potenziale di trattamento iniquo per alcune persone, in particolare per le minoranze etniche e le comunità di immigrati e rifugiati. Secondo la ricerca del Cre, alcuni datori di lavoro hanno frainteso e applicato erroneamente la sezione 8 della legge.

7. Conclusioni

Anche se questo articolo si è basato principalmente su documentazione proveniente dal Regno Unito, anche per coloro che si trovano in

altri sistemi giuridici saranno evidenti le somiglianze con le proprie esperienze, poiché i sistemi che regolano l'immigrazione all'interno dell'Ue, oggi, sono più il prodotto di una agenda politica generale che della storia dei singoli paesi. Tale agenda politica, tuttavia, si trova di fronte due contraddizioni. La prima è che, per competere a livello mondiale, l'Ue ha bisogno di attirare i lavoratori più altamente qualificati e ricchi di conoscenze e questo significa attingere dal resto del mondo. Al tempo stesso, per un motivo diverso, essa ha bisogno anche di lavoratori che non abbiano necessariamente quegli stessi livelli di competenze, in quanto i cambiamenti demografici in Europa, l'aumento della popolazione anziana e la riduzione della popolazione giovane fanno sì che il mercato del lavoro debba essere alimentato dall'esterno, sia per svolgere i lavori necessari sia, ironicamente, per assistere la popolazione che invecchia. L'altra faccia di questa situazione, e la sua contraddizione, è rappresentata dalle crescenti e molto ascoltate voci razziste, che si oppongono all'ingresso nell'Ue di tutti i migranti, ma che, in particolare, sono ostili agli immigrati che appaiono visibilmente diversi. Queste voci oggi sembrano più forti di quanto lo siano state per oltre cinquant'anni, ma sembrano tali solo perché sono più rare le voci che valorizzano la diversità che l'immigrazione ha portato all'Europa. Eppure è senz'altro vero che, a certi livelli, gli europei sono più tolleranti nei confronti delle differenze di quanto lo fossero cinquant'anni fa. Hanno maggiori probabilità di socializzazione con amici di origini etniche diverse e certamente hanno più probabilità di incontrarli sul luogo di lavoro. In effetti, il posto di lavoro rappresenta il luogo dove gli atteggiamenti razzisti possono essere efficacemente combattuti e dove può essere appresa la lezione della solidarietà. Questa è la ragione per cui, nonostante l'inasprimento dei controlli dell'immigrazione in tutta Europa, si manifesta una certa volontà di contrastare la prospettiva di una Europa del futuro in cui le frontiere esterne siano custodite più strettamente che mai. Nel portare avanti tale sfida i lavoratori migranti insieme ai lavoratori locali sono il fattore chiave per formulare nuove idee di solidarietà e di resistenza.

Riferimenti bibliografici

Baldaccini A., 2003, *EU and US Approaches to the Management of Immigration: United Kingdom*, (online), a cura di Niessen J., Schibel Y. e Magoni R., Migration Policy Group, Bruxelles; disponibile al sito web: www.migpolgroup.com.

Bloch A., 2002, *The Migration and Settlement of Refugees in Britain*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York.

Ensor J. e Shah A., 2005, *United Kingdom*, in Niessen J., Schibel Y., Thompson C. (a cura di), *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, Migration Policy Group, Bruxelles.

Flynn D., 2005, *New Borders, New Management: The Dilemmas of Modern Immigration Policies*, «Ethnic and Racial Studies», vol. 28, n. 3, pp. 463-490.

Fulton L., 2007, *Worker Representation in Europe*, Labour Research Department e Etui-Rehs.

Home Office, 2002, *Secure Borders, Safe Haven – Integration with Diversity in Modern Britain*, White paper Cm5387, Home Office, Londra.

Home Office, 2005, *Controlling our Borders: Making Migration Work for Britain, Five Year Strategy for Asylum and Immigration*, Home Office, Londra.

Home Office, 2006a, *A Points-Based System: Making Immigration Work for Britain*, Cm 6741, The Stationery Office, Norwich.

Home Office, 2006b, *Borders, Immigration and Identity Action Plan*, dicembre 2006, Home Office, Londra.

Home Office, 2007, *Enforcing the Rules: A Strategy to Ensure and Enforce Compliance with Our Immigration Laws*, Home Office, Londra.

Jcwi (Joint council for the welfare of immigrants), 2006, *Recognising Rights, Recognising Political Realities: The Case for Regularizing Irregular Migrants*, Joint council for the welfare of immigrants, Londra.

Levinson A., 2005, *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*, Centre on Migration, policy and society, University of Oxford, Oxford.

McKay S., Dhudwar A. e El Zailaee S., 2006, *Comparing the Labour Market Experiences of Refugees and Ethnic Minorities*, Working Lives Institute, London Metropolitan University, Londra.

Portes J. e French S., 2005, *The Impact of Free Movement of Workers from Central and Eastern Europe on the UK Labour Market, Early Evidence*, Department for Work and Pensions, Working Paper n. 18.

Salt J. e Millar J., 2006, *Foreign Labour in the United Kingdom: Current Patterns and Trends*, «Labour Market Trends», ottobre, pp. 335-355.

Una-Uk, 2005, *The UK and the UN: Human Rights*, University Press.

Traduzione dall'inglese a cura di Bruno Rossi

Italia. La lunga marcia nel sindacato. Dall'iscrizione come immigrati alla partecipazione come lavoratori

Giovanni Mottura

In Italia i lavoratori immigrati iscritti ai sindacati sono oggi un milione circa. In proposito diversi studiosi e osservatori europei hanno parlato di peculiarità italiana dovuta all'impegno particolare delle strutture confederali di servizio nel supportare e accompagnare gli immigrati nei percorsi d'inserimento in un contesto sociale, amministrativo e politico nel quale risulta spesso difficile anche esercitare i diritti loro formalmente riconosciuti. Nell'articolo si mette in evidenza come proprio tale successo, in un quadro di cambiamenti profondi degli assetti del mercato del lavoro e della struttura dell'occupazione, oggi ponga all'ordine del giorno del sindacato, con particolare urgenza, il problema di corrispondere alla crescente richiesta di partecipazione che emerge dalla componente immigrata dei lavoratori italiani.

1. Introduzione

L'aumento di lavoratori di origine straniera occupati nelle imprese e presso le famiglie italiane si presenta da almeno due decenni[1] come una tendenza di carattere strutturale della quale neppure la crisi economica in corso sembra finora determinare l'arresto, nonostante i pesanti effetti negativi sui livelli di occupazione e sugli equilibri del mercato del lavoro che ne sono derivati soprattutto nell'ultimo biennio (Papademetriou e al., 2009; Rogers e al., 2009; Mottura, 2010).
Parallelamente a quella, un'altra tendenza è andata negli anni prendendo corpo e affermandosi agli occhi degli osservatori italiani e di altri paesi come un aspetto peculiare della «nuova immigrazione» che interessava appunto l'Italia: l'aumento costante di iscrizioni ai sinda-

[1] In realtà tali presenze in imprese agricole, industriali e di servizi erano già visibili negli anni '80, nonostante il termine più diffuso per indicare gli immigrati fosse al tempo «*vù cumprà*». Ma l'alto grado di mobilità territoriale che ancora li caratterizzava, ostacolava la comprensione piena del rilievo che il fenomeno avrebbe assunto successivamente (Mottura e Pugliese, 1992).

cati confederali di lavoratori stranieri, via via che nuovi flussi d'ingresso per ragioni di lavoro si succedevano e i protagonisti si distribuivano sul territorio nazionale, seguendo itinerari che ben presto evidenziarono l'esistenza di una domanda di forza lavoro in larga misura non sostitutiva, da parte di settori, comparti e fasce di aziende delle diverse regioni, e più tardi anche di famiglie.

Contemporaneamente al venire alla luce di una realtà che nel corso degli anni '90 sarebbe maturata anche come dato di consapevolezza tra gli imprenditori (il generarsi attraverso l'immigrazione di un bacino diversificato di offerta di forza lavoro in grado di corrispondere a necessità già in precedenza espresse dal tessuto produttivo e di servizi del paese), i sindacati confederali hanno mostrato dunque la capacità di intercettare i nuovi lavoratori. Già nella seconda parte degli anni '80 le prime esperienze di contatto con soggetti o gruppi immigrati da parte di strutture sindacali in aree territoriali dove si registrava una quantità di nuove presenze e nelle città maggiori sedi di aeroporti e/o porti, avevano già nutrito dibattiti nelle Confederazioni e generato esigenze di miglior conoscenza del fenomeno in atto. Ma come ha mostrato una ricerca promossa dall'Ires Cgil nel 1991 (Mottura e Pinto, 1996), in quella fase l'ampio respiro strategico delle riflessioni e delle analisi politiche dedicate dalle dirigenze delle tre maggiori Confederazioni alla questione migratoria travalicava di gran lunga i limiti concreti dei rapporti già in atto con lavoratori immigrati. Si trattava infatti di esperienze in assoluta prevalenza di servizio e di risposta a bisogni primari; per di più – come s'è detto – limitate ai territori nei quali le presenze immigrate erano di qualche rilievo e sostanzialmente descrivibili come iniziative in misura determinante di supplenza, rese necessarie dai ritardi delle istituzioni pubbliche ad elaborare e mettere in atto le linee di una politica migratoria.

2. Lo strutturarsi dell'iniziativa sindacale

Cambiamenti assai rilevanti si sono succeduti nell'arco del ventennio seguente, su molteplici livelli: nell'entità numerica delle presenze immigrate; nella loro composizione in termini demografici, di provenienza, di nazionalità, di diritti formali (diversi tra cittadini o non di paesi appartenenti all'Ue, ad esempio), nonché di possesso o meno di regolare permesso di soggiorno; e soprattutto – per l'influenza che esercitano sui percorsi e le opportunità degli immigrati – nella normativa italiana in materia e nelle politiche via via messe in atto.

Di tutti questi cambiamenti i sindacati sono stati non soltanto testimoni privilegiati, ma per molti aspetti attori e coprotagonisti.
Il loro intervento ha rappresentato per molti immigrati un supporto importante nei processi (mai agevoli, spesso resi ancor più faticosi dalle regole stesse che dovrebbero garantirne il decorso) di inserimento nel nuovo contesto sociale.
In generale la loro azione si è svolta su diversi terreni:

- quello dell'elaborazione giuridica e dell'attività legislativa in materia di immigrazione negli ambiti nazionali e regionali, esercitando per quanto possibile funzioni di orientamento, di pressione e di proposta a favore di una normativa che privilegiasse un approccio promozionale, anziché assistenziale o, peggio, custodialistico/difensivo nell'azione dei poteri pubblici in tale materia (Ambrosini e Colasanto, 1993);
- quello della mobilitazione antirazzista e dell'organizzazione di manifestazioni di protesta e di solidarietà con gli immigrati in casi particolarmente gravi e clamorosi di esercizio di violenza o misure repressive nei loro confronti, oppure di impedimento nell'esercizio di diritti loro formalmente riconosciuti;
- quello dell'erogazione di servizi di orientamento, informazione, formazione, patrocinio legale, ecc.;
- quello delle azioni di tutela e contrattazione sia a livello territoriale, ovvero nelle sedi della governance locale delle aree di residenza, sia nei luoghi di lavoro.

È chiaro che l'esercizio di queste molteplici funzioni ha implicato competenze e responsabilità differenziate. In termini generali, ciò è dovuto alla duplicità di problematiche che la *questione migratoria* presenta alle confederazioni sindacali italiane e che consiste nel proporsi di due livelli distinti di analisi, di riflessione, di elaborazione e di compiti operativi, i quali però costituiscono le parti inseparabili dell'insieme di problemi e di vincoli che definiscono in misura decisiva le identità dei soggetti sociali concreti.
Più semplicemente: i lavoratori immigrati dei quali stiamo parlando non possono essere considerati – secondo un approccio che si ritrova nei lavori di alcuni economisti – semplicemente come una componente (aggiuntiva o sostitutiva che la si voglia considerare) delle forze di lavoro italiane occupate nei medesimi settori, comparti o imprese[2].

[2] Ciò che si intende non è, ovviamente, che tale approccio non abbia senso, ma che è fortemente limitante e in sostanza sviante ai fini di un'analisi che miri ad

Nonostante le analogie che si riscontrano tra i percorsi e le difficoltà di inserimento nei nuovi contesti sociali e lavorativi dei lavoratori immigrati di oggi e quelli dei protagonisti della migrazione di massa di lavoratori italiani verso il cosiddetto triangolo industriale a metà del secolo scorso (Fofi, 1964; Virciglio, 1991), oppure della recente ripresa dei flussi di forza lavoro dal Mezzogiorno verso il nord del paese, l'esser stranieri presenta una netta differenza di qualità[3].

In altre parole, farsi carico dei problemi e rappresentare gli interessi di quella nuova componente della forza lavoro attiva implica sin dall'inizio per i sindacati italiani attrezzarsi per affrontare due nodi di questioni: quelle attinenti al lavoro degli immigrati in ogni suo aspetto e all'insieme di diritti che vi è connesso, e quelle attinenti allo status di immigrato e all'insieme di diritti e doveri, oltre che di bisogni, che vi è connesso. Tale impostazione rispecchia aspetti importanti del processo migratorio quale si è sviluppato in Italia.

In breve, da un lato si tratta della necessità di tenere in debito conto l'influenza decisiva – spesso sottovalutata dai sociologi che si occupano di migrazioni, come hanno notato diversi autori (Galossi, 2003; Piccirilli, 2003; Rinaldini, 2010) – esercitata dal complesso di norme, regolamenti, vincoli procedurali che costituisce la politica migratoria, sulla determinazione di percorsi dei migranti, sulle opportunità di stabilizzazione occupazionale e sulle probabilità di successo (o di scacco) dei loro progetti (Carchedi, Mottura e Pugliese, 2003; Mottura e Rinaldini, 2009).

Sotto un secondo aspetto, quell'impostazione ha trovato un'occasione di verifica nella fase in cui il crescere di ricongiungimenti familiari è intervenuto ad evidenziare che una parte considerevole dei lavoratori immigrati aveva progetti di lunga (quando non definitiva) permanenza nel paese; ciò ha comportato aumento delle presenze, modificarsi

inquadrare l'immigrazione per lavoro nell'insieme delle trasformazioni in atto da almeno un trentennio nelle economie e nelle società europee di cui l'Italia è parte. Per un approfondimento in proposito si rimanda ad Ambrosini (2001); Mottura e Rinaldini (2004; 2009); Mottura (2006).

[3] In uno studio sui nuovi flussi di migrazione interna di lavoratori verso le regioni più industrializzate si scrive – con riferimento specifico all'Emilia-Romagna – che «se da un lato i flussi provenienti dall'estero rivestono un interesse preminente, non è d'altra parte trascurabile il dato dei flussi migratori interni […]. Si tratta con ogni probabilità di due segmenti di offerta di lavoro di consistenza non molto dissimile, anche se dalle caratteristiche qualitative totalmente differenti» (Bubbico, 2005).

della composizione della parte immigrata della popolazione, incrementi della domanda di beni e servizi e ampliamento del ventaglio di relazioni sociali e di rapporti con le istituzioni nelle aree di residenza.
Si avviano così processi di ulteriore cambiamento che si assommano a quelli già da tempo in corso nella società di approdo dei migranti, mostrando l'impossibilità di confinarne la presenza nella sola sfera della produzione. Anche nell'esperienza quotidiana frequenti sono le occasioni nelle quali si evidenziano gli stretti legami intercorrenti fra diritti dei *lavoratori* immigrati e diritti di cittadinanza esigibili dagli immigrati.
È su questo terreno che si va precisando nei sindacati, con il crescere delle presenze e del numero di lavoratori di origine e/o nazionalità straniera iscritti, la problematica della rappresentanza come partecipazione piena a tutte le istanze e ad ogni livello della vita e dell'attività del sindacato al quale si aderisce.
Ma prima di entrare nel merito di questo aspetto, che probabilmente è una delle questioni politicamente rilevanti nella fase che le Confederazioni stanno attraversando, conviene dedicare ancora un po' di attenzione alle strutture di cui esse si sono dotate nel tempo per sviluppare i rapporti con i lavoratori immigrati e le iniziative che li riguardano.

3. Le scelte organizzative: esiti positivi e contraddizioni

I dati più recenti di cui si dispone, relativi all'anno 2009, sulle iscrizioni di lavoratori immigrati (regolarmente soggiornanti) alle tre maggiori confederazioni sindacali italiane, forniscono una cifra complessiva ormai vicinissima al milione, soglia che risulta poi superata se si aggiungono gli iscritti all'Ugl e alle varie organizzazioni sindacali autonome.
Si tratta di un dato di assoluto rilievo, se si pensa che tale cifra equivale ad un quarto abbondante del totale generale degli immigrati regolarmente presenti nel paese (lavoratori e non, di tutte le fasce di età), evidenziando dunque un tasso di sindacalizzazione della popolazione di origine straniera assai superiore a quello degli italiani. A conferma di ciò va osservato che si tratta di iscrizioni in assoluta prevalenza a federazioni di categoria, cioè di soggetti appartenenti alla popolazione attiva, considerando anche che l'età media degli immigrati per ragioni di lavoro è inferiore a quella dei lavoratori italiani.
Senza addentrarci oltre negli aspetti quantitativi del fenomeno, ai fini del discorso che stiamo conducendo sembra dunque utile considerare

le strutture il cui funzionamento e le cui iniziative hanno garantito alle confederazioni l'avvio e uno sviluppo di tali dimensioni delle relazioni con il composito mondo dell'immigrazione.

Superata la fase delle prime iniziative spontanee, nella pratica analoghe e non di rado collegate a quelle di gruppi di volontariato nei territori a già sensibile presenza di immigrati, già nella seconda metà degli anni '80 del secolo scorso, come si è ricordato, le confederazioni si sono dotate di strutture la cui azione incrementasse e desse continuità a quelle relazioni. Lo schema organizzativo adottato risulta bipartito, coerentemente con la volontà e la necessità di corrispondere alle esigenze, ai bisogni e ai problemi che si presentano sui due livelli di cui s'è detto.

Da un lato si sono attivate nei territori strutture specificamente dedicate a fornire assistenza, consulenza, orientamento e tutela ad una utenza immigrata in generale, a tal fine giovandosi anche delle competenze degli istituti assistenziali e di patronato nonché degli uffici legali, collegati a ciascuna confederazione.

Sotto questo profilo si rileva una differenza di scelte organizzative tra Cgil e Uil da un lato e Cisl dall'altro. Nelle prime, quelle strutture sono state create come organi operanti nell'ambito dei Centri servizi delle Camere del lavoro territoriali, ovvero come parte integrante degli organismi confederali operanti nel territorio. La Cisl invece ha scelto di creare un'associazione di volontariato dotata di statuto proprio e con proprio tesseramento (l'Associazione nazionale «Oltre i confini» – Anolf), collegata alla Cisl, in ciascun territorio provinciale, mediante la partecipazione del proprio presidente al Comitato direttivo della Confederazione.

Dall'altro lato, tutti i compiti che attengono alla contrattazione e alla tutela individuale e collettiva degli interessi degli immigrati in quanto lavoratori sono in tutte e tre le confederazioni affidati alle federazioni di categoria[4].

Nel corso del ventennio trascorso da quando tale disegno organizzativo fu tracciato e posto in atto, è però gradualmente venuta alla luce una contraddizione di rilievo, la quale – sebbene sia stata in più occasioni e scadenze presa in considerazione e discussa anche in sedi con-

[4] Le considerazioni che seguono fanno riferimento all'esperienza della Cgil in questa materia. È però mia convinzione che nella sostanza i problemi che si individuano riguardino in egual misura tutte le organizzazioni sindacali italiane, anche se si manifestano in forme differenti.

gressuali – non sembra a tutt'oggi aver trovato la via di una conclusione risolutiva né sul piano di una analisi condivisa, né su quello della prassi organizzativa e politica quotidiana.

Si tratta della contraddizione – già segnalata nelle conclusioni d'un rapporto di ricerca del 2002 – fra «il crescente numero di lavoratori immigrati iscritti alle federazioni di categoria e il perdurare di una delega di fatto alle strutture di servizio della funzione di sede privilegiata dei rapporti fra sindacato e immigrati» (Mottura, 2002).

In altre parole, nella prassi quotidiana delle strutture territoriali del sindacato quella «delega di fatto» ha favorito il generarsi all'interno del sindacato stesso di una serie di distorsioni di prospettiva sulla questione migratoria. In generale, il concentrarsi delle conoscenze in merito (e di conseguenza del saper fare) nelle *sole* strutture di servizio ha rallentato e in certa misura ostacolato la comprensione del valore strategico della questione, ovvero la diffusione nell'intera organizzazione – come elemento condiviso di cultura sindacale, oltre che come dato politico – della consapevolezza di essere chiamati a confrontarsi con l'estendersi anche all'Italia di un processo di carattere e dimensioni strutturali che veniva a incrociarsi e a interagire con quelli che già andavano modificando da tempo gli assetti e gli equilibri del mercato del lavoro, dell'economia e della società.

Nella dimensione del lavoro quotidiano dei sindacalisti, ciò ha spesso significato rinuncia a riflettere sui nessi concreti (che non sono semplici analogie) tra le difficoltà e i problemi pratici che incontrano nel corso di interventi in contesti territoriali o d'impresa a forte presenza di immigrati e quelli che incontrano in situazioni apparentemente più note nelle quali si percepiscono (come accade sempre più di frequente) segnali di inadeguatezza di ipotesi o di procedure e tecniche di contrattazione già sperimentate, ma oggi messe in forza dai corposi cambiamenti intervenuti tanto nelle condizioni e nelle relazioni di lavoro quanto, in specie, nei regimi contrattuali[5].

Nel corso di una ricerca di campo può capitare così di incontrare in un medesimo territorio funzionari responsabili di strutture decentrate, impegnati in iniziative organizzative e di contrattazione in imprese a

[5] Nel corso di una recente ricerca diversi sindacalisti interessati hanno riferito di analogie tra le difficoltà di comunicazione che incontrano nei rapporti con lavoratori immigrati e con giovani italiani. Sembra significativo che le spiegazioni che ne danno si limitino a considerazioni linguistiche o lessicali (il «sindacale»), oppure genericamente culturali e di «gap generazionale» (Cozzi e Mottura, 2010).

forte presenza di lavoratori stranieri, che lamentano carenze di informazione e di formazione al riguardo e Centri servizi per lavoratori immigrati i cui operatori, nell'esercizio dei loro compiti, hanno maturato patrimoni di conoscenze e saper fare in materia[6].

Verosimilmente non si tratta di un'ostruzione casuale della comunicazione ma del frutto di una sfasatura del grado di impegno e di interesse dedicato dai due tipi di strutture in questione, nel corso di un ventennio, ad un processo sempre più chiaramente rilevante sia come nuovo apporto di nuove energie attivabili (a condizione di non sottovalutare i problemi e le esigenze dei soggetti) dal sindacato stesso in una fase delicata della propria evoluzione (Baglioni e Garibaldo, 2010), sia per le interferenze che può sviluppare nel corso dei cambiamenti degli assetti e degli equilibri del mercato del lavoro a cui si è già alluso.

Quella sfasatura che la recente ricerca già citata ha mostrato essere in certi casi anche foriera di malintesi e contrasti sull'attribuzione dei compiti, sembra comunque destinata, se perdura, a generare – nel campo di un'organizzazione complessa qual è il sindacato – disfunzioni e tensioni tra strutture destinate invece a collaborare.

L'elemento in grado, per così dire, di produrre (direttamente o indirettamente) degli anticorpi rispetto a quel rischio e di favorire l'instaurarsi di modalità relazionali che facilitino il dispiegamento pieno delle opportunità che la sindacalizzazione dei nuovi lavoratori può comportare per la Confederazione, sembra rappresentato oggi dal cospicuo numero di collaboratori immigrati nelle strutture di servizio delle Camere del lavoro, dall'aumento dei delegati di origine straniera eletti nelle imprese e dai rapporti di interazione che essi stabiliscono con i funzionari sindacali con cui hanno contatti, e infine dall'auspicato – ma ancora modesto rispetto al costante incremento delle iscrizioni di lavoratori – aumento di funzionari e di dirigenti di origine straniera ad ogni livello dell'organizzazione. Su questi specifici aspetti, le cui potenzialità (anche oltre il nesso immediato con la questione migratoria) risultano ancora in larga misura inesplorate, la ricerca finora è stata scarsa.

Alla luce delle considerazioni svolte, nelle pagine che seguono si prenderanno in esame alcuni aspetti connessi alla questione «rappre-

[6] Significativamente Megale nella presentazione del *Rapporto Immigrazione e Sindacato 2002* dell'Osservatorio sull'immigrazione dell'Ires, elenca tra i compiti urgenti della Confederazione in tema di questione migratoria, «migliorare l'interscambio di saper fare tra le strutture e gli operatori dei centri di servizio e le federazioni di categoria» (Megale, 2002).

sentanza» che richiedono di essere più attentamente considerati sia in termini di approfondimenti di ricerca sia – probabilmente – nel dibattito tra le confederazioni sindacali e all'interno di ciascuna di esse.

4. La precarietà come condizione diffusa

Si può considerare opinione corrente che l'immigrazione verso i paesi dell'Europa occidentale (ivi comprese l'Italia e la Spagna, prima esportatrici di braccia) dagli anni '70 del secolo scorso abbia giocato un ruolo importante, ma per molti versi differente da quello del cinquantennio precedente, come offerta di forza lavoro ad una domanda originata da settori dell'economia e della società; domanda non di rado – almeno per ciò che concerne l'Italia – espressa come necessità inevasa già prima che l'immigrazione dall'estero si avviasse e fosse avvertita la sua portata potenziale. Per altro verso, sembra non essere più dubbio che uno degli effetti della fase critica, alcune delle cui lontane radici si possono rintracciare già nella crisi petrolifera dei primi anni '70[7], sia stato l'espandersi della fascia dell'occupazione precaria in un mercato del lavoro caratterizzato da un crescente dualismo (Böhning, 1974).
Quel fenomeno di crescente precarizzazione del lavoro, che nel decennio successivo fu registrato e sistematizzato anche in termini formali da riforme dei regimi contrattuali, corrisponde a precise esigenze delle imprese e del sistema produttivo nel suo complesso: fronteggiare le incertezze di una congiuntura economica sempre meno stabile e più imprevedibile; ridurre e/o rendere variabili i costi del lavoro e quelli degli investimenti; adottare le misure necessarie di adeguamento in un contesto di rapidi mutamenti economici e tecnici. Gli sforzi per ottenere una maggiore flessibilità del lavoro e del sistema organizzativo sono stati un modo di rispondere a tali esigenze[8].

[7] Non bisogna dimenticare che quelli sono anche gli anni nei quali si determinano forti modificazioni nelle politiche migratorie dei paesi con più vecchia e consolidata esperienza come mete di immigrazione; si mira ad ottenere drastiche contrazioni di flussi d'ingresso e, laddove possibile, incrementare flussi in uscita. La coincidenza di datazione non è casuale. Va però detto che gli effetti di quei cambiamenti delle politiche ebbero esiti più di modificazione delle direzioni dei flussi che di riduzione effettiva degli stessi, visti a qualche anno di distanza.

[8] Sulla nozione di «flessibilità» esiste un'abbondante letteratura, la cui discussione esorbita dai limiti di questo scritto. Per i sommari cenni che seguono, il rife-

Nel dibattito al quale ci si riferisce, particolare rilevanza si attribuisce alla distinzione tra *flessibilità quantitativa* e *flessibilità qualitativa*[9].
La prima forma di flessibilità si associa alla mobilità *esterna* dei lavoratori, dunque all'esternalizzazione dell'impiego e come conseguenza all'aumento del lavoro precario nel quadro del mercato secondario. La seconda invece, riguarda la mobilità *interna* del lavoro, dunque la stabilità di impiego nel quadro del mercato primario: «la prima è organizzazione di una flessibilità che concerne i rapporti dell'impresa con il mercato del lavoro esterno, ingressi e uscite dall'impresa […]. L'altra è una flessibilità che non mette in discussione l'impiego e riguarda unicamente il *mercato interno*: trasferimenti di manodopera da un posto a un altro o modificazione dei contenuti dell'impiego».
Si noti come, in questa forma, le definizioni dei due tipi di flessibilità richiamino le categorie marxiane, rispettivamente, di sovrappopolazione relativa *stagnante* e *fluttuante* (così come, in altra parte dell'analisi citata, la sottolineatura del passaggio dal lavoro contadino nelle società di provenienza a quello salariato in società industrializzate come condizione comune a gran parte dei migranti ricorda la definizione marxiana della sovrappopolazione *latente*)[10].
Se si ricordano – appunto – i nessi non soltanto cronologici che intercorrono tra ricerca di flessibilità e processi di precarizzazione del lavoro nelle economie delle società europee che nell'ultimo trentennio sono state meta di una immigrazione apparsa *nuova* anche nei paesi con vecchia esperienza al riguardo, l'interesse di quella particolare ottica risulta notevole, specie nella fase attuale che vede aggravarsi le ripercussioni della crisi economica globale sui mercati del lavoro. Qui infatti appare superato il concetto di segmentazione del mercato del lavoro come chiave per comprendere e definire il ruolo riservato agli immigrati, dal momento che la crescita della precarietà coinvolge pesantemente anche fasce (più numerose) della popolazione autoctona ancora occupate o almeno definibili come attive, senza peraltro che il criterio della nazionalità e dell'origine dei lavoratori risulti di alcuna

rimento è al numero speciale dei «Cahiers Français» (n. 231, 1987) ed a Verhaeren, 1988; Talha, 1989.

[9] Per un'interessante riflessione analitica in proposito, che comprende tra l'altro un esame critico anche delle posizioni di Böhning, si veda il libro di Talha sul lavoro salariato immigrato (1989), dal quale sono tratte le citazioni che seguono (*nostra trad.*).

[10] K. Marx, *Il Capitale*, libro I, sez. VII, cap. 23.

utilità al fine di distinguere nel concreto coloro il cui lavoro precario rientra nella casella «flessibilità qualitativa» da chi lavora in condizioni di flessibilità «quantitativa».
In altri termini, i lavoratori stranieri in aree nelle quali quei processi sono già in corso avanzato – tanto più se si tratta di un paese nel quale quote di disoccupazione si coniugano con la persistenza di accentuati squilibri tra le regioni che lo compongono (Ambrosini, 2001) e nel quale risulta particolarmente difficile distinguere una immigrazione «regolare» destinata al mercato «ufficiale» da un'altra, «irregolare», destinata all'economia sommersa (Mottura e Rinaldini, 2004) – si trovano a doversi fare strada in una società nella quale sono in corso trasformazioni che coinvolgono il mercato del lavoro, i livelli e la struttura dell'occupazione, la gamma e la gerarchizzazione delle professioni (ovvero i meccanismi che regolano anche i processi di inclusione/marginalizzazione/esclusione sociale) e in un mondo del lavoro nel quale le differenze di colore, nazionalità, lingua, cultura, ma anche di età, di genere, e altre, si presentano *contemporaneamente* come drammatiche e come irrilevanti (Mottura e Pinto, 1996).
Riflettere su tutto questo appare utile come promessa per un approfondimento adeguato della tematica della *rappresentanza* se il terreno di riflessione è quello della partecipazione di delegati degli immigrati ai tavoli della governance locale nei territori nei quali ne esiste ormai una presenza strutturata e consolidata (Mottura e Bernardotti, 2003). Ma è sufficiente quando si tratta invece di come il problema si presenta al sindacato? In altri termini: che significato si deve attribuire all'affermazione che concludeva il paragrafo precedente segnalando l'aumento di delegati stranieri nei luoghi di lavoro e di collaboratori e funzionari stranieri nel sindacato come «anticorpi» rispetto alla contraddizione individuata nello *squilibrio* di saperi e competenze creatosi nel tempo tra organi di servizio e federazioni di categoria?

5. La questione migratoria come occasione strategica

L'asprezza della crisi in atto e dell'impatto che ha sulle condizioni del mercato del lavoro e dell'occupazione, pur evidenziando differenze contingenti significative nei modi di fronteggiare le conseguenze immediate tra lavoratori italiani e lavoratori immigrati (Mottura, 2010), ha confermato come dato di realtà difficilmente controvertibile che la disponibilità di forza lavoro immigrata è ormai una caratteristica

strutturale del sistema economico italiano[11], e in più ha messo in luce che probabilmente anche nel corso della fase di ripresa post-crisi sarà difficile riproporre la distinzione categorica tra lavoratori locali e stranieri in termini di opportunità di accesso al settore primario del mercato del lavoro (sia pure in posizioni «flessibilizzate») o, all'inverso, di destinazione al secondario.

Apparirebbe però illusoria l'idea che la raggiunta consapevolezza del comune stato di mancanza di garanzie e dell'allargarsi dell'area della precarietà possa di per sé rimettere in moto meccanismi di solidarietà e di unità fondati sul riconoscimento reciproco come lavoratori delle varie componenti delle forze di lavoro. Secondo molti osservatori, anzi, su tale considerazione si fonda l'allarme di una possibile «guerra tra poveri», e comunque l'opinione che proprio là abbiano origine tutte le odierne forme sociali di paura, di chiusura, di aggressività: in altri termini, non – come si sente dire – dal rifiuto delle «diversità», reali o inventate, ma da quello dell'analogia di condizione, nascerebbero quei fenomeni.

Per definire in forma sintetica le origini di questa particolare forma di disaggregazione sociale che mina l'unità solidale tra lavoratori, nel corso di una riflessione su diversi materiali di ricerca sfociata infine in un saggio (Mottura e Rinaldini, 2009) si è coniato al riguardo il termine *babelizzazione* (di reminiscenza biblica).

Nelle intenzioni iniziali, in verità, si trattava di una categoria impiegabile utilmente nello studio dei rapporti tra lavoratori italiani e stranieri nei luoghi di lavoro e negli spazi socio-territoriali di residenza nei quali le occasioni di incontro sono frequenti e possono articolarsi in forme relazionali comprensive di una maggiore varietà di interlocutori sociali e istituzionali.

Nello sviluppo del lavoro, però, la *babelizzazione* – intesa come risultato atteso di un complesso di decisioni e atti (comunicativi, politici, amministrativi, giuridici) che hanno avuto l'effetto di incrementare l'eterogeneità nella composizione delle forze di lavoro ostacolando (o rallentando) l'innesco di eventuali processi di presa d'atto di interessi comuni, dunque della convenienza ad aggregarsi in forme organizzate

[11] Sembra opportuno non dimenticare che tale caratteristica implica, nelle attuali condizioni – comuni ai paesi dell'Europa occidentale – aumento costante dell'indice di multietnicità della società, e in prospettiva sviluppo di processi già in atto – per quanto contrastati (non soltanto da settori delle società di approdo) – di evoluzione in senso interculturale.

accrescendo la propria forza contrattuale – si è rivelata una categoria di portata più ampia.

Come si è più volte ripetuto, infatti, l'aumento di occupati stranieri in imprese (e presso famiglie) italiane è soltanto una delle correnti che hanno alimentato il processo, di dimensioni più complesse, che nel corso dell'ultimo trentennio ha determinato la crescita costante della quota di lavoro precario sul totale degli occupati, di pari passo con le profonde modificazioni intervenute nei regimi contrattuali e ferma restando una massa di lavoro sommerso che non ha paragoni nel resto dell'Europa occidentale.

I crescenti flussi stranieri di offerta sul mercato del lavoro italiano si precisano solo a partire dagli ultimi anni '80 come fenomeno che interviene a rendere più complesso un quadro le cui linee essenziali – in termini sociali, economici e giuridici – apparivano già definite. La *babelizzazione* della sfera del lavoro dipendente è già in atto nelle difficoltà di comunicazione, nei rapporti di crescente estraneità o addirittura di ostilità che molte ricerche hanno registrato nei luoghi di lavoro, ad esempio, tra lavoratori a tempo determinato e giovani assunti con contratti di svariata forma, contenuto e durata, oppure dipendenti di imprese esterne in subappalto, o collocati da agenzie di lavoro interinale, e così via.

Gli immigrati, che provengono da molte diverse parti del mondo, non fanno in realtà che apportare una certa quantità di ulteriori significati alla *babelizzazione* in corso. Contemporaneamente però, il particolare tipo e insieme di bisogni (materiali, di conoscenza e di affermazione/costruzione di identità in una società nuova) di cui sono portatori si traduce tra l'altro nell'avvio di un processo la cui direzione appare anomala e per molti versi contraddittoria rispetto a ciò che sta accadendo da tempo nel mondo del lavoro: il ritmo sostenuto di sindacalizzazione di cui nelle pagine precedenti si è visto il livello raggiunto.

In un incontro recente con osservatori di una agenzia dell'Europa comunitaria si è raccolta l'opinione che tale «fenomeno» vada in sostanza spiegato con l'attività di erogazione di servizi per gli immigrati dei sindacati italiani.

Come si è visto, tale opinione coglie senza dubbi un aspetto importante di ciò che è avvenuto, ma non fa cenno ad un aspetto oggi cruciale (e che forse costituirebbe un argomento interessante di dibattito anche nell'assise dei sindacati europei): l'importanza dei risultati quantitativi così ottenuti può rappresentare la base e l'opportunità per avviare un percorso di rinnovamento e rilancio del sindacalismo con-

federale come organizzazione – ovviamente – non dei soli lavoratori immigrati, ma del complesso mondo del lavoro dipendente del quale essi sono ormai una componente organica, come lo furono negli anni '60 del secolo scorso (in condizioni generali certo diverse) gli operai di terza categoria immigrati nell'allora «triangolo industriale» dal Mezzogiorno e dalle valli alpine del nord-est.

6. Conclusioni

È opportuno sottolineare, sebbene sia risultato probabilmente abbastanza chiaro, che l'uso proposto del concetto di *babelizzazione* conduce ad analizzare l'attuale stato di frantumazione del mondo del lavoro dipendente in termini di classe, ovvero di rapporti tra le classi. Questo non può però significare riproporre posizioni che in passato, in nome di una metafisica unità, hanno concretamente significato una rinuncia ad analizzare le complessità della composizione interna delle classi e la loro evoluzione.

Per rimanere al nostro tema, ciò che si è affermato nelle ultime righe del paragrafo precedente e che costituisce il filo che collega le varie parti di questo discorso non significa sottacere o ignorare l'esistenza e il peso anche di specifici problemi relazionali la cui origine – per usare un termine dal sapore antico – non risiede nell'uso capitalistico della questione migratoria (ovvero di quel tipo di differenza) ma nelle differenze stesse sperimentate concretamente nelle relazioni quotidiane. Neppure si può ignorare, però, che considerazioni del tutto analoghe si possono fare riguardo a diverse altre questioni: quella femminile, quella dei rapporti tra generazioni e altre ancora, meno evidenti, come quella delle differenze tra lavoratori di settori o addirittura di comparti diversi, oppure di provenienze regionali e così via[12].

In tutti questi casi, la distinzione tra differenze reali e uso strumentale delle stesse allo scopo di ostacolare lo stabilirsi e lo sviluppo di rap-

[12] A questo proposito vale la pena di richiamare – come esempio di concettualizzazione relativa al fenomeno della coesistenza di fasce differenti in termini di status all'interno della medesima classe e all'interno stesso dei gruppi diversi che compongono la stessa classe (ad esempio – appunto – dei lavoratori dipendenti immigrati) – la discussione del concetto di *stratificazione civica*, di cui si occupa il saggio di Matteo Rinaldini in questo stesso numero della «Rivista delle Politiche Sociali» .

porti solidali tra lavoratori non sembra ipotizzabile come risultato di una evoluzione spontanea; al contrario, costituisce il primo passo di un percorso politico che punti programmaticamente a invertire il percorso di *babelizzazione* attraverso una valorizzazione delle differenze e la mobilitazione delle energie ad esse sottese.

In questa luce, e con riferimento alle considerazioni sin qui sviluppate, il rischio più grosso che può presentarsi per il sindacato è che la questione di avere una presenza più adeguata di lavoratori immigrati sia tra i delegati eletti nei luoghi di lavoro, sia negli organi dirigenti ad ogni livello dell'organizzazione, continui – nonostante le dichiarazioni e le decisioni espresse anche in sedi congressuali – ad essere considerato un problema meramente organizzativo invece che una scadenza di rilevante importanza politica, rimanendo in tal modo affidata, in ciascuna sede territoriale e di categoria, ai meccanismi decisionali e alle normali alchimie che ne regolano la vita interna e l'assolvimento dei compiti quotidiani ma che non garantiscono il grado di tempestività, trasparenza e coordinamento delle iniziative che la questione richiede.

Due sembrano essere i danni principali che da ciò possono derivare: la tolleranza di fatto della presenza di un'opinione distorta e sostanzialmente deresponsabilizzante, che una ricerca recente ha mostrato circolare ancora in diverse parti del sindacato, consistente nel pensare che la soluzione del problema sia destinata a «maturare nel tempo come frutto di esigenze […] di messa a punto organizzativa»[13]; e di conseguenza, la rinuncia di fatto a chiarire adeguatamente che l'argomento all'ordine del giorno anche in questo caso è l'entità e la qualità dell'investimento (in termini di riflessione, di elaborazione di nuovi modelli comunicativi e relazionali, di iniziative di formazione, di impostazione della contrattazione, di innovazione delle procedure e dei meccanismi di reclutamento e di valutazione dei risultati, e di quanto altro risulti necessario) che il sindacato è chiamato a fare, non allo scopo di «sistemare» organizzativamente i problemi relazionali e di altra natura connessi all'impatto con la questione migratoria nei

[13] Cozzi e Mottura, 2010, p. 123. «Si noti come in tale quadro di pensiero (che nelle interviste solitamente si presenta come concretezza e buon senso) – commentano gli autori – sia implicita l'idea che i soli protagonisti destinati a cambiare davvero siano i lavoratori migranti, secondo una logica genericamente assimilazionista di adattamento unilaterale che, tra parentesi, ha dato e sta dando pessimi frutti in paesi europei di ben più antica esperienza di immigrazione» (*ibidem*).

luoghi di lavoro e al proprio interno, ma come atto di responsabilità e di coerenza rispetto alla propria storia, nel corso della quale ogni passo sulla via dell'allargamento della democrazia sindacale si è tradotto in aumento delle energie e delle intelligenze impiegabili nella costruzione, nella difesa e nella continua attività di ricostruzione dell'unità dei lavoratori.

Vale la pena, in chiusura, di ricordare alcune considerazioni proposte da Bruno Trentin durante una tavola rotonda organizzata dalla Filcams nel 1988, che alla luce dell'oggi appaiono profetiche (non nel senso di prevedere il futuro, ma come testimonianza delle capacità di individuare con chiarezza le potenzialità essenziali di un fenomeno allo stato nascente e di trarne alcune indicazioni sui vincoli che le iniziative in proposito dovranno soddisfare)[14].

«Essere microcosmo non razzista nella società civile: non si tratta di riconoscere dei diritti, ma di promuoverne la realizzazione; non […] di affermare a parole l'uguaglianza, ma di fare delle politiche, di assumere dei comportamenti, affinché l'uguaglianza sia reale, non fittizia […]. Un sindacato che costruisce già al proprio interno la premessa e la testimonianza di una politica di integrazione è un sindacato che può […] assicurare ai propri aderenti la possibilità di utilizzare gli strumenti della vita democratica dell'organizzazione, […] ma questo è impossibile senza una formazione di base che abbatta le barriere che rendono astratti o inservibili questi strumenti. Si partecipa alla vita democratica di un'organizzazione potendo decidere con cognizione di causa. Se manca questa cognizione in senso letterale la democrazia è una finzione».

A differenza di quanto avveniva quando queste parole furono pronunciate, oggi le esigenze allora enunciate sono diventate indicazioni e richieste esplicite di lavoratori immigrati che prendono la parola anche in sedi o nel corso di manifestazioni sindacali nelle quali sono sempre più numerosi.

[14] La seguente citazione è tratta dagli atti di quella tavola rotonda pubblicati nel 1989 dall'Ediesse a cura di Claudio Treves.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini M. e Colasanto M., 1993, *L'integrazione invisibile*, Vita e Pensiero, Milano.

Ambrosini M., 2001, *The Role of Immigrants in the Italian Labour Market*, «International Migration», vol. 39, n. 3, pp. 61-83.

Baglioni G. e Garibaldo F., 2010, *Quale futuro per il sindacato?*, Socialmente, Granarolo nell'Emilia (Bo).

Bernardotti M.A., 2003, *Discriminazione e ruolo del sindacato*, in Mottura G. e Bernardotti M.A. (a cura di), *Immigrazione e Sindacato. Lavoro, discriminazione, rappresentanza*, Ediesse, Roma.

Bubbico D., 2005, *Da Sud a Nord: i nuovi flussi migratori interni*, Franco Angeli, Milano.

Carchedi F. e Mottura G., 2010, *Produrre cittadinanza. Regioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, Franco Angeli, Milano.

Carchedi F., Carrera F. e Mottura G. (a cura di), 2010, *Immigrazione e Sindacato. Lavoro, cittadinanza, territori*, Ediesse, Roma.

Carchedi F., Mottura G. e Pugliese E., 2003, *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Franco Angeli, Milano.

Cozzi S. e Mottura G., 2010, *A metà della strada. CGIL e questione migratoria in territorio bolognese*, in Mottura G., Cozzi S. e Rinaldini M., *Uscire da Babele. Percorsi e problemi del rapporto tra sindacato e lavoratori immigrati*, Ediesse, Roma.

Fofi G., 1964, *L'immigrazione meridionale a Torino*, Feltrinelli, Milano.

Galossi R., 2003, *Parità di trattamento e sicurezza sociale nelle convenzioni internazionali*, in Mottura G. e Bernardotti M.A. (a cura di), *Immigrazione e Sindacato. Lavoro, discriminazione, rappresentanza*, Ediesse, Roma.

Megale A., 2002, *Presentazione*, in Leonardi S., Mottura G. (a cura di), *Immigrazione e Sindacato. Lavoro, rappresentanza, contrattazione*, Ediesse, Roma.

Mottura G. e Bernardotti M.A. (a cura di), 2003, *Immigrazione e Sindacato. Lavoro, discriminazione, rappresentanza*, Ediesse, Roma.

Mottura G. e Pinto P., 1996, *Immigrazione e cambiamento sociale*, Ediesse, Roma.

Mottura G. e Pugliese E., 1992, *L'immigrazione nelle diverse Italie*, in Mottura G., *L'arcipelago immigrazione. Caratteristiche e modelli migratori dei lavoratori stranieri in Italia*, Ediesse, Roma.

Mottura G. e Rinaldini M., 2004, *La precarietà organizzata e non. Lavoratori stranieri nel mercato italiano*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 217-236.

Mottura G. e Rinaldini M., 2009, *Migrant's Paths in the Italian Labour Market and in the Migrant Regulatory Frameworks: Precariousness as a Constant Factor*, in Mc Kay S., *Refugees, Recent Migrants and Emploiment. Challenging Barriers and Exploring Pathways*, Routledge, New York.

Mottura G., 2000, *Immigrati e Sindacato*, in Pugliese E. (a cura di), *Rapporto Immigrazione, lavoro, sindacato, società*, Ediesse, Roma.

Mottura G., 2002, *Non solo braccia. Condizioni di lavoro e percorsi di inserimento sociale in un'area di economia diffusa*, Dipartimento di Economia Politica, Modena.

Mottura G., 2006, *Sindacato e nuovi soggetti: la questione migratoria come occasione strategica*, in Megale A., Bernardotti M.A., Mottura G. (a cura di), *Immigrazione e Sindacato. Stesse opportunità stessi diritti*, Ediesse, Roma.

Mottura G., 2010, *Immigrazione e crisi economica. Appunti per programmare una ricerca*, in Carchedi F., Carrera F. e Mottura G. (a cura di), 2010, *Immigrazione e Sindacato. Lavoro, cittadinanza, territori*, Ediesse, Roma.

Mottura G., Cozzi S. e Rinaldini M., 2010, *Uscire da Babele. Percorsi e problemi del rapporto tra sindacato e lavoratori immigrati*, Ediesse, Roma.

Papademetriou D.G., Sumption M. e Somerville W., 2009, *Migration and Economic Downturn. What to Expect in the EU*, Migration Policy Institute, Washington Dc.

Piccirilli C., 2003, *La discriminazione verso i cittadini stranieri nei luoghi di lavoro: diritto comunitario e ordinamento interno*, in Mottura G. e Bernardotti M.A. (a cura di), *Immigrazione e Sindacato. Lavoro, discriminazione, rappresentanza*, Ediesse, Roma.

Rinaldini M., 2010, *Aspetti problematici e potenzialità del rapporto tra confederazioni di categoria e lavoratori immigrati*, in Mottura G., Cozzi S. e Rinaldini M., *Uscire da Babele. Percorsi e problemi del rapporto tra sindacato e lavoratori immigrati*, Ediesse, Roma.

Rogers A., Anderson B. e Clark N., 2009, *Recession, Vulnerable Workers and Immigration*, (Background Report), Compass, Oxford.

Talha L., 1989, *Le salariat immigré dans la crise*, Editions du Cnrs, Parigi.

Verhaeren R.E., 1988, *Le marché du travail en mutation,* comunicazione al convegno G.r.e.c.o., «Migrations internationales», Vaucresson, 28-30 janvier.

Virciglio G., 1991, *Milocca al nord. Una comunità di immigrati siciliani ad Asti*, Franco Angeli, Milano.

Italia. Analizzare Rosarno

Federica Dolente, Mattia Vitiello

Questo saggio analizza gli avvenimenti di Rosarno nell'ottica di individuare motivi e radici delle problematiche alla base della rivolta dei lavoratori immigrati. Il nucleo fondamentale di tali questioni è costituito dal grave sfruttamento lavorativo e dal forte isolamento sociale in cui vivevano questi operai agricoli. Si rileva però che le loro condizioni di vita e di salario si presentavano del tutto simili a quelle dei lavoratori agricoli immigrati delle altre aree del Mezzogiorno. Per evitare che fatti simili si ripetano altrove, è bene che le istituzioni prendano in carico le condizioni dei lavoratori immigrati in agricoltura, soprattutto se stagionali.

1. La specificità dei fatti di Rosarno e i mali antichi

La distanza temporale che ci separa dal clamore mediatico creatosi intorno ai fatti di Rosarno attenua l'emotività che aveva offuscato sia la successione cronologica degli avvenimenti che la loro logica. A questo punto possiamo tenere la giusta distanza per svolgere un'analisi serena dei fatti di Rosarno allo scopo di individuarne le ragioni senza l'assillo della ricerca dei colpevoli. La trasfigurazione del lavoratore immigrato in martire o in delinquente ha contribuito a confondere le colpe con le motivazioni, occultando le condizioni e i bisogni che hanno spinto i lavoratori immigrati di Rosarno a insorgere.

Non è la prima volta che dei lavoratori immigrati esasperati dallo sfruttamento lavorativo, dalle vessazioni quotidiane perpetrate dalle popolazioni locali, dalle precarie condizioni abitative e oppressi da un sentimento di abbandono da parte delle istituzioni pubbliche diano voce e vita al proprio malcontento attraverso delle vere e proprie rivolte, caratterizzate anche da gesti inconsulti. Come non è la prima volta che lavoratori immigrati vengano deportati una volta terminata la stagione di raccolta. È già successo a Castelvolturno come nella Piana del Sele e potrebbe succedere ancora nella Capitanata come nelle campagne di Fondi. I fatti di Rosarno, però, presentano una specificità rispetto agli episodi precedenti. La novità è rappresentata dalla

reazione di una parte della popolazione autoctona che si è abbandonata anche a gesti xenofobi violenti. Questa reazione ha dato spazio a congetture sul ruolo della criminalità organizzata e delle forze politiche locali di estrema destra nelle rappresaglie contro i lavoratori immigrati che si sono registrate nei giorni immediatamente successivi a quelli della rivolta (e che sono oggetto di indagine di natura penale). Quello che qui preme sottolineare è che questa reazione segnala il grado di logoramento cui sono giunti i rapporti sociali tra popolazione autoctona e immigrati. Se a questa reazione aggiungiamo la risposta tardiva – perché giunta ben oltre la deportazione dei lavoratori immigrati – e insufficiente dell'altra parte della popolazione di Rosarno, cioè di quella parte della popolazione che non ha preso parte e non ha condiviso la caccia all'immigrato, si riconosce nettamente l'alto grado di isolamento sociale in cui vivevano i lavoratori immigrati di Rosarno e che ne ha aumentato la vulnerabilità sociale.

Queste caratteristiche inedite si innestano su problematiche antiche proprie del Mezzogiorno e che riguardano essenzialmente un settore agricolo fondato sul basso costo del lavoro, soprattutto per alcune operazioni come quella della raccolta; un'agricoltura in cui per regolare il mercato del lavoro, come anche per tenere sotto controllo la forza lavoro, è sempre stato usato il sistema del caporalato. Da questo punto di vista, gli immigrati rappresentano solamente i nuovi destinatari di un antico sistema di sfruttamento che sembrava fosse sparito, spinto ai margini del processo produttivo grazie alle lotte bracciantili degli anni passati. Purtroppo, in questi ultimi anni il fenomeno del caporalato in agricoltura sta riacquistando una crescente significatività, soprattutto sociale. Qui però occorre ricordare che non è solo il costo minore della forza lavoro straniera e l'impellente necessità di lavorare che hanno gli immigrati che ha favorito questo ritorno. Tra le cause della recrudescenza del caporalato bisogna contare anche le ricadute che la crisi del settore agricolo di questi ultimi anni ha avuto nelle campagne di Rosarno, come in quelle di tutto il Mezzogiorno. Di fronte al drastico calo dei prezzi agricoli e allo spettro della chiusura delle aziende, molti produttori hanno utilizzato la vecchia strategia di abbassamento del costo del lavoro, ricorrendo al lavoro nero e al sistema di mediazione del caporalato.

Tra i fattori che invece hanno indotto lo spostamento dell'attenzione dei padroni agricoli e dei caporali sugli immigrati, si deve contare anche la loro maggiore vulnerabilità sociale rispetto ai lavoratori autoctoni. La mancanza di controllo sociale da parte delle istituzioni (forze

dell'ordine, Ispettorato del lavoro, Comune, ecc.) e da parte delle organizzazioni sindacali, ha praticamente accresciuto l'esposizione del lavoratore immigrato al grave sfruttamento lavorativo proprio del sistema del caporalato. Dalla letteratura (Flai, 1990; Limoccia e al., 1997; Carchedi e al., 2003; Medici senza frontiere, 2005; Ires-Cgil, 2006) si evince infatti come esso funzioni con più efficienza proprio dove non c'è controllo, dove i fatti avvengono in luoghi isolati e i lavoratori dipendono da padroni e caporali per tutte le loro necessità. Infine, considerando che la gran parte dei lavoratori immigrati deportati da Rosarno fosse munita di permesso di soggiorno, si deve registrare come il sistema di sfruttamento lavorativo degli immigrati in agricoltura ormai trascenda la condizione giuridica dello stesso in quanto conta più sull'isolamento sociale del lavoratore che sul suo costo, più sulla mancanza di controllo sociale che sull'illegalità della presenza. Inoltre, tenendo presente che tra i lavoratori di Rosarno si registrava un'incidenza significativa di lavoratori immigrati disoccupati o in cassa integrazione provenienti dalle regioni settentrionali, si può ipotizzare che la crisi economica di questi ultimi anni abbia conferito al settore agricolo la funzione di settore di «rifugio» anche per gli stessi lavoratori immigrati, la cui necessità di lavorare comunque è molto più alta rispetto ai lavoratori autoctoni.

A Rosarno, dunque, c'erano operai agricoli occupati prevalentemente al nero sia senza permesso di soggiorno (la minoranza), sia con permesso di soggiorno (la maggioranza), le cui condizioni di vita e di salario erano simili a quelle dei lavoratori agricoli immigrati delle altre aree del Mezzogiorno. Per evitare che si ripetano le situazioni accadute a Rosarno è bene che esse vengano analizzate proprio a partire dalle condizioni lavorative.

2. I lavoratori immigrati in agricoltura tra lavoro nero e lavoro gravemente sfruttato

Il comparto agricolo, insieme a quello dell'edilizia, rappresenta il tradizionale settore lavorativo di ingresso per gli immigrati. In questo senso, l'agricoltura è un settore aperto alla gran parte degli stranieri in cerca di prima occupazione in Italia, nel quale inserirsi per poi uscirne e procedere sulla scala del lavoro regolare e/o specializzato. Già le prime ricerche sull'immigrazione evidenziavano come gli immigrati al loro arrivo in Italia potessero trovare più facilmente occupazione in

agricoltura grazie alle caratteristiche proprie della domanda di lavoro in questo settore. L'ingresso in questo comparto produttivo infatti richiede pochi requisiti, tra i quali non è prevista di solito la regolarità della presenza. Inoltre, come è già stato rilevato in precedenza, negli ultimi anni l'agricoltura si sta caratterizzando in misura crescente come il settore in cui è possibile trovare un'occupazione temporanea in caso di perdita della precedente attività: un lavoro che consenta all'immigrato di mitigare le conseguenze del periodo di disoccupazione durante la ricerca di una nuova collocazione prima della scadenza del permesso di soggiorno.

Negli ultimi anni l'agricoltura non solo ha confermato ma ha anche accresciuto il suo ruolo di porta di ingresso nel mercato del lavoro italiano. Infatti, considerando il dato delle assunzioni, da fonte Inail, si rileva che il numero degli assunti dal 2002 al 2007 è pressoché raddoppiato, passando dalle 111.934 assunzioni del 2002 alle 221.681 del 2007 mentre, sempre per lo stesso periodo, il numero degli occupati è cresciuto di poco più del 43%[1]. Questo dato è molto significativo, considerando che il totale dell'occupazione nel settore agricolo è diminuito da 1.095.869 del 2002 a 923.597 del 2007 (Inea, 2009, p. 115), cioè in questo periodo si è registrata una perdita netta di occupati nel settore primario pari a poco meno del 20% del dato iniziale. In altri termini, in un contesto segnato dalla riduzione della partecipazione della forza lavoro italiana alla produzione agricola, si registra un aumento del peso della forza lavoro immigrata che supplisce alla mancanza di quella autoctona. Dunque, come si può leggere dall'ultimo rapporto Inea sugli immigrati in agricoltura, a fronte di un aumento del fabbisogno di manodopera e in presenza di una crescente indisponibilità della forza lavoro italiana, il ruolo dei lavoratori immigrati nella produzione agricola appare insostituibile nel medio-lungo periodo (Inea, 2009, p. 81).

Le lavorazioni in cui sono prevalentemente presenti gli immigrati riguardano le coltivazioni arboree, in particolare la raccolta della frutta, seguita dalla potatura e da tutte le operazioni manuali connesse con la viticoltura, e la zootecnia. Sono tutte mansioni gravose, concentrate in periodi di tempo ristretti, con ritmi lavorativi piuttosto sostenuti e con orari di lavoro che spesso esauriscono tutta la giornata. Risulta evi-

[1] In termini numerici gli occupati extracomunitari in agricoltura erano pari a 120.169 nel 2002, mentre nel 2007 essi corrispondevano a 172.143 inclusi i cittadini neocomunitari (Inea, 2009, p. 111).

dente che queste mansioni esprimono una domanda di flessibilità che può essere soddisfatta sola dai lavoratori immigrati. In merito a queste mansioni, in questi ultimi anni, anche se si è registrato un miglioramento dei rapporti lavorativi degli stranieri sia nei termini di una loro maggiore regolarizzazione sia nel riconoscimento delle retribuzioni conformi alle tariffe garantite dalle norme, in alcune aree agricole – dove il ricorso ai lavoratori immigrati costituisce una strategia di sopravvivenza – continuano a persistere delle condizioni di forte irregolarità e di grave sfruttamento.

Per quanto riguarda l'impiego degli immigrati in agricoltura, nella regione Calabria si individua la seguente tipologia di situazioni: una prima, caratterizzata da aree agricole interne e marginali (Valle dell'Esaro e Sila), nella quale si registra un impiego fisso di lavoratori extracomunitari nelle attività zootecniche e, per la Sila, nella raccolta delle patate; la Piana di Lamezia Terme, nella quale si registra un impiego di lavoratori in attività anche più stabili (serre, florovivaismo, ecc.); e infine le Piane di Gioia Tauro-Rosarno, di Sibari e di Cirò-Crotone, nelle quali l'impiego prevalente di immigrati riguarda operazioni di raccolta (agrumi, olive e uva) (Paciola, 2009, p. 173). I lavoratori immigrati di Rosarno si inseriscono dunque in un quadro in cui la crisi economica ha ulteriormente esasperato le condizioni lavorative, soprattutto nei termini di una forte riduzione dei salari agricoli rispetto agli anni precedenti, che già si situavano ben al disotto dei minimi contrattuali consentiti. Inoltre, in questi contesti, in cui la produzione è di tipo intensivo e stagionale e i tempi di raccolta e di lavoro sono molto ristretti, per il reperimento della manodopera viene utilizzata l'intermediazione dei caporali. Questa funziona in due modi: i lavoratori immigrati si concentrano in determinati luoghi (di solito isolati) in attesa del caporale italiano, o della stessa nazionalità dei lavoratori reclutati, che li porta sui luoghi di lavoro. Anche nel caso in cui un lavoratore immigrato funziona da caporale, ha come referente comunque un caporale italiano, dunque rappresenta l'ultimo anello di una catena di intermediazione, più o meno lunga, tra il lavoratore e il datore di lavoro. Il costo dell'intermediazione è in ogni caso sostenuto dal lavoratore a cui viene sottratta una quota variabile del salario, che può arrivare fino alla metà. I caporali non sono solo coloro che mettono in relazione domanda e offerta di lavoro, coloro che chiamano i braccianti a giornata, ma sono anche coloro che si «occupano» dei lavoratori, «prendendosi cura» delle loro mansioni lavorative, disponendo le squadre di lavoro. Da loro dipendono i modi, i tempi e i ritmi di lavo-

ro, ma non solo, sono i caporali che forniscono acqua e cibo ai braccianti. Nel caso in cui i lavoratori non hanno i soldi, questi vengono scalati dalla paga.
Le condizioni di vita dei lavoratori immigrati sono ulteriormente aggravate dalla precarietà delle soluzioni abitative offerte ai braccianti, i quali spesso vivono presso gli stessi campi dove lavorano, in baracche messe a disposizione dalle aziende agricole oppure in fabbricati abbandonati, come nel caso di Rosarno, dove nell'ex cartiera «Opera Sila» dimoravano gli oltre mille e cinquecento uomini africani protagonisti delle note vicende.
In sintesi, i lavoratori di Rosarno si trovano in una situazione lavorativa intermedia rispetto a quella del lavoro nero inteso come occupazione non regolare, cioè in cui le condizioni in termini di salario, orario e ritmi lavorativi si discostano di poco da quelle del lavoro regolare, e a quella del lavoro gravemente sfruttato, in cui prevale l'isolamento lavorativo e abitativo, la precarietà dell'occupazione, la mancata definizione delle mansioni lavorative, la costrizione a vivere nel luogo di lavoro, per cui non c'è distinzione tra tempi di vita e tempi di lavoro, e una relazione tra datore di lavoro e lavoratore di tipo asimmetrico, in cui il datore di lavoro ha il maggiore potere di decisione sulle condizioni lavorative.

3. Le lacune delle politiche di accoglienza dei lavoratori stagionali e la vulnerabilità degli immigrati

Esiste dunque una quota di lavoratori immigrati in agricoltura che è particolarmente vulnerabile ed esposta ai percorsi di scivolamento nelle condizioni di grave sfruttamento lavorativo. Essi rientrano nel gruppo più ampio dei lavoratori stagionali, cioè di coloro la cui flessibilità è molto più elevata della media e che si spostano su tutto il territorio nazionale seguendo il ciclo dei raccolti. Sono coloro che spesso rimangono oltre la scadenza del permesso di soggiorno per lavoro stagionale a lavorare presso le stesse aziende agricole.
La particolare collocazione di questi lavoratori agricoli nel mercato del lavoro italiano implica anche una particolare posizione nel sistema di welfare. In questo caso, il già elevato grado di mercificazione della forza lavoro immigrata viene accentuato proprio dal basso grado di accesso e di fruizione delle prestazioni di welfare, soprattutto in termini di trasferimenti monetari.

Il testo unico sull'immigrazione a garanzia del lavoratore straniero stagionale prevede una serie di norme in merito all'accoglienza e ai diritti previdenziali, che nella pratica quotidiana restano largamente disattesi. A cominciare dall'obbligo che l'articolo 22 del testo unico stabilisce per il datore di lavoro di uno stagionale, di fornire un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Questa norma in realtà prevede per l'imprenditore che impiega un lavoratore straniero stagionale, cioè entrato in Italia attraverso le apposite quote, l'obbligo di fornire unicamente una *idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero*. Inoltre, nel caso dei lavoratori stagionali, le forme di previdenza e assistenza previste per i lavoratori stranieri sono limitate a: assicurazione per invalidità, vecchiaia e superstiti; assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; assicurazione contro le malattie; assicurazione di maternità. In merito a questo argomento, è utile ricordare che la contribuzione è dovuta anche a favore dei lavoratori immigrati privi del permesso di soggiorno o irregolari. A prescindere dalle conseguenze penali, come si può leggere dalla Circolare Inps 08/07/2003, la nullità del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione e per la prestazione di fatto resa in violazione della legge: il lavoratore ha comunque diritto ad essere retribuito e assicurato a norma dell'art. 2126 c.c. Nello stesso senso si è espresso anche il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con la circolare n. 2 del 14/01/2002.

Ritornando al merito dei diritti previdenziali dei lavoratori stranieri stagionali, lo stesso testo unico, sempre all'articolo 25, stabilisce che tra le contribuzioni previste per questi ultimi, sono escluse quelle per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria e l'assegno per il nucleo familiare. In sostituzione di questi contributi non dovuti, il datore di lavoro è comunque tenuto a versare all'Inps una contribuzione, in misura pari all'importo dei medesimi contributi, destinato agli interventi a carattere socio-assistenziale a favore dei lavoratori stranieri di cui all'art. 45 del medesimo testo unico. Inoltre, in caso di rimpatrio del lavoratore stagionale e in assenza di convenzioni internazionali che regolano la materia, la legge n. 189 del 2002, la cosiddetta Bossi-Fini, ha soppresso la possibilità di trasferimento dei contributi versati.

Questa serie di normative, pur muovendosi nella direzione tracciata dal principio fondamentale della parità di trattamento con i cittadini dello Stato italiano, nella realtà stabiliscono per il lavoratore straniero

stagionale una sorta di sospensione della parità di trattamento con i lavoratori italiani, soprattutto in merito all'indennità di disoccupazione. Anche se dettata dalla natura particolare del rapporto di lavoro, questa sospensione non può non influenzare in misura notevole le condizioni di vita dei lavoratori immigrati stagionali e le loro possibilità di ricerca di un'occupazione conforme agli standard contrattuali e normativi, oltre che a condizioni lavorative socialmente accettabili. Insomma, prima ancora della pratica quotidiana, già dal punto di vista normativo il grado di mercificazione della forza lavoro immigrata stagionale risulta accresciuto rispetto a quella italiana. La maggiore mercificazione non può non portare il lavoratore immigrato a una maggiore esposizione a quelle occupazioni con condizioni lavorative più sfavorevoli disertate dai lavoratori italiani che in casi estremi, ma non rari, potrebbero sfociare in situazioni di grave sfruttamento lavorativo. Inoltre, le gravi condizioni spesso associate ai lavori stagionali in agricoltura, contraddistinti da isolamento, orari rigidi ma soprattutto dalla durezza delle mansioni e dei servizi da svolgere, rendono questi lavori poco praticabili per lunghi periodi. Di conseguenza, il più delle volte capita che al bisogno di un lavoro si aggiunga la necessità di cambiare lavoro. Ciò contribuisce a un'ulteriore precarizzazione dei percorsi lavorativi degli stagionali. Alla precarietà lavorativa poi deve essere aggiunta la precarietà delle condizioni abitative che non sono alleviate né dai datori di lavoro, che disattendono il contenuto del già citato articolo del testo unico, né dagli eventuali interventi a favore dei lavoratori stagionali finanziati dall'apposito Fondo nazionale per le politiche migratorie. Nel caso che il lavoratore immigrato stagionale ottenesse la disponibilità di un imprenditore a stipulare un contratto di lavoro a tempo indeterminato, le modalità previste dalla legge lo costringerebbero al rimpatrio senza la garanzia di un sicuro ritorno in Italia, dato che la possibilità di convertire il permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro stagionale in un permesso di lavoro a tempo indeterminato è prevista solamente a partire dal secondo soggiorno in Italia per lavoro stagionale e purché rientri nel limite delle quote stabilite annualmente dal decreto flussi. Infine, considerando l'isolamento sociale sofferto da questi operai agricoli, la loro vulnerabilità sociale, la mancanza dei controlli ispettivi ministeriali nelle campagne e la scarsa protezione sociale accordata dalle norme, il più grande problema per i lavoratori immigrati in agricoltura è rappresentato dalla difficoltà dell'azione sindacale, che diminuisce ulteriormente le possibilità di fuoriuscita dalle condizioni di grave sfruttamento.

Dunque, anche quando i lavoratori immigrati in agricoltura partono dalle migliori condizioni sia dal punto di vista normativo che lavorativo, nei loro confronti operano delle spinte in direzione di un percorso lavorativo discendente.

4. Ricomincia il raccolto: come evitare un'altra Rosarno

Dagli eventi di Rosarno si possono trarre alcune indicazioni in merito al grave sfruttamento lavorativo degli immigrati: risulta evidente che si tratta di un fenomeno complesso e diversificato, che può fornire elementi di rilievo come capitolo degli studi sui processi migratori. Ma in questo contesto vorremmo spostare l'attenzione su tale fenomeno come ambito d'intervento. Tale ambito richiede l'elaborazione e la messa in atto di politiche, procedure e metodologie non soltanto a livello nazionale, ma anche, e per certi versi soprattutto, nei contesti locali. È infatti a tali livelli sociali e istituzionali che si possono identificare i contesti specifici nei quali il fenomeno del grave sfruttamento lavorativo si manifesta, dispiegandosi in un ventaglio differenziato di pratiche e di modalità di sfruttamento, sviluppando relazioni con il contesto produttivo locale. È in tali dimensioni locali e congiunturali che esso può passare dall'essere oggetto d'indagine sociologica a essere oggetto dell'azione sindacale e dell'intervento delle forze di polizia. In contesti delimitati spazialmente, questo fenomeno si presenta come un'area relazionale concreta, dove entrano in gioco i diversi attori sociali coinvolti: in primo luogo, i lavoratori immigrati; in secondo luogo, i datori di lavoro e/o i caporali che li sfruttano per trarne il massimo profitto. Inoltre, bisogna considerare anche il ruolo dei funzionari dei sindacati e la loro azione di contrasto nei luoghi di lavoro. E ancora, le forze di polizia chiamate a contrastare gli aspetti criminali del fenomeno, e gli operatori sociali che intervengono in favore dei lavoratori immigrati con interventi indirizzati all'emersione e alla fuoriuscita dai percorsi di grave sfruttamento dei lavoratori immigrati.
Uno strumento che potrebbe essere utilizzato per far ottenere uno status giuridico certo a quei lavoratori gravemente sfruttati irregolari o clandestini può essere l'art. 18 del d.lgs. n. 286/1998, pensato per le vittime di tratta. Esso permetterebbe ai lavoratori gravemente sfruttati di essere inseriti in percorsi protetti di inserimento socio-lavorativo. Però, ancora più che nei casi di sfruttamento sessuale, per i quali è stato disposto lo strumento dell'art. 18, è fondamentale partire dalle

specificità dei lavoratori immigrati: le loro esigenze di guadagno immediato, per sostenere le famiglie in patria spesso ancora gravate dal pesante debito del viaggio, la necessità di ricostruire da zero un progetto migratorio ma soprattutto lavorativo. A tutto questo spesso si aggiungono le grosse difficoltà linguistiche derivate dalle condizioni di forte isolamento e desocializzazione in cui sono vissuti durante i mesi o gli anni di permanenza in Italia. Elementi che non rendono i progetti di reinserimento socio-lavorativo di facile gestione e che rimettono in campo la capacità di ripensare e riprogettare le strategie di intervento su questo fenomeno.

Quindi, considerando l'ambito delle policy e delle azioni di contrasto, si contrappongono diversi soggetti. Risulta imprescindibile, ai fini non solo della rilevazione, ma soprattutto dell'indagine e dell'intervento sindacale, giudiziario e repressivo, una metodologia che sia eclettica e che si avvalga delle competenze dei diversi attori sociali coinvolti nel fenomeno. Questo lavoro di condivisione e di networking rappresenta uno dei pilastri fondamentali per la costruzione di servizi, per attivare ulteriori reti, per creare buone e condivise prassi tra forze dell'ordine, organizzazioni sindacali e no-profit, che intervengono nel settore immigrazione e in quello della protezione delle vittime di grave sfruttamento.

Riferimenti bibliografici

Carchedi F., Mottura G. e Pugliese E., 2003, *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Franco Angeli, Milano.

Dolente F., 2008, *Il lavoro gravemente sfruttato a Roma: il fenomeno, la normativa, le buone prassi*, Rapporto di ricerca, Progetto «Right Job: protezione, inclusione e reinserimento lavorativo per persone vittime di tratta», Cooperativa Sociale Parsec, Roma.

Flai - Federazione nazionale lavoratori agroindustria, 1990, *10 anni di lotta al caporalato per il controllo del mercato del lavoro in agricoltura*, Atti del Convegno a Ceglie Messapica (Br), 22 giugno.

Inea - Istituto nazionale di economia agraria, 2009, *Gli immigrati in agricoltura*, Inea, Roma.

Ires Cgil, 2006, *Il fenomeno del lavoro irregolare tra i lavoratori stranieri*, Rapporto di ricerca, Roma.

Limoccia L., Leo A. e Piacente N., 1997, *Vite bruciate di terra: donne e immigrati. Storie, testimonianze, proposte contro il caporalato e l'illegalità*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Medici senza frontiere, 2005, *I frutti dell'ipocrisia. Storie di chi l'agricoltura la fa. Di nascosto*, Sinnos Editrice, Milano.
Paciola G., 2009, *I lavoratori extracomunitari in agricoltura. La Calabria*, in Inea, 2009, *Gli immigrati in agricoltura*, Inea, Roma.

Italia. Assistenza agli anziani: diritti e pratiche di negoziazione informale

Monica Russo

L'articolo analizza le pratiche di negoziazione informale che le assistenti agli anziani mettono in atto nella quotidiana interazione con gli attori dell'«organizzazione familiare» presso cui svolgono il proprio lavoro. L'analisi prova a decostruire l'assunto, spesso aprioristicamente dato, che dalla «familiarizzazione» del rapporto lavorativo si originino esclusivamente forme di asservimento e sfruttamento. Osservando le strategie di rivendicazione e negoziazione intradomestica messe in atto dalle lavoratrici straniere è invece possibile osservare pratiche di rimodellizzazione di potere, diritti e libertà, restituendo alle lavoratrici una agency troppo spesso negata.

1. Introduzione

Da diversi anni la «rinascita» del lavoro domestico salariato, settore in cui è possibile collocare il lavoro di cura agli anziani, è al centro di numerosi studi. La letteratura sociologica ha più volte messo in evidenza come il lavoro di assistente agli anziani (in particolare nei casi di co-residenza) presenti, a differenza di altre occupazioni, dinamiche assai peculiari di interazione e sovrapposizione tra la sfera lavorativa e quella personale e sociale (Ambrosini e Cominelli, 2005). Vivere quotidianamente a contatto con una persona anziana comporta il consolidamento di rapporti che vanno ben oltre il semplice dato lavorativo: la relazione che spesso si viene a creare tra la «badante» e la persona anziana incorpora elementi di intimità, affettività e coinvolgimento emotivo che tendono a confondere la sfera relazionale con quella lavorativa. Ciò evidenzia il rischio che dall'offuscamento dei confini tra i due ambiti di interazione possano derivare situazioni di asservimento, se non quando di sfruttamento, delle lavoratrici.

Diversi saggi sul lavoro domestico, in particolare nella letteratura di ispirazione femminista (cfr. Anderson, 2000; Ehrenreich e Hochschild, 2004), hanno messo fortemente in evidenza la mercificazione della persona cui tale occupazione conduce, nonché i pericoli di assoggettamento ai rapporti personali e sfruttamento delle lavoratrici

straniere; risulta però marginale in questi lavori il ruolo e l'agentività delle stesse lavoratrici, che sembrano poter solo passivamente soccombere in tale relazione. Nonostante sia indiscutibile l'asimmetria di potere esistente tra la lavoratrice e chi la assume, e nonostante si condivida appieno la riflessione relativa ai pericoli di strumentalizzazione e asservimento che tale asimmetria relazionale può incorporare, l'inclinazione a sottostimare, se non ad ignorare, l'eventuale inclinazione della lavoratrice a costruire un rapporto più intenso in termini relazionali con persone con cui si interagisce e si convive in maniera continuativa non aiuta, a parere di chi scrive, a ricostruire la reale dimensione e forma del fenomeno. Includere nell'analisi le dinamiche poste in atto dalle lavoratrici per costruire intimità e affettività nei rapporti con l'assistito o con i suoi familiari permette invece di comprendere come le necessità «relazionali» possano spingere in primo luogo la badante a ricostruire la relazione con la famiglia italiana, o alcuni dei suoi componenti, in termini «affettivi», nonché a riflettere sulla possibilità, spesso negata aprioristicamente, che la «familiarizzazione» del rapporto lavorativo permetta alle lavoratrici di mettere in atto azioni negoziali orientate a ottenere in taluni casi, o a concedere in altri, vantaggi extra-contrattuali. Tali considerazioni non si devono spingere, certamente, fino ad omettere dall'analisi la pericolosità che tale pratica incorpora nel delegare la definizione di diritti e potere alla «mediazione» quotidiana, ma consentiranno di esaminare le modalità di azione concreta che gli attori mettono in campo nell'edificare i propri confini e nel costruire strategie di compensazione dell'asim-metria di posizione. Sarà così possibile valutare se lo spazio di rivendicazione dei diritti sia realmente e inevitabilmente compromesso dalla relazione familiaristica tra i soggetti, portando la lavoratrice straniera ad una posizione di totale ricattabilità e asservimento o se, piuttosto, ad esso si sommi un'attività di quotidiana negoziazione tra le parti, in cui anche la badante è dotata di forza contrattuale.

2. Asimmetria di potere e progetto migratorio: le diverse fasi della negoziazione

Se si analizza il rapporto di lavoro in termini di condizioni e di diritti e garanzie previsti, è quasi un'ovvietà sottolineare come, a prescindere dagli accordi intercorsi tra le parti, il lavoratore in possesso di un regolare permesso di soggiorno abbia maggiori possibilità di far valere i

propri diritti e goda di maggiori garanzie individuali. Ciononostante, limitarsi a valutare la questione dell'accesso ai diritti in relazione al criterio giuridico-formale della «titolarità» può comunque risultare in molti casi, sebbene importante, alquanto riduttivo, specie se si considera che l'*entitlement* non porta necessariamente ad una concreta ed effettiva capacità di esercizio di tali diritti, che, al contrario, dipende spesso da condizioni estranee al dato formale e normativo, ed è ricollegata in maniera stringente ad elementi oggettivi e soggettivi di asimmetria di potere, subalternità, paura, precarietà, vulnerabilità dei singoli individui (Riccio e Scandurra, 2008).

Durante il lavoro etnografico alla base di questo articolo è emerso come, anche nei casi di possesso di regolare contratto di impiego, la possibilità delle lavoratrici straniere di esigere i termini e le condizioni retributive e orarie previste dal contratto sia compromessa da vari fattori che si vengono a materializzare all'interno del rapporto lavorativo[1]. Il regime di coresidenza descritto dalle intervistate è ben lontano dal rispettare i vincoli definiti nel contratto collettivo. In genere, infatti, la coabitazione comporta che la lavoratrice di fatto svolga qualsiasi tipo di mansione e si attivi in qualunque orario del giorno e della notte, senza che ciò porti ad alcun aumento retributivo. Eventuali richieste da parte dell'assistente familiare di una retribuzione delle prestazioni extra-contrattuali possono essere interpretate dai datori come il rifiuto della lavoratrice straniera di assumersi gli oneri che la professione di assistente agli anziani prevede e come un tentativo di sopraffazione volto all'ottenimento di immeritati guadagni aggiuntivi (cfr. Colombo, 2007, p. 117).

Nelle interviste emerge come le badanti vedano nel contratto di lavoro essenzialmente lo strumento per la regolarizzazione del proprio status giuridico e per una maggiore flessibilità nella gestione del progetto migratorio, ma esso è considerato pressoché inutile per la definizione del monte ore e del carico lavorativo, e spesso dello stesso compenso. Le assistenti familiari straniere sono inoltre consapevoli della insostenibilità del quadro offerto dal contratto collettivo loro applicato: per garantire un'assistenza continuativa all'anziano non autosufficiente, nel rispetto delle previsioni contrattuali, i famigliari dell'assistito (o lo stesso assistito) dovrebbero impiegare più di una lavoratrice, ipotesi insopportabile da un punto di vista economico dalla

[1] L'articolo si basa sulla tesi di dottorato dell'autrice dal titolo: *Donne migranti a Modena: il lavoro di «badante» tra vincolo e risorsa*. La ricerca è stata condotta nella provincia di Modena tra il 2006 e il 2008.

maggior parte delle famiglie italiane o degli anziani bisognosi di assistenza. Cambiare datore di lavoro, e lavorare presso un'altra famiglia, si rivelerebbe dunque strategicamente inutile, perché queste sono le condizioni lavorative in cui la badante in co-residenza è chiamata a svolgere le proprie mansioni. Specie nei casi delle assistenti più anziane, l'accettazione spesso implicita del gravoso orario lavorativo è strettamente legata al progetto migratorio, ossia all'ambizione di comprimere la migrazione in un relativamente breve arco temporale, aumentarne la redditività, e raccogliere il denaro sufficiente alla realizzazione del progetto di crescita economica e sociale in patria. L'autosfruttamento (cfr. Ceschi e Mazzonis, 2003) e l'abdicazione di molti diritti previsti dal contratto può in taluni casi essere strategicamente utilizzato, non senza sofferenze anche estreme, a garanzia del compimento e della piena realizzazione del proprio progetto migratorio, che vede il ritorno come momento conclusivo e di autoaffermazione. Inoltre, in molti casi la continuità occupazionale è vissuta come un «privilegio» (Ceschi, 2005, p. 178) dai lavoratori stranieri, che vedono vincolata la propria autorizzazione amministrativa per il soggiorno al contratto di lavoro, e trovano proprio nel lavoro la fonte dei propri diritti di cittadinanza. La necessità di continuità lavorativa, associata all'esigenza di accumulazione di capitale, al bisogno di mantenere un regime coabitativo e alla scaltra presa di coscienza di una «normalizzazione» diffusa di tali condizioni lavorative, spingono sovente le badanti, salvi i casi di eccessiva gravità della violazione (comunque spesso nascosti o non denunciati), a ideare compromessi sulla base dei quali costruire un rapporto lavorativo negoziato in cui patteggiare la perdita di alcuni diritti, come le previsioni contrattuali rispetto al numero di ore o alle mansioni svolte, con l'acquisizione di alcune garanzie, prima tra tutte l'allungamento del periodo di ferie in patria.

Certamente non sempre le «conquiste» ottenute dalle lavoratrici rappresentano molto di più di quanto di diritto spetterebbe loro; tuttavia, il regime di flessibilità raggiunto da alcune assistenti intervistate attraverso la negoziazione intra-domestica ha concesso loro di guadagnare alcuni essenziali vantaggi, come una notevole estensione temporale per il proprio ritorno in patria, spesso garantita attraverso il procacciamento di una sostituta fidata. Il mancato godimento dei propri diritti contrattuali viene dunque controbilanciato, in un'ottica negoziale, dalla conquista di spazi più ampi di libertà di movimento. La negoziazione dei periodi in patria è necessaria affinché da essi non derivi la rottura del rapporto di lavoro, e funge da garanzia per un ritorno nella

stessa casa e alla stessa occupazione. È certo che, a differenza di molte altre occupazioni, la badante non può contare sulle forme collettive di negoziazione dei propri diritti, e dunque la strada della contrattazione individualistica all'interno delle mura domestiche è l'unica opzione possibile. La casa diventa allora il campo sociale in cui è possibile negoziare diritti e libertà.

L'accordo informale diventa in molti casi sostitutivo dell'accordo contrattuale stipulato (cfr. Mingozzi, 2005), ed è l'inosservanza del primo a creare maggiore attrito nella quotidiana interazione delle parti (Russo, 2010).

3. Gli attori della negoziazione

Sebbene non sempre la negoziazione abbia esito positivo, l'accesso, il godimento e la rivendicazione dei diritti sono bilanciati nella quotidiana negoziazione dei propri oneri con le esigenze di vita della lavoratrice, di cui il progetto migratorio è un elemento fondamentale. Se non è il ritorno in patria al centro del progetto migratorio della badante, l'esigenza può allora essere quella, specie per le più giovani, di conquistare maggiori opportunità di socializzazione all'esterno delle mura domestiche o la possibilità di frequentare corsi di formazione in vista di un futuro cambiamento di occupazione.

La tipologia di progetto migratorio (ritorno in patria, integrazione nel paese ospite, ricongiungimento dei figli, aspettative di mobilità lavorativa, ecc.) incide dunque fortemente sulla strategia rivendicativa e sui termini del contendere all'interno delle mura domestiche.

Certamente, la capacità di negoziare potere e libertà nella relazione domestica, e la possibilità di bilanciare le esigenze della famiglia italiana con quelle del proprio progetto migratorio possono essere ogni volta differenti, e variano al variare della «forza contrattuale» della lavoratrice. Il tempo, in questo senso, può essere un ottimo alleato della lavoratrice, che solo costruendosi una posizione di fiducia all'interno delle relazioni domestiche può rivisitare alcune delle condizioni lavorative impostele. In una prima fase infatti, quando l'irregolarità deve ancora essere sanata, il lavoro come badante è in primo luogo una garanzia di protezione, assicurando una sorta di rifugio sicuro (un'altra famiglia) specie per quelle donne in età adulta che per la prima volta vivono un'esperienza in un paese straniero. In questa prima fase, nonostante il lavoro in co-residenza sia vissuto come conveniente ri-

spetto ad altre tipologie di occupazione, la capacità negoziale è pressoché azzerata dallo stato di precarietà giuridica della lavoratrice e dalla necessità di mantenere *quella* occupazione. Una volta acquisito il permesso di soggiorno, e col passare del tempo, la badante acquista esperienza, rete di contatti, e la permanenza all'interno della stessa famiglia ne accresce – se la relazione è buona – l'indispensabilità, perché anche la famiglia ha spesso interesse a mantenere la stessa lavoratrice e non sciogliere il contratto. È solo col tempo che si dà vita alla costruzione di rapporti fiduciari, i quali a loro volta accrescono la capacità negoziale della lavoratrice, ampliando gli spazi di libertà che ella può contrattare in cambio della propria «fedeltà lavorativa». I racconti delle intervistate offrono la possibilità di un collegamento al pensiero di Hirschman (2002): come in ogni rapporto di lavoro, anche le badanti hanno l'opzione-exit, la quale sembra però essere spesso praticata *extrema ratio*, quando le condizioni lavorative si fanno insopportabili o quando l'opzione-voce è fallita. La defezione, seppur teoricamente ammessa, è molto rischiosa, come si è detto, sia in una prima fase del progetto migratorio, perché comporta l'immediata perdita di «rifugio» e salario, sia in una seconda fase, perché obbliga a riorientarsi sul mercato del lavoro, senza necessariamente avere alcuna garanzia di un miglioramento delle condizioni lavorative. Inoltre, come nella teoria di Hirschman sull'attivazione della voce come funzione della lealtà, in caso di coesistenza tra opzione-voce e opzione-uscita, la presenza della lealtà rende meno probabile l'exit: quanto più la badante ha acquistato posizione all'interno dei rapporti domestici, e vivendo un maggior attaccamento a quel nucleo, tanto più essa sarà spinta a esercitare *voice*.

Non è dunque necessariamente vero, come sostenuto da alcuni autori, che il potenziamento della lealtà della lavoratrice straniera può solo diminuirne la capacità negoziale e aumentarne l'asservimento. È proprio attraverso il processo di «familiarizzazione» che può configurarsi (ma nemmeno questa è, chiaramente, una regola) un equilibrio che aiuti la badante ad assumere una maggiore forza negoziale e ottenere alcuni vantaggi o miglioramenti della propria posizione. L'interesse della famiglia stessa a non perdere la lavoratrice fidata incide sulla propensione a concedere nuovi spazi e condizioni. Il concetto di lealtà, come nella teoria hirschmaniana, è utile proprio perché implica la possibilità della slealtà, cioè di una defezione, elemento che contribuisce fortemente ad innalzare il potere contrattuale della badante all'interno dell'organizzazione domestica o familiare. Certamente il proces-

so di negoziazione non è sempre lineare, e passa anche attraverso rapporti differenziati con i diversi membri del nucleo dell'anziano assistito e sulla costruzione di «alleanze» trasversali (cfr. Cossentino e Mottura, 2005). Dal lavoro etnografico emerge chiaramente come l'esercizio della voce debba spesso passare attraverso negoziazioni anche molto conflittuali con attori esterni al luogo del lavoro (*in primis* i figli dell'assistito/a), ma fortemente incisivi nella determinazione delle mansioni e del carico lavorativo, e della stessa esistenza e prosecuzione del rapporto di lavoro. Il campo sociale in cui negoziare i propri diritti e i propri oneri non è dunque solo quello interno alle «mura domestiche» nelle quali si estrinseca la quotidianità del lavoro, ma l'«organizzazione familiare» nel suo complesso.

4. Osservazioni conclusive

In conclusione, sottolineiamo come, nonostante la gestione del confine tra i due ambiti, quello professionale e quello relazionale, sia una questione complessa e spesso scivolosa, è importante mantenere viva l'analisi su come l'affettività venutasi a creare tra le mura domestiche possa fungere, oltre che da arma di sottomissione e asservimento dei datori, anche da strumento nelle mani delle lavoratrici per innescare processi di ridimensionamento di tale asimmetria, permettendo loro di conquistare nuovi spazi di potere, diritti e libertà, ricollocando una agency spesso negata in capo a queste lavoratrici. È interessante notare come all'interno di ogni singola «unità familiare», *potere* e *libertà* possano, a seconda della disponibilità e dell'inclinazione degli attori, essere ridefiniti in maniera pressoché esclusiva, prescindendo da quanto il quadro contrattuale o la legislazione possa avere teoricamente previsto. Non si sostiene, ovviamente, che le badanti non si rivolgano mai alle sedi opportune, in primis i sindacati, per la difesa dei propri diritti, ma che la rivendicazione «formale» dei diritti conviva praticamente, proprio a causa delle peculiarità che tale occupazione incorpora, con un'attività di contrattazione personale, comprensione e conciliazione tra i singoli soggetti coinvolti. Il ricorso agli strumenti giuridici di difesa dei propri diritti, quando esercitato, avviene *extrema ratio* allorché le strade della negoziazione informale si rivelino incongrue o inutili.
Certamente non tutte le badanti sono in grado di negoziare allo stesso modo le proprie condizioni lavorative: lo spazio domestico, assurgendo a spazio principe, oltre che della relazione lavorativa, dei rapporti

affettivi e sociali di molte badanti, diviene uno spazio in cui le lavoratrici in primis possono essere disposte a declinare quel potere di esercizio dei propri diritti che produrrebbe una frattura dell'equilibrio relazionale instaurato con la famiglia datrice di lavoro.

Ciò dimostra come, anche in casi di «titolarità temporanea» dei diritti per le lavoratrici dotate di regolare contratto lavorativo, l'effettiva capacità di esercizio di tali diritti possa risultare notevolmente ridotta dalle condizioni tanto oggettive – subalternità nella relazione di potere col datore di lavoro – quanto soggettive – vulnerabilità emotiva e affettiva e tendenza all'«autosfruttamento». Se alcuni dei casi qui brevemente commentati permettono, da un lato, di superare il pregiudizio della necessaria trasformazione delle relazioni di solidarietà tra datore e lavoratore in strumento di oppressione e di controllo, essi mettono dall'altro in evidenza come tale rischio, quando esiste, sveli tutti i limiti del pensare ai diritti come semplici «baluardi» di democrazia da riconoscere formalmente, tendendo, al contrario, a svuotarli di contenuto, privando cioè i soggetti più deboli della capacità di un loro concreto esercizio.

Le esigenze di assistenza continuativa di molti anziani sono pressoché incompatibili con le garanzie di un corretto adempimento del contratto e con i diritti delle lavoratrici. Delegare la qualità dell'impegno della badante alla «bontà» del datore (Ambrosini e Cominelli, 2005, p. 27), o ad accordi informali tra le parti, senza rimettere mano ad una politica che possa efficacemente sostenere tanto gli anziani e i parenti nelle quotidiane esigenze di vita e di assistenza quanto i lavoratori stranieri, significa accettare che il rapporto lavorativo scivoli verso forme arcaiche di lavoro incentrate sulla protezione o sulla collaborazione tra datore e lavoratore, quando non peggio ancora sull'asservimento e sullo sfruttamento, piuttosto che sui diritti formali e sulle garanzie effettive di tutela. È la politica, ancora una volta, il principale attore chiamato in causa nella definizione sia dei nuovi assetti del mercato del lavoro sia del sistema del welfare pubblico. Da qui anche la necessità di una profonda revisione del modello italiano di gestione dell'immigrazione, ancora incentrato su logiche securitarie che hanno come unico effetto di aumentare la ricattabilità dei lavoratori stranieri e rendere sempre più fragili le garanzie contrattuali su cui poggia il loro lavoro.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini M. e Cominelli C. (a cura di), 2005, *Un'assistenza senza confini. Welfare «leggero», famiglie in affanno, aiutanti domiciliari immigrate*, Ismu-Regione Lombardia, Milano.

Anderson B., 2000, *Doing the Dirty Work? The Global Politics of Domestic Labour*, Zed Books, Londra.

Ceschi S., 2005, *Flessibilità e istanze di vita. Operai senegalesi nelle fabbriche della provincia di Bergamo*, in Caponio T. e Colombo A., 2005, *Migrazioni Globali, Integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna.

Ceschi S. e Mazzonis M., 2003, *Le forme dello sfruttamento servile e paraschiavistico nel mondo del lavoro* in Carchedi F., Mottura G. e Pugliese E.(a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Franco Angeli, Milano.

Colombo E., 2007, *L'estranea di casa: la relazione quotidiana tra datori di lavoro e badanti*, in Colombo E. e Semi G., *Multiculturalismo quotidiano. Le pratiche della differenza*, Franco Angeli, Milano.

Cossentino F. e Mottura G., 2005, *Domanda di* care *domiciliare e donne migranti. Indagine sul fenomeno delle badanti in Emilia-Romagna*, Dossier 110, Regione Emilia Romagna.

Ehrenreich B. e Hochschild A.R. (a cura di), 2004, *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Feltrinelli, Milano.

Hirschman A.O., 2002, *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano.

Mingozzi A., 2005, *Il lavoro domestico nel distretto faentino. Effetti della regolarizzazione sulle lavoratrici provenienti dall'ex Unione Sovietica*, in Caponio T. e Colombo A., *Migrazioni Globali, Integrazioni locali*, Il Mulino, Bologna.

Riccio B. e Scandurra G., 2008, *Citizenship: Anthropological Approaches to Migration and Social Exclusion*, in De Feyter K. e Pavlakos G. (a cura di), *The Tension between Group Rights and Human Rights*, Hart, Oxford.

Russo M., 2010, *Vincoli di fiducia e processi di costruzione dell'alterità nell'associazionismo migrante: il caso di «Donne dell'Est»*, in Carchedi F. e Mottura G., *Produrre cittadinanza. Ragioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, Franco Angeli, Milano.

Italia. Integrazione dei migranti: casi di policy

Immigrazione e sanità. I servizi sanitari per gli immigrati irregolari in Lombardia

Franca Maino, Veronica Merotta

RPS

La normativa italiana è estremamente innovativa e tutelante per quanto concerne la protezione della salute degli immigrati sia regolari che irregolari. Tuttavia tale normativa non viene recepita e applicata in modo uniforme sul territorio. Il rafforzamento del livello meso, regionale, in termini di autonomia e competenze ha, infatti, favorito una differenziazione gestionale e organizzativa dei servizi sanitari. Con riferimento all'offerta di servizi per gli stranieri irregolari il caso lombardo, qui analizzato, evidenzia quanto l'autonomia regionale possa sfociare in un coinvolgimento diretto solo marginale, mentre l'erogazione delle prestazioni viene affidata al privato sociale. Attraverso la ricostruzione delle principali tappe normative e attraverso l'analisi di due associazioni che offrono servizi e prestazioni sanitarie agli stranieri irregolari verranno messi in luce i traguardi più significativi in materia di tutela della salute per questo gruppo sociale e al contempo i tratti distintivi del modello lombardo.

1. Introduzione

L'Italia si contraddistingue nello scenario internazionale per una alquanto innovativa legislazione sanitaria per gli extracomunitari. Si tratta di norme inclusive rivolte a tutti gli immigrati, regolarmente e irregolarmente presenti sul territorio italiano. Fino al 1995, anno che rappresenta uno spartiacque nella politica sanitaria per gli stranieri, il fenomeno migratorio era ignorato e le misure adottate si limitavano a gestire richieste urgenti (Frattini, 2006). Di fatto era impedito l'accesso alle strutture sanitarie e la fruizione dei servizi a molti immigrati, escludendo inoltre i clandestini da qualunque tipo di prestazione. Dalla metà degli anni novanta, tuttavia, l'immigrazione è diventata un fenomeno sempre meno trascurabile e questo ha contribuito a portare alla revisione delle norme allora vigenti, inappropriate per le forme variegate che l'immigrazione aveva assunto.
È iniziata così una nuova fase caratterizzata dalla garanzia, per lo meno sotto il profilo normativo, dell'accesso ai servizi sanitari per tutti

gli stranieri, non più solo per le cure d'urgenza, ma anche per quelle ordinarie e continuative.
In questo decennio si è assistito anche ad un processo di rafforzamento del livello *meso* di governo con conseguente trasferimento di competenze di policy alle Regioni (Baldi, 2006; Maino, 2001). Questo è avvenuto in ambiti come la scuola, l'assistenza, le politiche del lavoro, la sanità e più recentemente ha iniziato a riguardare anche le politiche di integrazione degli immigrati (Geraci e Martinelli, 2002). È dunque interessante esplorare e descrivere le implicazioni di questo processo di regionalizzazione per gli immigrati irregolarmente presenti sul territorio italiano per comprendere a quali servizi e prestazioni riescano ad avere effettivo accesso. Il tema è interessante perché, anche nel caso di questo tipo di politiche, regionalizzazione ha significato differenziazione, vale a dire le Regioni hanno compiuto scelte diverse nella messa a punto delle misure di integrazione rivolte agli immigrati. Questo emerge molto chiaramente nel caso dei servizi sanitari offerti agli stranieri irregolari. Dopo aver ricostruito il quadro normativo nazionale in materia di tutela sanitaria per gli extracomunitari (sezione 2) e le competenze assegnate alle Regioni (sezione 3), nella quarta sezione si approfondisce il caso della Regione Lombardia attraverso l'esperienza di due delle principali associazioni del privato sociale che in questa Regione garantiscono prestazioni sanitarie per gli immigrati irregolari.

2. La normativa sul diritto alla salute per gli stranieri extracomunitari

Fino alla fine degli anni ottanta la normativa di fatto ostacolava (quando non impediva) l'accesso alle prestazioni sanitarie per gli immigrati extracomunitari e la malattia rappresentava nel loro vissuto personale un serio fattore di pericolo e una minaccia al progetto migratorio (Conti e Sgritta, 2004). Con la Legge Martelli del 1990 si stabilisce che coloro che hanno inoltrato la richiesta di regolarizzazione e sono in attesa di risposta possono iscriversi al Ssn presso la Asl del Comune di effettiva dimora. Inoltre, si permette agli immigrati regolari disoccupati di iscriversi gratuitamente al Ssn mentre ai profughi e domandanti asilo sono assicurati dallo Stato interventi d'urgenza (cfr. Geraci e Baglio, 2008).
Ma è nel 1995, con il decreto legge n. 489 (Decreto Dini), che viene sancito il diritto alla salute (ovvero il diritto a ricevere prestazioni

d'urgenza così come quelle ordinarie e continuative) per tutti gli stranieri: regolari, irregolari e clandestini. Nello specifico, l'articolo 13 stabilisce che agli stranieri irregolari temporaneamente presenti sul territorio debbano essere assicurate, nei presidi pubblici e accreditati, le cure ambulatoriali e ospedaliere essenziali, continuative, per malattia e infortunio, compresi i programmi di medicina preventiva. Ad alcune categorie di immigrati irregolari (minori, donne incinte o in maternità, persone affette da malattie infettive) le prestazioni debbono essere assicurate in forma gratuita (o con il pagamento del ticket, dove previsto anche per i cittadini italiani). Per tutti gli altri extracomunitari irregolari e clandestini è previsto il pagamento di una tariffa stabilita dalla Regione per le cure ambulatoriali e ospedaliere e per le cure continuative. Nel caso in cui sia possibile accertare condizioni di indigenza, tali costi sono posti a carico delle Prefetture. È tutelata la maternità, la gravidanza e la salute del minore[1], e l'accesso alle strutture sanitarie da parte degli stranieri irregolari non può comportare alcuna segnalazione. Il codice Stp (Straniero temporaneamente presente[2]) dà quindi diritto ad usufruire dei servizi del Ssn agli immigrati irregolari.

Dopo il d.l. 489/1995 un ulteriore traguardo per tutelare la salute degli immigrati è stato raggiunto, nel 1998, con il Testo unico sull'immigrazione (Tui) che fa chiarezza su quegli aspetti che avevano a lungo ostacolato la tutela del diritto alla salute per gli stranieri extracomunitari.

L'art. 34 contiene le norme per gli immigrati regolarmente soggiornanti ed estende loro l'obbligatorietà di iscrizione al Ssn. Rientrano in questo gruppo gli stranieri regolarmente soggiornanti (compresi i familiari a carico) che svolgono regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo; gli stranieri che abbiano chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza. Coloro che restano esclusi dalle categorie sopramenzionate sono tenuti ad assicurarsi contro il ri-

[1] A questo proposito il Tui del 1998 prevedrà la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo alle donne in gravidanza, con scadenza al sesto mese dopo la nascita del bambino.

[2] L'ambiguità terminologica e la diffusa ignoranza in merito ai contenuti dell'articolo 13 non hanno a lungo favorito l'accesso alla sanità da parte degli immigrati irregolari e hanno determinato ampi margini di discrezionalità nell'applicazione della norma.

schio di malattia, infortunio e maternità stipulando una polizza assicurativa oppure iscrivendosi al Ssn, previo versamento di un contributo annuo proporzionale al reddito percepito nell'anno precedente in Italia o all'estero. I titolari di permesso di soggiorno per studio, per affari o per motivi di scambi alla pari posso iscriversi volontariamente al Ssn pagando un contributo annuo forfettario. Per il lavoratore stagionale l'iscrizione al Ssn è pari alla durata del contratto di lavoro. L'iscrizione cessa per mancato rinnovo, revoca e annullamento del permesso di soggiorno o per espulsione.

L'art. 35 si occupa della tutela della salute per coloro che non sono in regola con le leggi di ingresso e di soggiorno. Permette agli stranieri irregolari di accedere alle cure ospedaliere e ambulatoriali urgenti e/o essenziali nei presidi pubblici e accreditati. In particolare esso garantisce la tutela della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane; la tutela della salute del minore; vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzate dalle Regioni; interventi di profilassi internazionale; profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai. Le prestazioni sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità di condizioni con i cittadini italiani. Nello stesso articolo è specificato che l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero *sans-papier* non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano. Il finanziamento delle prestazioni ospedaliere urgenti o comunque essenziali è a carico del Ministero dell'Interno mentre le altre prestazioni previste richieste dagli stranieri irregolarmente presenti e indigenti sono poste a carico del Fondo sanitario nazionale che deve provvedere a rimborsare le Aziende ospedaliere.

Il decreto del presidente della Repubblica n. 394 del 1999 ha introdotto le norme di attuazione del Testo unico sull'immigrazione. Gli articoli 42 e 43 chiariscono rispettivamente il contenuto degli articoli 34 e 35 del Tui. Nell'art. 42 si precisa che in mancanza di una residenza lo straniero e gli eventuali familiari a carico possono iscriversi negli elenchi degli assistibili della Asl del territorio in cui dimorano. Si tratta di una importante novità perchè permette di includere nell'assistenza pubblica anche coloro che per scarsità di risorse economiche o per motivi lavorativi sono costretti a frequenti spostamenti. Nell'art. 43 vengono spiegate le modalità più opportune per garantire le cure es-

senziali e continuative e il funzionamento del codice Stp. Tale codice è rilasciabile da tutte le strutture sanitarie pubbliche (Asl, Aziende ospedaliere, Irccs, Policlinici universitari) indipendentemente dal domicilio ed è valido su tutto il territorio nazionale. Ha una durata pari a 6 mesi (ma alcune Regioni ne hanno esteso la validità all'anno) ed è rinnovabile. Vista l'incapacità di adempiere al pagamento e l'impossibilità di iscrizione al Ssn, gli immigrati irregolari con Stp possono richiedere prestazioni di primo livello senza dover pagare il ticket.

Il disegno di legge del Pacchetto sicurezza (poi approvato con la legge n. 94/2009) prevedeva l'obbligo di denuncia degli immigrati privi di permesso di soggiorno anche da parte del personale medico e amministrativo delle strutture sanitarie, una misura che tra il 2008 e il 2009 ha fatto temere alle istituzioni pubbliche e alle associazioni di volontariato che i successi ottenuti in materia di tutela della salute venissero messi in discussione. Ricadute pesanti si sarebbero avute in termini di fruizione dei servizi da parte degli Stp ma anche sul personale impiegato nelle strutture ospedaliere e ambulatoriali, che si sarebbe visto costretto, per legge, a denunciare i colpevoli del reato di clandestinità. Il mondo dell'associazionismo e un'ampia schiera di medici ed esperti del settore sociale e sanitario si sono mobilitati in una campagna di sensibilizzazione contro questo emendamento. Dal canto suo il Ministero della Salute, onde evitare segnalazioni giustificate dalla confusione mediatica e dalla paura della denuncia per negligenza, ha sollecitato l'invio di circolari esplicative ai direttori generali delle Aziende sanitarie e ospedaliere assicurando che non si era verificata alcuna modifica dei procedimenti per gli Stp. E tuttavia nei mesi precedenti e successivi all'entrata in vigore del Pacchetto sicurezza si è registrato un consistente calo dell'utenza immigrata nelle strutture sanitarie, spiegabile con la paura della denuncia per il reato di clandestinità e della conseguente espulsione[3].

[3] Si rimanda a questo proposito all'articolo *La legge «segnala-irregolari» fa paura, il 15% non si cura più* del 19 febbraio 2009, riportato nella rassegna stampa del sito «Melting Pot» (www.meltingpot.org). Mentre l'utenza è calata del 15% all'Ospedale Maggiore e al Centro di salute internazionale di Brescia, del 15-20% a Niguarda e del 50% all'Ao San Paolo, la diminuzione non è stata così consistente in associazioni di volontariato come il Naga e Osf che non hanno mutato in alcun modo la modalità di erogazione dei servizi e sono riuscite a rassicurare i pazienti irregolari dell'inconsistenza del rischio di denuncia alle autorità.

3. Le competenze regionali in materia di immigrazione

In linea con la tendenza emersa a livello europeo, nell'ultimo decennio anche l'Italia ha progressivamente trasferito importanti competenze alle Regioni in materia di immigrazione. Già la legge 943/1986 e la Legge Martelli avevano previsto un primo coinvolgimento del livello regionale nella gestione delle politiche di immigrazione. La svolta è avvenuta però con la legge n. 40/1998 e il successivo Tui, che hanno attribuito alle Regioni il ruolo di perno delle politiche territoriali di integrazione degli immigrati (Campomori e Caponio, 2009). L'articolo 42, infatti, ha stabilito che spetta a Stato, Regioni, Province e Comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e in collaborazione con le associazioni di immigrati o operanti in loro favore, intraprendere iniziative per l'integrazione degli immigrati, e a tal fine ha istituito il «Fondo nazionale per le politiche migratorie» con una dotazione di 138.500 milioni di lire per il triennio 1997-1999[4].

Inoltre con l'art. 46 della Legge finanziaria del 2003 vengono attuati i principi della riforma del titolo V della Costituzione del 2001. In particolare si prevede che gli stanziamenti per gli interventi finanziati a carico del Fondo nazionale per le politiche sociali (tra i quali rientrano anche quelli del Fondo per le politiche migratorie) affluiscano al Fondo senza vincolo di destinazione, per essere poi ripartiti tra le Regioni con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali. In questo quadro, quindi, diventa prerogativa esclusiva delle Regioni stabilire le priorità di politica sociale, tra cui se e in quale misura continuare a portare avanti interventi a favore degli immigrati in attuazione del Tui. Inoltre viene anche meno il vincolo del cofinanziamento del 20% dei programmi, dato che le Regioni hanno accesso ai fondi senza dover più presentare preventivamente i piani annuali e pluriennali con l'indicazione della spesa prevista.

Le Regioni, quindi, sembrerebbero poter contare su un ampio margine di autonomia nella definizione delle politiche per gli immigrati. Allo Stato continua a spettare il monopolio delle decisioni di ordine

[4] L'art. 58 del Regolamento di attuazione ha fornito indicazioni specifiche circa le modalità di ripartizione del fondo: ai programmi annuali e pluriennali di Regioni e Province autonome è assegnato l'80% delle risorse, mentre il restante 20% è destinato agli interventi di carattere statale. A Regioni e Province autonome viene poi richiesta una partecipazione finanziaria per una quota non inferiore al 20% dell'importo totale dei programmi approvati.

pubblico (come la definizione dei criteri di ingresso e soggiorno, di espulsione e respingimento)[5] mentre agli enti territoriali vengono affidate competenze legislative generali e residuali, in ottemperanza all'inserimento degli immigrati nella società e al rispetto dei diritti sociali (sanità, abitazione, scuola, lavoro). Tuttavia il margine d'azione delle Regioni non è specificato né nel Tui né nella riforma costituzionale del titolo V, la cui ambiguità ha creato diverse occasioni di tensione tra lo Stato e le Regioni sull'attribuzione delle competenze.

Con riferimento all'assistenza sanitaria la Regione è il principale fornitore di prestazioni per gli immigrati in quanto ha il compito di tradurre la normativa nazionale in adeguate politiche locali, a seconda della composizione socio-demografica e dei bisogni dei migranti presenti sul territorio. Per quanto concerne la gestione dell'erogazione delle prestazioni per gli stranieri non iscrivibili al Ssn e quindi l'emissione del codice Stp, ogni Regione ha elaborato un proprio sistema di risposta[6]. Il Tui stabilisce che siano le strutture della medicina del territorio, i presidi sanitari accreditati (in forma di poliambulatorio o di ospedale), eventualmente in collaborazione con organismi di volontariato «aventi esperienza specifica», ad occuparsi di questo tipo di servizi. La normativa in materia (d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394, art. 43) dà alle Regioni la libertà di instaurare rapporti di vario tipo con le strutture pubbliche (tra cui i consultori familiari) e le associazioni di volontariato, che possono compartecipare all'offerta di prestazioni o completare la gamma di servizi già proposti dagli enti locali, rilasciando eventualmente anch'esse il codice Stp e richiedendo poi il rimborso all'organismo competente.

[5] Per mantenere un certo controllo sulle decisioni regionali e degli enti locali in materia di immigrazione, nel 1999 il governo centrale aveva creato presso tutte le Prefetture i Consigli territoriali per l'immigrazione (Cti). La loro funzione è di controllare la presenza straniera a livello locale e la capacità di assorbimento dei flussi migratori, di promuovere iniziative volte all'integrazione, di comunicare al livello centrale le proposte e decisioni provinciali, ma soprattutto di promuovere il coordinamento e le iniziative tra i vari segmenti istituzionali e sociali, svolgendo una importante funzione di raccordo.

[6] Lo stesso avviene per il pagamento del ticket per prestazioni qualora sia previsto dalla normativa: alcune Regioni hanno optato per l'esonero dei pazienti Stp dal ticket, perché non in grado di documentare il proprio reddito; altre (la maggior parte) hanno optato per conformare tale pagamento a quello dei cittadini italiani.

4. La Regione Lombardia e la tutela della salute agli immigrati irregolari: due associazioni di volontariato a confronto

La Lombardia ospita più di un milione di stranieri residenti, l'equivalente di circa un quarto di tutta la popolazione straniera in Italia. La loro incidenza sulla popolazione regionale residente complessiva è pari al 12%, se si considera l'universo dei regolari e degli irregolari[7]. Dato l'alto numero di stranieri, è interessante osservare come la Regione Lombardia abbia deciso di garantire la programmazione e l'erogazione di servizi per gli immigrati irregolari e di delineare quali siano le funzioni affidate al settore pubblico e all'associazionismo. Le scelte finora compiute hanno messo in luce una chiara controtendenza rispetto alle Regioni geograficamente limitrofe: mentre alcune Regioni coordinano direttamente i servizi nelle strutture pubbliche (ambulatori interni) e altre li affidano a terzi pur gestendone in prima persona il funzionamento (volontariato accreditato), la Lombardia delega al privato sociale l'intera responsabilità dell'offerta di prestazioni e servizi sanitari, senza di fatto istituire alcun canale di collaborazione (volontariato non accreditato)[8].

La legge regionale n. 38/1988, che tutela la salute degli immigrati, prevede che la Regione possa stipulare convenzioni con enti pubblici o privati allo scopo di attuare iniziative rivolte agli immigrati e alle loro famiglie e assicurare loro l'effettivo godimento dei diritti sociali e sanitari. La stessa legge sembrerebbe inoltre dare ampio spazio agli interventi rivolti agli immigrati, grazie alla definizione «immigrati extracomunitari dimoranti nel territorio regionale» che permette di includere anche gli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno. Ciò nonostante, almeno fino al 2002, la Lombardia si è discostata da quanto previsto dalla normativa nazionale e da quanto attuato dalla maggior parte delle regioni italiane, in quanto non prevedeva per gli immigrati irregolari le cure essenziali ambulatoriali di base, le cure es-

[7] La presenza di questi ultimi, nel 2009, si aggirava tra le 115 mila e le 181 mila presenze (Fondazione Ismu, 2009). Se si esclude la sotto-popolazione degli irregolari, l'impatto degli stranieri sulla popolazione residente scende al 9% (Istat, 2009).

[8] Su questo punto si rimanda all'intervento del dottor Mario Affronti, presidente della Simm, al convegno nazionale «Dieci anni di attività dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multi-etnicità», che si è svolto a Milano il 27-28 gennaio 2010.

senziali specialistiche e richiedeva il pagamento di un ticket per la pediatria di base nella fascia di età compresa tra i 6 e i 18 anni (cfr. Olivani, 2002). Inoltre in questa regione il privato sociale continua ad essere il soggetto principale che adempie alla tutela della salute per gli immigrati irregolari.

Il caso che meglio evidenzia la scelta regionale di attribuire al privato sociale il compito di garantire le prestazioni sanitarie per gli immigrati irregolari è quello della Provincia di Milano (dove risiede circa il 35% degli extracomunitari soggiornanti in Lombardia, cfr. Orim 2009) in cui la sproporzione tra la domanda e l'offerta di servizi e prestazioni sanitarie ha fatto sì che il vuoto lasciato dalle istituzioni regionali portasse ad un maggior impegno del privato sociale[9]. Nello specifico, sono tre le associazioni che hanno un ambulatorio di medicina di base e specialistica che si rivolge in modo continuativo e strutturato agli immigrati irregolari (mentre altri ambulatori aprono qualche ora al giorno o un paio di volte alla settimana e quindi in maniera discontinua). Nel paragrafo seguente l'attenzione sarà rivolta solo a due di esse, il Naga e Opera San Francesco (Osf), vista l'importanza e la visibilità di cui godono non solo a livello locale.

Il Naga è un'associazione di volontariato laica e apartitica che si occupa di erogare servizi socio-sanitari e legali a stranieri e nomadi. È quasi interamente gestita da personale volontario: sono più di 300 i volontari generici e professionisti (medici, farmacisti, avvocati, assistenti sociali, mediatori linguistico-culturali, antropologi, psicologi) mentre il personale retribuito è circoscritto ai capi aree e a qualche lavoratore interinale. Il Naga nasce per far fronte all'assenza di tutele concrete per le fasce più deboli della popolazione. Il suo principale obiettivo è promuovere la solidarietà e il rispetto dei diritti universalmente riconosciuti, esercitando una costante pressione sulle istituzioni al fine di convincere gli enti pubblici ad assumere un ruolo attivo nelle politiche sociali destinate a immigrati, richiedenti asilo, rifugiati politici, vittime

[9] L'associazionismo milanese ha però iniziato da qualche tempo ad esercitare pressioni sugli ospedali della provincia sia per ragioni legate all'incapacità di ampliare ulteriormente la propria offerta sia per la consapevolezza di ricoprire un compito che spetterebbe, per legge, alle istituzioni pubbliche. Questo ha fatto sì che strutture come l'Azienda ospedaliera San Paolo e il Policlinico dedicassero maggiore attenzione e risorse agli immigrati irregolari, gestendo – nel primo caso – un ambulatorio di medicina di base per Stp e nel secondo dando avvio alla pianificazione di tale attività.

di tortura, nomadi, prostitute e transessuali. La questione del diritto alla salute rappresenta il perno dell'attività del Naga. Tuttavia l'approccio seguito da questa associazione prevede di non procedere verso una strutturazione troppo efficiente dei propri servizi, in modo da non legittimare il disinteresse delle istituzioni pubbliche. Le attività sono ridotte all'essenziale, danno una risposta ai diritti negati, ma non offrono una gamma di prestazioni ampia e articolata, soprattutto per quanto concerne il poliambulatorio, sebbene vengano erogati anche alcuni servizi di medicina specialistica, come quelli di ginecologia (visite ed ecografie), dermatologia, otorinolaringoiatria e chirurgia di base. Tutto il resto (medicina di secondo livello, in particolare oculistica e dentistica, Ivg, gravidanze, esami del sangue, Tac, radiografie, Mts, Aids) viene affidato a strutture ospedaliere specializzate. L'ambulatorio del Naga, nonostante abbia poche risorse, svolge una media di 15mila visite all'anno, circa 80 al giorno, tra generiche e specialistiche (Devillanova e al., 2009).

Opera San Francesco è un'associazione di frati cappuccini che è nata nel 1959 come mensa per poveri e col tempo ha sviluppato i propri servizi al fine di soddisfare i bisogni di prima necessità, tra cui ricevere cure mediche e assistenza. Quotidianamente circa 500 volontari svolgono attività di solidarietà, fratellanza, ascolto e interazione. Tutti le prestazioni sono gratuite e rivolte a tutte le fasce di povertà, come *clochards*, pensionati, famiglie in crisi e stranieri senza permesso di soggiorno. Osf vanta la più grande e organizzata struttura medica dedicata all'utenza straniera irregolare di tutta la provincia di Milano: ogni giorno riceve circa 150 pazienti, per una media annuale di 33mila visite, di cui più di 12 mila di medicina specialistica e 4mila di dentistica[10]. Il Poliambulatorio offre servizi di medicina specialistica molto diversificati (le prestazioni più richieste sono di odontoiatria, ginecologia e chirurgia generale). Mensilmente riceve da alcune strutture ospedaliere «donazioni mediche» quali Tac, mammografie e risonanze magnetiche, che permettono di potenziare la già ampia gamma di prestazioni offerta direttamente e di seguire i pazienti nell'iter di cura successivo.

Osf è l'unica associazione milanese a intrattenere rapporti stabili con le istituzioni regionali: un medico della Asl, una volta alla settimana,

[10] Per questi dati si rimanda al sito di Osf e in particolare alla pagina web: www.operasanfrancesco.it/OSF/cosafacciamo/poliambulatorio.cfm download: (15 aprile 2010).

apre i codici Stp e prescrive il ricettario rosso per gli immigrati irregolari che necessitano di servizi esterni alla struttura, due attività per cui le altre associazioni di volontariato mandano i propri pazienti al Pronto soccorso o negli ospedali. Negli ultimi anni anche Osf ha sviluppato una maggiore consapevolezza della necessità di un intervento pubblico, avvicinandosi alle posizioni del Naga. Tuttavia, l'approccio delle due associazioni, nella prospettiva di una futura responsabilizzazione delle istituzioni sanitarie regionali, rimane differente: Osf continuerebbe ad erogare i propri servizi parallelamente a quelli garantiti dal settore pubblico, mentre il Naga potenzierebbe il ruolo di monitoraggio dell'offerta di servizi pubblici per acquisire le informazioni utili a valutare qualità ed efficacia delle prestazioni erogate[11].

6. Conclusioni

In Olanda la Legge Koppeliingswt del 1998 esclude gli stranieri senza permesso di soggiorno dall'assicurazione sanitaria. In Francia solo gli immigrati regolari possono accedere alle cure sanitarie e in Germania gli stranieri irregolari possono accedere alle cure mediche solo in caso di emergenza. In questo paese però le autorità pubbliche sono tenute a segnalare clandestini e irregolari che si rivolgono alle strutture sanitarie (cfr. Orim, 2009). Le indicazioni che provengono dal contesto internazionale mostrano una generale tendenza all'irrigidimento delle politiche migratorie e allo spostamento di ingenti risorse dalle politiche d'integrazione a quelle di sicurezza (Pasini, 2009).
Questo è quanto sta avvenendo in questi anni anche in Italia. A questa tendenza nazionale rispondono le Regioni, che hanno acquisito importanti competenze in questo settore e possono così bilanciare almeno in parte queste trasformazioni. Abbiamo infatti visto come spetti alle Regioni decidere come garantire concretamente il diritto alla salute per i cittadini extracomunitari. Dal momento che i diritti e le procedure di accesso per gli stranieri iscritti al Ssn sono uguali a quelle previste per i cittadini italiani, l'attenzione si è focalizzata su quelli irregolari. E come abbiamo visto le Regioni si differenziano tra loro sotto questo profilo. Tra queste la Lombardia ha recepito solo in

[11] Così è emerso dalle interviste condotte dalle autrici rispettivamente a Suor Anna Maria Villa, responsabile dell'area sanitaria di Osf (3 febbraio 2010) e a Pierfranco Olivani, responsabile area salute del Naga (21 gennaio 2010).

parte la normativa nazionale e soprattutto ha delegato al privato sociale la gestione dell'offerta di prestazioni e servizi per gli immigrati irregolari.

L'aumento dell'utenza straniera ha aggravato la fragile situazione legata ad una crescente scarsità di risorse del welfare. L'aumento delle aspettative, il prolungamento della durata media della vita, la domanda molto differenziata sulla base di bisogni multietnici rendono il sistema di welfare incapace di produrre un sistema di soluzioni adeguato. Questo ha certamente favorito un forte coinvolgimento del privato sociale nella gestione delle problematiche di salute degli immigrati senza regolare permesso. Dietro tale coinvolgimento è possibile individuare orientamenti e strategie differenti, come l'esperienza del Naga e di Osf hanno mostrato. Nel primo caso la scelta è quella di offrire solo servizi essenziali per non alimentare processi di sostituzione rispetto al ruolo delle istituzioni pubbliche. Nel secondo la scelta è quella di potenziare l'offerta per rafforzare la collaborazione con il pubblico. Ed è probabile che saranno questi tipi di scelte ad intersecarsi con quelle compiute dal governo centrale e soprattutto dalle Regioni nel definire come garantire anche agli immigrati irregolari il diritto alla salute.

Riferimenti bibliografici

Baldi B., 2006, *Regioni e federalismo*, Clueb, Bologna.

Campomori F. e Caponio T., 2009, *Immigrazione e rendimento istituzionale delle regioni italiane*, paper presentato al Convegno Sisp (Società italiana di scienza politica), Roma, 17-19 settembre.

Conti C. e Sgritta G.B. (a cura di), 2004, *Immigrazione e politiche socio-sanitarie*, FrancoAngeli, Milano.

Devillanova C., Fasani F. e Frattini T. (a cura di), 2009, *Ingombranti inesistenze. Cittadini senza diritti. Rapporto Naga 2009*, Naga, Milano.

Fondazione Ismu – Iniziative e studi sulla multietnicità, 2009, *Quindicesimo rapporto sulle migrazioni 2009*, Franco Angeli, Milano.

Frattini F., 2006, *La nostra immigrazione*, «Monitor», vol. 5, n. 18, pp. 3-7.

Geraci S. e Baglio G., 2008, *Salute degli immigrati*, in Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane, *Rapporto Osservasalute 2008*, Roma, pp. 283-319.

Geraci S. e Martinelli B., 2002, *Il diritto alla salute degli immigrati. Scenario nazionale e politiche locali*, Edizioni Nuova Anterem, Roma.

Istat, 2009*, La popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2009*, Istat, Roma.

Maino F., 2001, *La politica sanitaria*, Il Mulino, Bologna.
Olivani P., 2002, *Il diritto alla salute per gli immigrati in Italia: situazione attuale in Italia e a Milano*, documento disponibile sul sito: www.naga.it.
Olivani P., 2006, *Esperienze del Naga di Milano*, in Istituto superiore di sanità, *Rapporti Istisan*, 06/29, pp. 81-87; disponibile sul sito: www.iss.it.
Orim - Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità, 2009, *Dieci anni di immigrazione in Lombardia. Rapporto 2009*, Regione Lombardia e Fondazione Ismu.
Pasini N., 2009, *La salute degli immigrati in Lombardia tra continuità e discontinuità. Un decennio di osservazioni e uno sguardo comparato*, in Orim, *Dieci anni di immigrazione in Lombardia. Rapporto 2009*, Regione Lombardia e Fondazione Ismu, pp. 241-279.

Scuola. L'impatto degli alunni stranieri sui limiti del sistema italiano

Carla Collicelli, Claudia Donati

RPS

La crescita della presenza di alunni di origine immigrata (+70% in 5 anni) costituisce senza dubbio il fenomeno più rilevante che negli ultimi anni ha interessato il sistema scolastico italiano. Una recente indagine realizzata dal Censis per conto del Cnel, in relazione alla scuola primaria e alla secondaria di I grado ha inteso far emergere i problemi che scuole e famiglie si trovano ad affrontare, le possibili soluzioni praticate o praticabili, i nodi da sciogliere. Essa richiama alla necessità di un ripensamento complessivo delle politiche scolastiche, in modo da individuare priorità e centri di costo e da garantire un innalzamento complessivo della qualità dell'insegnamento e una modernizzazione che non sembrano più prorogabili. Nello specifico, sembrano essere tre le dimensioni di intervento su cui articolare una proposta efficace e di più ampio respiro: la dimensione pedagogico-didattica e culturale, la dimensione relazionale e la dimensione organizzativo-gestionale.

1. Un problema urgente

La crescita, per alcuni versi tumultuosa e improvvisa, della presenza di alunni di origine immigrata costituisce senza dubbio il fenomeno più rilevante che negli ultimi anni ha interessato il sistema scolastico italiano.

I dati Istat sulla popolazione straniera residente al primo gennaio 2009 fotografano una situazione per cui, a seguito della crescente tendenza al ricongiungimento e alla stabilizzazione delle famiglie immigrate, sono aumentati considerevolmente i minori stranieri. Si tratta di 857.191 minorenni, di cui 655.164 in età scolare (da 3 a 17 anni, che salgono a 695.690 se si considerano anche i 18enni). Il parallelo incremento di allievi stranieri nelle aule scolastiche ha portato a registrare, nell'anno scolastico 2008-2009 ben 629.360 allievi di cittadinanza non italiana, con un incremento del 9,6% rispetto all'anno precedente (valore inferiore a quelli, a due cifre, registrati negli anni precedenti a causa del rallentamento dei flussi migratori determinato dalla crisi mondiale) e di quasi il 70% negli ultimi 5 anni.

Le traiettorie dei flussi migratori, orientate ovviamente verso le aree con maggiori opportunità occupazionali, determinano sul nostro territorio una marcata concentrazione di studenti stranieri nelle istituzioni scolastiche del centro-nord (89,1% del totale), e nell'ambito di queste aree in alcune regioni e aree metropolitane e industriali. Se, in termini assoluti, la regione con la maggiore presenza di studenti stranieri è la Lombardia (24,1% del totale), seguita da Veneto (12,2) ed Emilia-Romagna (11,5%), il tasso di presenza di stranieri sul totale degli studenti risulta superiore alla media nazionale, pari al 7,0% in numerose regioni, e in particolare in Emilia-Romagna (12,7%), Umbria (12,2%), Lombardia (11,3%), Veneto (11,0%), Marche (10,7%) e Piemonte (10,5%).

Al di là delle medie nazionali e regionali, esistono poi realtà locali, ma anche zone o quartieri all'interno di grandi città, in cui la concentrazione di alunni stranieri è assai superiore: in provincia di Mantova sono il 16,9%, a Prato il 16,4%, a Piacenza il 16,2%. Pur non essendo disponibili dati recenti sul dettaglio comunale, negli anni passati Milano si è segnalato come il comune capoluogo con l'incidenza maggiore di alunni stranieri (circa il 15%), e vi sono molte altre realtà di piccole e medie dimensioni, dove tale valore supera ormai il 20% del totale.

Ad una presenza ricca e multiforme (si pensi che all'interno del nostro sistema scolastico sono rappresentate quasi 200 nazionalità diverse), e ormai consolidata, si contrappone la debolezza che finora ha caratterizzato il dibattito sulla questione, che ha ritardato e limitato le potenzialità di un intervento organico di politica scolastica.

A dire il vero, gli interventi di «governo» del sistema negli ultimi anni non sono mancati: la questione della presenza nelle scuole dei bambini immigrati è stata affrontata sia da un punto di vista normativo, sancendo prima il pari diritto allo studio e la dimensione interculturale dell'istruzione, e poi tentando di regolamentare i casi sempre più numerosi di concentrazione di alunni stranieri in determinate sedi scolastiche, sia dal un punto di vista conoscitivo, attraverso una apposita rilevazione annuale realizzata dal Ministero Istruzione Università ricerca (Miur), sia infine tramite linee guida e documenti di indirizzo.

Il provvedimento più recente è quello che stabilisce un tetto massimo del 30% alle presenze per classe, che sta determinando applicazioni e problematiche tanto varie quanto sono varie le diverse realtà territoriali e scolastiche (c.m. n. 2 dell'8 gennaio 2010). Numerosi sono difatti gli aspetti che dovrebbero essere monitorati e ben valutati, per giungere ad una soluzione ottimale dell'applicazione della norma, ispi-

rata dal giusto principio di evitare la costituzione di scuole «ghetto», come sta avvenendo in alcune parti del paese, dove i genitori italiani non vogliono più iscrivere i loro figli per paura di ritardi e difficoltà nei percorsi di apprendimento, ma densa di rischi e contraddizioni.

In primo luogo, occorre tenere presente l'incidenza ormai significativa degli «stranieri» di seconda generazione nati e cresciuti in Italia, che in gran parte sono del tutto integrati nella nostra società e non presentano quelle difficoltà di ordine linguistico, che vengono considerate la causa principale di eventuali rallentamenti nella didattica. Attualmente il 37% degli studenti stranieri è nato sul territorio italiano, e il loro peso denota un andamento di crescita particolarmente sostenuto. A questo proposito non sembra esservi una posizione condivisa su come «trattare» questo fenomeno, e l'applicazione rigida o non corretta della norma (si ricordi che il Miur lega un'eventuale accettazione dello studente al superamento di prove linguistiche) rischia di creare disagi alle famiglie senza raggiungere lo scopo per il quale è stata emanata.

In secondo luogo, occorre tenere presente che la norma incide al momento soprattutto sulla scuola dell'obbligo, in quanto alle superiori la presenza di stranieri, anche se in crescita sostenuta, non è ancora così ampia, e che riguarda determinati territori e, spesso, specifiche realtà scolastiche. Le prime elaborazioni pubblicate dal Miur in proposito mostrano che, sia nella scuola primaria sia nella secondaria di primo grado, le scuole che oggi superano tale tetto sono solo il 2,8% del totale, quasi tutte dislocate nelle aree centro-settentrionali. Nel complesso le classi che superano la soglia prefissata sono circa il 5% nella scuola primaria e il 4% nella secondaria di secondo grado, valori che scendono, rispettivamente, all'1% ed al 2% del totale delle classi se si escludono gli studenti nati in Italia. Occorre, inoltre, considerare il malcontento e i problemi organizzativi di quelle realtà scolastiche, che pur non avendo finora vissuto particolari momenti di disagio e di mancata integrazione, e pur avendo una quota significativa di alunni stranieri, rischiano di subire una contrazione del numero di classi attivate.

Infine, appare necessario potenziare gli strumenti di indagine qualitativa sull'integrazione dei bambini e ragazzi stranieri nelle scuole e sull'applicazione delle indicazioni ministeriali, da strutturare in maniera funzionale ad una migliore allocazione delle risorse e al supporto degli insegnanti nell'affrontare le criticità derivanti da questo nuovo scenario, ma anche a valorizzare le opportunità che derivano dalla presenza di più culture e linguaggi.

A titolo introduttivo occorre inoltre sottolineare come l'arrivo degli immigrati non abbia fatto altro che rendere più evidenti una serie di problematicità di cui soffre il nostro sistema scolastico e che andrebbero affrontate a prescindere dall'incidenza della presenza degli alunni stranieri: ci si riferisce, in particolare, alla mancanza di un'adeguata formazione dei docenti dell'italiano come seconda lingua e rispetto alla dimensione interculturale dell'insegnamento; alla carenza di laboratori; alla mancanza di figure stabili di mediazione culturale tra la scuola e la famiglia; alla scarsa attenzione alla famiglia di origine; alla mancanza di una pratica del lavoro in rete con le altre agenzie, pubbliche e private, presenti sul territorio; al «volontarismo» cui si impronta il lavoro dei docenti disponibili a sperimentare; ai finanziamenti « a termine» cui sono legati i progetti che vengono attivati.
Finora, da questo punto di vista, a fronte della vivacità di alcune scuole e territori, che sono riusciti ad attivare esperienze positive e innovative, di altre che hanno invece «subìto» il problema e di altre ancora che sostanzialmente non se lo sono posto, nemmeno in prospettiva, risultano decisamente insufficienti gli sforzi compiuti per una corretta analisi e un adeguato approfondimento delle concrete situazioni e delle soluzioni e esperienze praticate.
Tale gap conoscitivo è stato in parte ridotto da una recente indagine realizzata dal Censis per conto del Cnel (Fondazione Censis, 2007) che si è posta l'obiettivo di delineare il quadro della situazione, fare emergere i problemi che scuole e famiglie si trovano ad affrontare, le possibili soluzioni praticate o praticabili, i nodi da sciogliere, attraverso una serie di indagini realizzate, nella scuola elementare e media di I grado, su docenti e famiglie di ragazzi di cittadinanza non italiana, e attraverso la metodologia dei casi di studio, condotti su otto realtà territoriali campione.

2. Necessità fa virtù: i rischi di una progettualità a termine

Prima di entrare nel merito di alcuni dei risultati più interessanti del lavoro svolto, presentiamo qui in sintesi un cenno alle evidenze più importanti emerse dallo studio.
L'insieme dei risultati delle indagini richiama alla necessità di un ripensamento complessivo delle politiche scolastiche, in modo da individuare priorità e centri di costo e da garantire un innalzamento complessivo della qualità dell'insegnamento e una modernizzazione che non sembrano più prorogabili.

Innanzitutto dal lavoro è emerso come allo stato dell'arte l'inserimento a scuola e i rapporti tra i diversi attori del sistema (insegnanti, alunni, genitori) si presentino come mediamente abbastanza positivi e privi di conseguenze di rilievo, e ciò soprattutto nelle situazioni nelle quali i numeri degli alunni di origine immigrata si mantengono bassi. Laddove gli alunni immigrati costituiscono una presenza rilevante, si assiste invece ad un notevole sovraccarico, vuoi di attenzioni che di lavoro aggiuntivo da parte del corpo insegnante e dei dirigenti scolastici, che si esplica su più fronti e per varie iniziative, che generano nella maggior parte dei casi analizzati risposte anch'esse, sino ad ora, complessivamente positive e in linea con quanto enunciato all'interno dei documenti di indirizzo ministeriale, anche se molto onerose sul piano della attuazione.

Come già accennato, la situazione che si va delineando è, d'altra parte, quella di una crescente concentrazione delle presenze di alunni con cittadinanza non italiana in alcune scuole, soprattutto nel centro-nord, dove non sono rari i casi in cui più della metà degli iscritti sia di origine straniera.

Questo fenomeno ha come conseguenza anche una diffusa preoccupazione delle famiglie per i possibili ritardi nello svolgimento dei programmi, con conseguente «fuga» di alunni italiani verso altre scuole, pubbliche o private. Considerando che gli alunni stranieri continuano a crescere, è evidente il rischio che si creino in maniera crescente fenomeni di «scuole ghetto», frequentate in maggioranza da alunni di origine straniera e da italiani appartenenti alla fasce sociali più svantaggiate. Anche se è risultato evidente dall'indagine che non tutte le situazioni sono uguali.

Secondo l'opinione dei soggetti coinvolti nelle dinamiche formative, i problemi maggiori nell'apprendimento e nell'inserimento coi pari sono vissuti dai minori che giungono in Italia in età scolare o dopo aver intrapreso parte del percorso nel paese di origine. Tra di loro la percentuale di respinti, in special modo alla scuola media, è decisamente superiore alla media, mentre per gli altri non si presentano problemi di inserimento e di rendimento scolastico di una certa gravità.

Dallo studio inoltre emerge che i rapporti tra la scuola – soprattutto se intesa come istituzione e a prescindere dalle personali iniziative di uno o più insegnanti – e le famiglie di origine siano in molti casi insufficienti o addirittura delegati ai figli, che diventano il tramite principale con il sistema di trasmissione di valori e di cultura nazionale.

D'altro canto, gli insegnanti sottolineano con forza come spesso si

trovino ad affrontare in solitudine, e a volte anche senza la necessaria formazione, i problemi dell'inserimento degli alunni immigrati, da cui la necessità di proposte volte ad individuare percorsi formativi e forme di incentivazione per chi è disponibile a spendersi nel difficile percorso dell'integrazione.

I vincoli di bilancio richiamano un altro problema, che è quello per cui molti dei progetti avviati per l'integrazione degli alunni immigrati, o per promuovere l'intercultura, si basano su risorse limitate per entità e durata, quasi che la questione sia destinata a risolversi nel breve periodo. Occorrerebbe invece ribaltare la logica, per fare entrare veramente e a pieno titolo l'intercultura nelle aule scolastiche, e trovando il modo di attivare risorse stabili.

La figura del mediatore culturale, come ponte tra cultura di origine e cultura di arrivo, rimane quella ritenuta maggiormente utile: nonostante ciò la sua presenza nelle scuole è spesso legata alla temporaneità dei singoli interventi e manca un riconoscimento della formazione necessaria per svolgere tale funzione. Dare continuità alla presenza dei mediatori nelle scuole e, insieme, garantire la qualità delle prestazioni attraverso il riconoscimento dell'iter formativo necessario per lo svolgimento di tale ruolo, appare pertanto un intervento non più procrastinabile (e già segnalato alcuni anni fa in un documento del Cnel).

Le scuole analizzate appaiono peraltro attrezzate principalmente a gestire la prima fase dell'inserimento dell'alunno con cittadinanza non italiana, attraverso l'attivazione di interventi che si concentrano, per lo più, sull'adeguamento della conoscenza della lingua italiana. Appare invece giunto il tempo di passare ad interventi di più ampio spettro, che si preoccupino dei buoni esiti finali e del proseguimento delle carriere scolastiche in una logica di pari diritti e pari opportunità. Ad oggi, infatti, i dati segnalano che il successo scolastico degli alunni con cittadinanza non italiana rimane limitato, i tassi di abbandono sono superiori alla media, il rischio di dispersione è più elevato rispetto a quello dei coetanei, le scelte post-scuola dell'obbligo si concentrano sui percorsi tecnico-professionali.

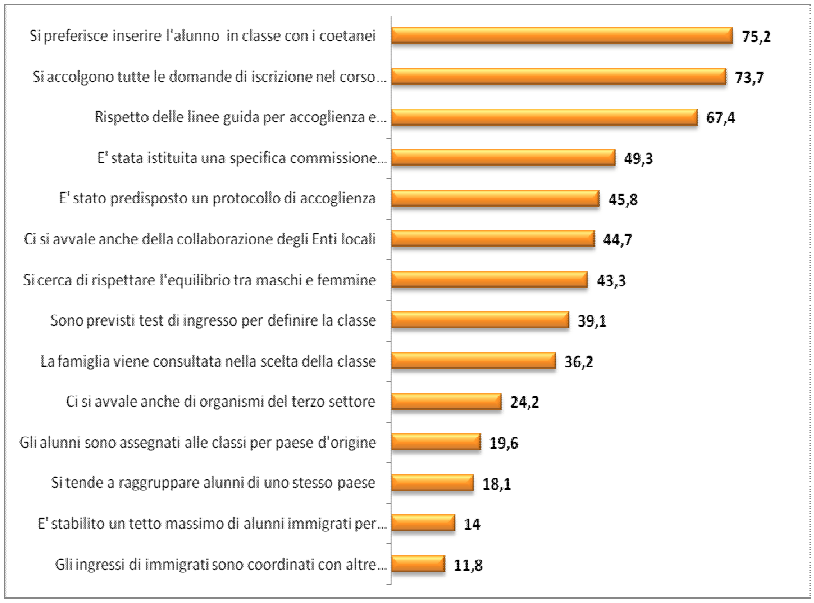
3. I risultati più interessanti dell'indagine Censis-Cnel

Il primo dato che emerge dalle indagini è che, nonostante siano numerosi i documenti di indirizzo emanati a livello centrale, sono mancati finora criteri standard che regolino la presenza e l'in-

serimento nelle classi degli allievi di origine immigrata. Sebbene il 67,4% degli insegnanti intervistati nel 2007 abbia dichiarato che nella propria scuola sono rispettate le linee guida ministeriali (c.m. 24/06), le singole risposte smentiscono tale affermazione e non sempre offrono un quadro della situazione che è aderente al modello prospettato nella Circolare. I criteri che risultano maggiormente seguiti sono:

1. inserire l'alunno nella classe corrispondente alla sua fascia di età (segnalato dal 75,2% dei docenti intervistati, ma negato nel 15,9% dei casi);
2. evitare di stabilire un tetto massimo di alunni stranieri per classe (adottato nel 70,5% dei casi);
3. accogliere la domande di iscrizione in qualsiasi momento dell'anno (73,7% dei casi, ma nel 15,7% la risposta è negativa) (fig. 1).

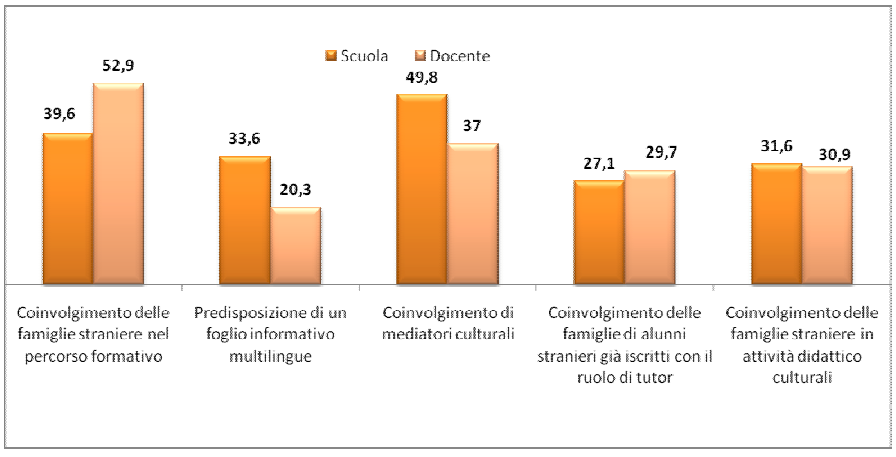
Figura 1 - Criteri adottati per l'insegnamento nelle classi degli alunni di origine immigrata segnalati dai docenti (val. %)



Nota: Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.
Fonte: Indagine Censis, 2007.

Per il resto le situazioni si dividono tra chi ha istituito la Commissione di accoglienza, chi ha predisposto un Protocollo, chi si avvale della collaborazione con gli enti locali. Scarsa risulta inoltre la messa in rete con le altre scuole e con gli organismi del terzo settore.
Un altro elemento che occorre sottolineare è che il rapporto con le famiglie di origine non è ricercato in maniera intenzionale e continuativa: in media solo un terzo degli insegnanti opera in realtà in cui sono contemplati interventi specifici, tra cui, al primo posto, si colloca il coinvolgimento di mediatori nella fase di accoglienza (49,8%) (fig. 2).
Un segno chiaro di un rapporto occasionale e limitato con le famiglie è la percentuale assai elevata di genitori che non sono in grado di esprimere un'opinione sugli interventi di inserimento previsti all'interno della propria scuola: il 39,5% delle mamme straniere non sa se nella scuola dei propri figli si preferisca limitare il numero di stranieri per classe; il 35,8% se si tenda ad inserirli nella classe corrispondente all'età; il 32,9% non è a conoscenza se vi siano mediatori culturali; il 37,8% non sa se sono disponibili materiali multilingua.

Figura 2 - Adozione di modalità specifiche di rapporto con le famiglie da parte della scuola segnalate dai docenti (val. %)



Nota: Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.
Fonte: Indagine Censis, 2007

La disamina delle problematiche maggiormente presenti al momento dell'inserimento a scuola vede affermarsi un modello «volontaristico» in cui l'insegnante o, nel migliore dei casi, la singola scuola, affrontano in totale isolamento le problematiche che l'arrivo degli immigrati hanno posto.

Infatti i docenti segnalano come primo problema la carenza di supporto da parte di esperti/mediatori, seguito dall'assenza di una rete di sostegno da parte delle istituzioni locali e nazionali. Su livelli lievemente inferiori si collocano le problematicità legate alle difficoltà di comunicazione e alle difficoltà di conciliare le esigenze legate all'età anagrafica del ragazzo con le conoscenze da lui effettivamente possedute. Nel segnalare i problemi, la classe insegnante fa anche autocritica, evidenziando come fattori critici la preparazione e l'utilizzazione del corpo docente: il 75,9% degli intervistati sottolinea la scarsa preparazione degli insegnanti nell'affrontare il rapporto con culture diverse; il 73,1% la carenza di strumenti e materiali di supporto alle attività didattiche; il 72,7% l'assenza di momenti di formazione e confronto con altri docenti. Il 56,6%, infine, rimarca le difficoltà che si incontrano a innovare il curriculum scolastico in funzione di una maggiore interculturalità. Da parte loro, le famiglie sottolineano principalmente la scarsa conoscenza della lingua italiana (44,4%), il ritardo nei programmi e l'impossibilità, per i loro figli, di essere adeguatamente seguiti a casa.

Di fronte alle problematiche che si presentano in fase di ingresso, gli interventi specificamente rivolti agli alunni immigrati sono per lo più concentrati sulla dimensione dei saperi di tipo tradizionale, per cui risultano particolarmente praticati i corsi di recupero in materie specifiche e i corsi di lingua italiana. Abbastanza praticati anche i sostegni individuali, con l'utilizzo di figure specifiche. Solo in poche realtà, invece, sono attivati interventi di più ampio respiro e che richiamano maggiormente alla dimensione interculturale e sistemica del nostro sistema di istruzione, quali l'erogazione di corsi su lingue e culture dei paesi di origine degli alunni, la disponibilità di laboratori linguistici anche per le famiglie degli alunni, la realizzazione di incontri informali di socializzazione.

Nonostante l'importanza attribuita alle figure professionali specifiche, il ventaglio di figure professionali presenti nelle scuole che dovrebbero accompagnare e favorire il processo di inserimento degli alunni di origine immigrata non sembra essere molto ampio: il 43,2% degli insegnanti dichiara che nella propria scuola è presente un docente spe-

cializzato nell'insegnamento dell'italiano come seconda lingua, il 38,4% segnala l'esistenza dei mediatori culturali. Complessivamente va segnalato come elemento positivo che il 77,6% dei docenti dichiara che nella propria scuola è presente almeno una figura che si occupa della questione.

I docenti non nascondono che la condizione di immigrato possa comportare delle differenze di rendimento scolastico rispetto agli alunni italiani, ma tendono a circoscrivere il fenomeno soprattutto in relazione agli alunni che si inseriscono nelle aule italiane durante il corso dell'anno scolastico e, in secondo luogo e con minore convergenza di opinione, agli alunni di più recente immigrazione, ovvero non nati in Italia (tab. 1). Anche le mamme degli alunni ritengono che nella maggior parte dei casi non vi siano particolari differenze di rendimento; mentre in circa il 15% dei casi rilevano una difficoltà.

Le opinioni espresse appaiono essere in linea con l'accentuazione operata dagli intervistati rispetto alle difficoltà linguistiche, cui vengono sostanzialmente ricondotte un po' tutte le problematiche che il docente e la scuola si trova ad affrontare. A riprova di ciò, la materia in cui secondo gli intervistati gli allievi di origine straniera incontrano maggiori difficoltà è proprio l'italiano, seguito da storia e geografia (tab. 2).

Tabella 1 - Differenze riscontrate dai docenti nel rendimento scolastico tra alunni italiani e alunni di origine immigrata (val. %)

Differenze	Sì	No	Non so	Totale
Per alunni stranieri che si inseriscono nel corso dell'anno	81,2	13,5	5,3	100,0
In generale, per gli alunni non nati in Italia	51,3	41,5	7,2	100,0
Per gli alunni di cultura rom	35,3	20,0	44,7	100,0
Per gli alunni di determinati etnie - paesi di origine	41,8	36,2	22.,0	100,0
Per tutti gli alunni immigrati anche quelli nati in Italia	26,6	62,8	10,6	100,0

Fonte: Indagine Censis, 2007.

In generale, piuttosto che alle modifiche curricolari e di contenuto, i docenti, per favorire il rendimento e il successo scolastico dei propri alunni di origine immigrata sembrano affidarsi all'esperienza laboratoriale.

Tabella 2 - Materie per le quali, secondo i docenti, sussiste una più sensibile differenza di rendimento tra alunni italiani e alunni di origine immigrata, per ripartizione geografica (val. %)

Materia	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Italiano	90,1	79,7	93,5	97,6	88,6
Storia, geografia	54,9	50,0	63,4	48,8	54,8
Matematica	23,2	30,5	17,2	9,8	22,6
Educazione tecnica	–	1,7	–	4,9	1,0
Educazione artistica/musicale	0,7	0,8	–	4,9	1,0
Educazione fisica	–	2,5	–	–	0,8
Lingue straniere	5,6	11,9	10,8	9,8	9,1
Altro	0,7	0,8	–	2,4	0,8

Nota: Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte.
Fonte: Indagine Censis, 2007.

L'orientamento prevalente al termine del ciclo dell'obbligo, in linea con quanto riscontrato dai monitoraggi ministeriali, è verso i percorsi tecnico-professionali oppure verso i corsi regionali di formazione professionale. Le motivazioni che più giocano sulla scelta sono essenzialmente riconducibili al contesto socio-economico e culturale della famiglia di appartenenza.

Una influenza marginale sembrano invece avere la votazione conseguita, una cultura familiare che orienta le scelte in base al sesso del figlio, le prospettive di stanzialità sul territorio italiano. Solo in rari casi, le scelte sono il frutto di un'attività di orientamento messa in atto da appositi servizi territoriali.

Tanto dalle risposte dei docenti, quanto da quelle delle famiglie sembrerebbe emergere un buon rapporto dei docenti sia con gli alunni di origine immigrata sia con le loro famiglie e complessivamente l'inserimento dei bambini di origine immigrata viene valutato in maniera positiva. Risulta altresì piuttosto bassa la quota di genitori che lamenta discriminazioni subite dai propri figli che, comunque, nel peggiore dei casi, si limiterebbero ad aggressioni verbali e isolamento.

Meno positivo il rapporto con i genitori italiani, dato che il 46,3% delle mamme straniere ritiene di avere rapporti ottimi o buoni con gli altri genitori, ma il 16,9% li giudica del tutto insoddisfacenti e il 36,8% appena soddisfacenti. Anche i docenti intervistati ritengono che i rap-

porti tra alunni stranieri e italiani, nonché degli stranieri tra di loro siano nel complesso buoni o comunque soddisfacenti. Solo in pochi casi ci si spinge però fino a ritenerli ottimi.
Più differenziata appare essere la situazione in relazione al rapporto che intercorre tra la scuola italiana e i genitori degli alunni di origine immigrata. In maggioranza i docenti intervistati forniscono dei giudizi positivi, ritenendo che tali rapporti non siano diversi da quelli che usualmente si instaurano con i genitori italiani o addirittura sottolineando come i genitori stranieri diano molto importanza al successo scolastico dei propri figli. Per un 19,1%, però, il rapporto con tale tipologia di genitori risulta essere quasi inesistente per le difficoltà di comunicazione; il 12,8% denuncia una notevole difficoltà correlata alla distanza culturale e un ulteriore 10,3%, in netto contrasto con la quota di colleghi che invece ha un'opinione ampiamente positiva sul tema, ritiene che le difficoltà incontrate siano da imputare alla scarsa importanza che nel complesso i genitori stranieri attribuiscono all'istruzione dei propri figli.

4. Quali prospettive

L'insieme delle evidenze finora esposte delinea uno scenario che in gran parte risulta essere ancora attuale, con anzi alcune accentuazioni delle difficoltà e dei nodi critici, in virtù del combinato disposto della maggiore presenza nelle aule del paese di bambini e ragazzi di origine immigrata e del maggiore stress cui è sottoposto il sistema scolastico con l'applicazione di nuove direttive e orientamenti, le riforme in atto e quelle prospettate e con budget finanziari in contrazione.
Se ne ricavano alcune considerazioni di carattere generale che direttamente ne discendono, anche in termini di raccomandazioni.
Nello specifico, sembrano essere tre le dimensioni di intervento su cui articolare una proposta efficace e di più ampio respiro: la dimensione pedagogico-didattica e culturale, la dimensione relazionale e la dimensione organizzativo-gestionale.
La prima dimensione richiama la necessità di rafforzare, così come d'altronde richiesto dagli stessi docenti, le conoscenze e le competenze di questi ultimi sia dal punto di vista della pedagogia multiculturale sia in relazione all'insegnamento linguistico, che comunque sottende anch'esso un livello di comprensione e interscambio culturale. Si tratta di predisporre un programma diffuso di formazione continua ma an-

che di ripensare in tale senso la formazione iniziale degli insegnanti, di lingua italiana e non solo, in quanto oggi la presenza e il ruolo di alcuni insegnanti specializzati non assicura nel futuro la capacità di affrontare un fenomeno che si prefigura in sicura espansione, anche in aree del paese finora coinvolte solo in maniera marginale. In questo contesto, appare importante anche operare una ulteriore riflessione sulle seconde generazioni, sgombrando il campo da quei pregiudizi che li vogliono in gran parte assimilabili per problematicità e caratteristiche ai minori nati e cresciuti all'estero, ma anche non sottovalutando le difficoltà di approccio e relazione che il mondo della scuola, nelle sue varie componenti, ha nei confronti di queste «nuove soggettualità».

Quest'ultima considerazione permette di sottolineare l'importanza strategica della dimensione relazionale. In primo luogo, l'indagine ha permesso di evidenziare quanto sia importante coinvolgere le famiglie. Se è vero che i diretti interessati al processo scolastico sono i minori scolarizzati, è fondamentale che la scuola riesca a creare un canale di contatto continuativo con le famiglie di origine. Spesso i problemi dei genitori stranieri, nati e cresciuti in altri paesi, sono superiori a quelli dei figli: in molti casi gli adulti provengono da paesi in cui si dà un diverso valore all'istituzione scolastica (e non necessariamente inferiore) e all'insegnamento; spesso non hanno una perfetta padronanza della nostra lingua; in alcuni casi provengono da realtà rurali; in molti hanno una bassa scolarità. Dalle interviste è emersa una lieve divergenza di vedute tra docenti e famiglie sulla qualità ed efficacia delle comunicazioni, che in parte è dovuta anche alle difficoltà di ordine più generale che oggi la scuola incontra nella relazione e nella capacità di coinvolgimento dei genitori, italiani e non.

Risulta inoltre fondamentale la creazione di reti tra le scuole e tra queste e le agenzie, pubbliche e private, che sono sul territorio, per coordinare gli interventi, diffondere le buone prassi e ottimizzare le risorse: in un sistema a risorse limitate l'unica soluzione è quella della sinergia e della collaborazione.

Infine, è ovvio che debba essere coinvolta anche la dimensione organizzativo-gestionale, soprattutto finalizzando le politiche e le strategie messe in atto a livello nazionale e locale ad individuare uno o più modelli di intervento condivisi, a partire da quanto di esperienza e buone prassi si è andato elaborando in questi anni, al fine di attenuare il carattere episodico e volontaristico finora dominante. A tale proposito, si ricorda che qualunque innovazione di tale portata, che implica una revisione del

milieu culturale, della strumentazione didattica, degli obiettivi pedagogici e di tanto altro ancora, dovrebbe essere supportata da forti e adeguati strumenti di accompagnamento e sostegno, primo fra tutti, un sistematico e approfondito monitoraggio quantitativo e qualitativo di realtà, esperienze, progetti, una verifica costante dello stato dell'arte e dell'adeguatezza delle risorse umane, strumentali, finanziarie disponibili, una conseguente ritaratura delle politiche e delle strategie.

Nonostante i principi contenuti nelle normative e nei documenti di indirizzo, la nostra scuola resta inoltre sostanzialmente «italianocentrica», e stenta a trovare un approccio culturale basato sulla conoscenza reciproca, lo scambio, la revisione dei programmi; mentre sarebbe necessario compiere uno vero salto culturale, per cambiare nel profondo l'approccio complessivo. Da questo punto di vista, il primo passaggio verso una scuola (e una società) interculturale, che riconosca l'importanza delle seconde generazioni di immigrati, dovrebbe essere di carattere normativo, finalizzato ad «allargare le maglie» per la concessione della cittadinanza ai giovani nati e cresciuti nel nostro paese (e in questo senso va la proposta di legge attualmente in discussione).

Infine, occorre che le politiche per l'integrazione scolastica dei figli di immigrati procedano in maniera coordinata con le altre questioni del welfare che sono fondamentali per l'inclusione sociale della popolazione straniera, e in particolare con il diritto ad un lavoro regolare e con quello all'abitazione.

Riferimenti bibliografici

Collicelli C., 2005, *Comunicazione e multiculturalità*, in Nelken D. (a cura di), *L'integrazione subita. Immigrazioni, trasformazioni, mutamenti sociali*, Franco Angeli, Milano.

Collicelli C., 2006, *Tools for Measuring the Well-being of Children,* Fondazione Istituto Mediterraneo per l'Infanzia, Cnel, Lynkeus Editore, Roma.

Collicelli C., 2010, *Associazioni straniere: dalla supplenza allo stimolo della responsabilità*, in Carchedi F. e Mottura G. (a cura di), *Produrre cittadinanza. Ragioni e percorsi dell'associarsi tra immigrati*, Franco Angeli, Milano.

Fondazione Censis, 2009, *Vissuti ed esiti della scolarizzazione: il fenomeno del bullismo e l'integrazione degli alunni immigrati*, «Censis Note & commenti», n. 7/8, Roma.

Fondazione Censis/Iprs-Synergia (a cura di), 2010, *L'Italia come laboratorio di integrazione. Modelli, pratiche, indicatori*, Csr, Roma.

Migrazioni femminili

Migrazioni femminili, transnazionalismo, reti

Renata Semenza, Manuela Samek Lodovici, Flavio Scantimburgo, Daniela Loi

Partendo dalla ricostruzione dei flussi migratori femminili verso l'Europa, l'articolo affronta il tema, relativamente poco studiato, del ruolo attivo delle donne migranti nei processi di mobilità, di integrazione e di mantenimento dei legami con il paese di provenienza. Vengono presentati i risultati di una ricerca empirica che analizza gli effetti dell'esperienza migratoria e i cambiamenti sperimentati dalle donne migranti dal Marocco nella sfera delle reti sociali, del mercato del lavoro e dei rapporti familiari. Viene affrontato anche il tema del ruolo delle donne migranti come potenziali agenti di sviluppo delle comunità di origine, non solo riguardo all'impatto delle rimesse economiche, ma anche dal punto di vista della trasmissione di capitale sociale e del rafforzamento di una cultura transnazionale.

1. Introduzione

La femminilizzazione dei processi migratori, favorita dall'incremento della domanda di lavoro di cura nei paesi industrializzati, non è un fenomeno nuovo. Oggi in Europa la quota di immigrazione femminile (52%) è superiore a quella maschile, con una presenza più significativa di donne fra la popolazione migrante dall'Europa dell'Est, dall'America latina e dai paesi del Sud Est asiatico (Ec 2008). Ciò che sembra davvero cambiato negli ultimi venti anni è il fatto che un numero maggiore di donne sono emigrate autonomamente, alla ricerca di lavoro e sono state le iniziatrici di ricongiungimenti familiari successivi. Si consolida dunque l'importanza del ruolo delle donne come migranti indipendenti e come soggetti attivi di rimesse economiche e di sostegno alle famiglie nel paese di provenienza e allo sviluppo locale.
I risultati della ricerca, che qui brevemente presentiamo[1], si inquadra-

[1] La ricerca, realizzata da Soleterre strategie di pace Onlus, Università degli Studi di Milano e Istituto per la ricerca sociale nell'ambito del programma Aeneas, cofinanziato dall'Unione europea, si concentra su un campione di 120 donne emigrate in Lombardia e un campione equivalente di donne, residenti in una regione interna del Marocco (Chaouia-Ouardigha) a forte emigrazione verso l'Italia,

no nella moderna storia delle migrazioni nel Mediterraneo e si riferiscono alla corrente migratoria dal Marocco all'Italia. Il flusso di migrazione femminile è in crescita (nel 2008 era pari al 42,1% sul totale dei residenti marocchini in Italia) e significativamente più elevato degli altri paesi arabo-musulmani del Nord Africa, che alimentano le correnti migratorie verso l'Europa.

Sebbene in questa fase storica l'origine dei percorsi di emigrazione delle donne maghrebine dipenda in larga misura dai ricongiungimenti familiari, la ricerca ci restituisce un quadro dinamico e ricco di implicazioni sociali, poiché alla riunificazione familiare subentra un percorso di emancipazione e di ricerca di indipendenza economica.

All'interno di questo gruppo etno-culturale le donne hanno un ruolo complesso, che, da un lato, supporta la stabilizzazione del processo di mobilità e il radicamento nella società di accoglienza, ma, dall'altro, contribuisce a mantenere vivi i legami con il paese di provenienza e le sue tradizioni culturali, sostiene l'accumulazione del capitale umano e sociale necessario per costruire ponti tra il contesto di immigrazione e quello di provenienza.

La ricerca mira a esaminare come l'esperienza migratoria cambi la posizione delle donne nelle relazioni familiari, nel mercato del lavoro e nelle loro reti sociali, cercando di rispondere a uno dei quesiti di fondo degli studi sulle migrazioni, che riguarda l'impatto dei processi migratori sulle società di arrivo e di partenza. A questo fine le questioni relative a migrazione, adattamento, integrazione, pluralismo e transnazionalismo sono considerate in una prospettiva di genere. In questo particolare scenario migratorio, i rapporti intergenerazionali e il ruolo dei figli, la seconda generazione delle famiglie in migrazione, assumono rilevanza e influiscono sulla propensione verso un insediamento stabile. Dal carattere «familiare» del modello migratorio derivano, come vedremo, una serie di conseguenze sui processi di integrazione.

che sono ritornate in Marocco o che appartengono a famiglie migranti. I risultati che presentiamo si riferiscono alla sola indagine realizzata in Italia: il campione, costruito adottando la tecnica del campionamento a valanga, risulta autoselezionato ed è in prevalenza costituito da donne adulte (il 78% hanno tra i 25 e i 45 anni), di provenienza urbana, sposate, madri, con un livello di istruzione medio-alto, scolarizzatesi in Marocco e presenti in Italia da lungo tempo (l'80% da almeno 5 anni). La natura auto-selezionata del campione presuppone una certa cautela nella generalizzazione delle conclusioni ricavabili dall'analisi dei dati raccolti attraverso l'indagine sul campo.

Uscendo da una visione *gender-blind*[2] (Pessar e Mahler, 2003; Carling, 2005; Anthias e Cederberg, 2006) e cercando di superare le convenzioni culturali che hanno sovente caratterizzato gli studi sulle migrazioni, la ricerca approfondisce anche i nodi problematici della circolarità migratoria, del ruolo delle donne migranti come potenziali agenti di sviluppo locale e delle politiche bilaterali, che sarebbero necessarie per favorire eventuali ritorni, anche riferiti alle seconde generazioni.

2. I caratteri distintivi della migrazione femminile marocchina

La ricerca mette in risalto la prevalenza di un modello migratorio di tipo «familiare», che si caratterizza per l'integrazione e il radicamento nel paese di destinazione, veicolati proprio attraverso la ricomposizione del nucleo familiare. Come spesso è avvenuto nelle migrazioni internazionali, soprattutto nordafricane, il soggetto primo-migrante è l'uomo, che tende a costituire una sorta di prima fase di una traiettoria migratoria incline a confluire nella riunificazione familiare. Il carattere familiare del progetto migratorio incide anche sulla indeterminatezza della durata della permanenza, che è slegata dalla volontà e dai propositi individuali e più influenzata dai vincoli e dalle opportunità interne al gruppo familiare.

2.1 Fattori di integrazione e stabilizzazione della mobilità

Anche per questa comunità si conferma l'esistenza di catene migratorie costituite da reti parentali e amicali che facilitano l'emigrazione verso i luoghi d'insediamento dei primo-migranti e l'integrazione nel paese ospitante, attraverso la messa a disposizione di informazioni e vari tipi di supporto, di natura abitativa, economica e lavorativa, ma anche di sostegno morale, specialmente nel periodo iniziale di ambientamento al nuovo contesto.

[2] Fino alla metà degli anni settanta il tema delle migrazioni femminili era quasi assente dalla letteratura sui processi migratori, a causa di una visione egemone del modello familiare di tipo patriarcale, che dava per scontato che le donne fossero dipendenti, sul piano economico e sociale, dagli uomini capofamiglia. A questa visione impostata sulla neutralità di genere concorrevano, da un lato, le statistiche sulle migrazioni, che non prevedevano la distinzione per sesso e, dall'altro, il concentrarsi degli impieghi femminili nell'economia informale e sommersa dei servizi domestici e alla persona, che sfuggiva alle statistiche ufficiali.

A differenza di quanto sovente accade nel caso di donne che emigrano da altre aree geo-politiche, come l'America latina e l'Europa orientale, il modello migratorio di tipo familiare delle donne marocchine non comporta forti lacerazioni rispetto ai figli, che nella gran parte dei casi vivono con le madri. Ciò rappresenta un punto di forza e di equilibrio per il nucleo familiare e per le donne stesse, che influisce positivamente sull'esperienza migratoria e che, nel contempo, incide sulle sue prospettive di sviluppo. La presenza dei figli nel paese ospitante costituisce una variabile cardine, a volte sottovalutata dalla letteratura più tradizionale, nel favorire il radicamento nella società di accoglienza e nel condizionare i progetti migratori. Queste dinamiche integrative sono rafforzate dal fatto che i figli sono generalmente nati in Italia e quindi si formano e maturano nel tessuto relazionale del gruppo dei pari, insieme agli autoctoni, sviluppando un'identità che si alimenta anche dell'appartenenza alla società di accoglienza[3].

In generale, il modello migratorio familiare e l'aumentata presenza femminile agiscono come fattori di stabilizzazione dei percorsi migratori e rafforzano il legame con le reti istituzionali locali. Nelle famiglie marocchine il compito di entrare in relazione con le strutture pubbliche che offrono servizi rivolti a favorire l'integrazione, come anche con organizzazioni associative autoctone ed enti del terzo settore riguardo alle dimensioni abitative, lavorative e scolastiche per i figli spetta prevalentemente alle donne, che svolgono quindi un'importante funzione nel processo di inserimento sociale e di consolidamento insediativo.

Viceversa, le associazioni formate da immigrati marocchini risultano poco istituzionalizzate e relativamente fragili, a riprova che in questo caso il modello migratorio, più che basarsi sulle relazioni di natura «comunitaria», si fonda sui legami forti di tipo familiare e su una cultura di tipo individualista.

Oltre al ruolo stabilizzatore giocato dall'insediamento familiare, il processo di integrazione è rafforzato dalla percezione positiva delle donne straniere da parte della società di accoglienza, che sono viste come una presenza meno intrusiva e destabilizzante per l'ordine sociale rispetto agli uomini, sebbene ciò paradossalmente contrasti con i costi

[3] Non sempre l'integrazione delle seconde generazioni avviene tuttavia in modo positivo, poiché la maggiore consapevolezza degli svantaggi socio-economici e delle discriminazioni in cui possono incorrere ingenera spesso insoddisfazione e disadattamento.

economici più elevati che comporta l'insediamento di un intero nucleo familiare[4].

Una variabile centrale riguardo ai processi di integrazione è rappresentata anche dalla durata della permanenza nel paese di destinazione. Con il passare del tempo si estendono e si consolidano le reti sociali a cui il migrante fa riferimento, specie riguardo alle relazioni con gli autoctoni e con gli attori istituzionali, si perfeziona la padronanza della lingua del paese ospitante, tende a ridursi il gap culturale e a rinsaldarsi l'itinerario di inserimento lavorativo, abitativo ed economico-finanziario, nonché la relativa posizione giuridica. È importante sottolineare come con il tempo la posizione femminile migliori comparativamente di più di quella maschile (Apre, 2009).

La ricerca mette in evidenza l'importanza del nucleo familiare e il fatto che al suo interno si sperimenti la conservazione di varie tradizioni proprie del patrimonio culturale originario, specialmente riguardo alla dimensione religiosa che incide su diverse pratiche quotidiane. Questo aspetto merita di essere letto insieme alla significativa integrazione percepita dalle donne marocchine intervistate: rispetto all'indice di integrazione costruito[5], emerge che un quarto delle immigrate è fortemente integrato (25,2%), ben oltre la metà (57%) ha un buon livello di integrazione, mentre una minoranza (17,8%) risultata poco integrata nel contesto di destinazione. Ciò consente di rimarcare, in modo contro-intuitivo, come gli elementi legati alla tradizione possano contribuire a consolidare l'inserimento sociale piuttosto che costituire un intralcio all'inclusione nella società di accoglienza.

Sul versante occupazionale, oltre la metà del campione è occupata nel

[4] Le difficoltà legate a stime attendibili sui costi economici imputabili alle diverse componenti migratorie (uomini – donne e bambini) nelle società ospitanti suggerisce una certa cautela nell'interpretazione di questi aspetti.

[5] L'indice di integrazione (vedi anche Cesareo e Blangiardo, 2009) è stato costruito facendo riferimento a quattro dimensioni: economica (considerando la condizione abitativa, lavorativa e la capacità di risparmio), sociale (considerando la composizione etno-culturale delle reti amicali, la partecipazione a organismi della società civile e le aspettative sull'integrazione dei figli), culturale (considerando il grado di conoscenza della lingua italiana e la sua frequenza di utilizzo, il livello di interesse per le vicende socio-politiche dell'Italia e la rilevanza delle tradizioni del paese di origine nella società di accoglienza) e politico-giuridica (considerando lo status giuridico del migrante). Si è quindi attribuito un punteggio in base agli elementi selezionati e distinto le migranti marocchine in tre categorie: poco integrate, integrate e molto integrate.

mercato del lavoro retribuito, a riprova del fatto che una quota significativa è attivamente coinvolta in processi di integrazione lavorativa nella società di accoglienza.

Ciò è comunque accompagnato da un fenomeno, diffuso anche fra gli uomini, di dequalificazione professionale delle occupate, che, nonostante il livello di istruzione medio-alto, finiscono per svolgere i cosiddetti «lavori da immigrata» nel settore delle pulizie e della cura e assistenza domestica e familiare, caratterizzati da bassi livelli retributivi e compiti poco qualificati (Ambrosini, 2005; Decimo, 2005; Ehrenreich e Hochschild, 2004), circostanza che spesso frustra le aspettative occupazionali coltivate alla partenza dal Marocco. A ciò si aggiungano le pratiche discriminatorie a cui andrebbero incontro nel mercato del lavoro, per l'appartenenza etnica e riguardo al fatto di indossare il velo, sebbene solo una parte delle intervistate parrebbe avvertire queste difficoltà in modo intenso.

La realizzazione di attività autonome è poco diffusa tra le immigrate marocchine e non costituisce un'opzione di avanzamento sociale. Le piccole iniziative imprenditoriali (ad esempio, phone center, imprese di pulizia) mostrano un elevato tasso di mortalità. Le difficoltà di accesso al credito e ai servizi di supporto rappresentano il principale ostacolo alla micro-impresa, spesso accompagnate, almeno per una parte delle migranti marocchine, dalla carenza di esperienza e di formazione, anche se un segmento significativo di intervistate ha frequentato corsi di formazione professionale in Italia.

Persiste inoltre un problema di disoccupazione e di sottoccupazione, che conferma le difficoltà che le migranti marocchine incontrano nel mercato del lavoro italiano e che implica anche degli effetti di scoraggiamento nei confronti del lavoro retribuito.

Dalle interviste emerge, inoltre, che circa la metà delle donne marocchine ha sperimentato un peggioramento delle condizioni economiche nell'arco della permanenza in Italia, a causa della perdita di potere d'acquisto dei salari e dell'aumento delle spese familiari con la nascita dei figli, oltre che della crisi e delle difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. Questi aspetti potrebbero avere degli effetti negativi sui processi di integrazione, specie per le famiglie monoreddito. Le stesse difficoltà incontrate riguardo alla capacità di risparmio, acuitesi con la crisi, contribuiscono a evidenziare il carattere precario del processo di inclusione socio-economica di una parte significativa di migranti marocchini.

D'altro canto, livelli di istruzione elevati combinati con una certa du-

rata della permanenza nel paese di destinazione, la costruzione di più ampie reti sociali e istituzionali, e una buona conoscenza della lingua italiana influiscono positivamente sull'integrazione, facilitando l'accesso a occupazioni migliori, come quella di mediatrice linguistico-culturale e/o traduttrice-interprete, anche se si tratta di impieghi spesso contraddistinti da un'elevata precarietà.
Nel complesso, i livelli di integrazione lavorativa conseguiti sembrano assicurare un discreto grado di inclusione economica nella società di accoglienza, almeno riguardo ai nuclei familiari nel loro insieme, sia pur in presenza di sacche che manifestano una certa sofferenza integrativa. Particolarmente difficile è la situazione economica delle donne sole (specialmente in presenza di figli), che testimonia la loro maggiore fragilità rispetto alla controparte maschile.

2.2 Effetti di emancipazione e legami transnazionali

L'esperienza migratoria viene percepita dalla maggioranza delle donne intervistate come fortemente emancipatrice sul piano dell'autonomia personale, professionale e finanziaria, emancipazione che tende a consolidarsi man mano che si approfondisce il processo di integrazione.
Sullo sfondo rimane però la difficoltà di raggiungere un compromesso tra i valori tradizionali a cui le famiglie continuano a aderire – e che possono, ad esempio, incidere sull'abbigliamento e il contegno femminile, specie nei luoghi pubblici – e i valori di una società che attribuisce grande rilievo alla parità di genere, oltre che ai consumi e al benessere individuale. Questa possibile contraddizione si ripercuote soprattutto nell'educazione dei figli.
Accanto al processo di emancipazione e di integrazione nella società di accoglienza, rimangono rilevanti, soprattutto per le donne, le pratiche dirette alla conservazione dei legami con la madrepatria. Appaiono infatti significativi gli scambi con il paese di provenienza, facilitati dalla fortissima accelerazione dei mezzi di comunicazione, attraverso contatti telefonici (skype), viaggi durante i periodi di vacanza, invio di rimesse economiche e di regali. Anche l'interesse mantenuto per gli eventi socio-politici del Marocco conferma l'esistenza di una quota di donne che sta sperimentando forme di appartenenza transnazionali, che concorrono ad alimentare la comunicazione fra le due sponde del Mediterraneo.
Il mantenimento dei vincoli con il paese di origine, insieme ai processi di integrazione, contribuisce a delineare una dimensione transnazio-

nale delle traiettorie migratorie delle donne marocchine. In altri termini, si evidenzia la propensione, almeno di una parte di esse, a conciliare sul piano delle appartenenze gli elementi propri del patrimonio culturale di origine con quelli che via via vanno acquisendo nel paese ospitante (transnazionalismo identitario) e di essere concretamente portatrici di pratiche che costruiscono ponti tra i due contesti (transnazionalismo relazionale).

A ciò contribuiscono anche mediante l'invio regolare di rimesse economiche, che riguarda buona parte dei nuclei familiari marocchini. Questi trasferimenti di denaro sono destinati soprattutto alle rispettive famiglie di origine per far fronte ai bisogni primari. Le rimesse sono perciò importanti soprattutto per accrescere la qualità dei consumi e contribuire a migliorare lo stile di vita dei familiari rimasti in Marocco, oltre ad avere un ruolo di alimentazione delle catene migratorie. Diffuso risulta anche l'invio di rimesse per concorrere alle spese per le tradizionali festività religiose musulmane. Questi trasferimenti di risorse, al di là dell'aspetto economico, hanno dunque esplicitamente il senso di mantenere saldi i legami con le famiglie e la comunità di origine.

L'effetto di queste relazioni, che le donne marocchine sovente intrattengono con altre donne interlocutrici nel paese di origine (madri, sorelle, zie), influisce più o meno direttamente sulla costruzione di nuove identità femminili nella società di emigrazione. Infatti il portato della loro esperienza migratoria di emancipazione viene trasferito al resto della famiglia rimasta in patria, attraverso quelle che potrebbero definirsi come delle rimesse sociali e culturali.

Più raramente questi legami con il Marocco si traducono in investimenti economici, siano essi di tipo immobiliare, produttivo o imprenditoriale. Il transnazionalismo relazionale delle donne marocchine ha soprattutto un significato sociale, piuttosto che economico-produttivo, e si concentra nell'ambito dei legami forti, anziché concretarsi in pratiche riguardanti il mondo degli affari e del lavoro. Gli investimenti di carattere imprenditoriale nel paese di origine sarebbero invece scoraggiati da un certo clima di sfiducia nei confronti delle istituzioni locali-regionali e degli intermediari (banche, cerchia parentale e amicale, soci) a cui sarebbe affidata la gestione dei flussi delle rimesse economiche.

Dalle interviste emerge a tratti il fatto che la doppia appartenenza può anche tradursi in una «doppia assenza», specie per coloro che si vengono a trovare sospese tra il paese di origine, per cui provano nostalgia, ma in cui vedono difficile un ritorno, e la società ricevente, di cui faticano a sentirsi parte integrante (Sayad, 2002).

L'atteggiamento verso le prospettive di ritorno in Marocco dipende in larga misura dal grado di integrazione raggiunto: il proposito di rientrare viene manifestato soprattutto dalle migranti meno inserite nella società di accoglienza, che necessitano di serbare aperta questa opzione come ingrediente del loro progetto migratorio, ma che avrebbero anche più difficoltà a fare effettivamente rientro nella madrepatria. Per questo tipo di modello migratorio il ritorno spesso è illusorio (Sayad, 2008) e le evidenze empiriche tendono a confermare l'esilità del fenomeno (Cassarino, 2007; Hamdouch e Ould-Aoudia, 2008).
In ogni caso, il fatto che il percorso migratorio sia caratterizzato da qualche impronta di circolarità è legato fortemente alle prospettive migratorie delle seconde generazioni. A questo riguardo, è significativo che la maggioranza delle donne marocchine intervistate si attenda che il futuro dei propri figli si realizzi in Italia. In questo caso il rientro viene visto solo come temporaneo, poiché la prospettiva sarebbe di tenere vive le relazioni con i figli rimasti ad abitare in un'altra terra.
Nel complesso, si può affermare che la dimensione transnazionale, più che tradursi in traiettorie migratorie circolari, riguardi la conservazione di significativi legami affettivi e sociali con i gruppi di riferimento nel paese di origine. Il mantenimento di legami può quindi funzionare come anello di congiunzione che alimenta le catene migratorie verso il paese di accoglienza, oltre ad avere un impatto sullo sviluppo economico, ma anche sul tessuto sociale e sull'eredità culturale della comunità di origine attraverso nuovi ingredienti socioculturali e pratiche rinnovate, specie rispetto alle relazioni di genere. Le donne marocchine sembrano propense a integrarsi piuttosto stabilmente nella società di accoglienza senza apparenti segni di gravi conflitti d'identità.

3. Donne migranti, sviluppo locale e implicazioni di policy

La migrazione femminile è potenzialmente un importante canale di sostegno allo sviluppo sociale ed economico dei paesi di provenienza, sia mediante l'invio di rimesse economiche, sia attraverso l'avvio di attività imprenditoriali, ma anche e soprattutto, tramite il mantenimento dei legami transnazionali, che facilita il diffondersi di nuove identità femminili e delle risorse culturali e sociali acquisite nel paese di arrivo (rimesse culturali e sociali). Questi aspetti sono ancora poco considerati nella letteratura sui processi migratori, così come le diffe-

renze di genere nella gestione delle rimesse e nell'avvio di attività imprenditoriali[6].

Dalla ricerca emerge che quasi la metà delle intervistate è direttamente coinvolta nell'invio di rimesse in modo regolare e che, come si è già anticipato, le rimesse vengono destinate soprattutto a provvedere ai bisogni primari della famiglia di origine, piuttosto che per investimenti produttivi. D'altro canto, come ormai risulta chiaramente dalla ampia letteratura sul tema (si veda Arrighetti, 2009), le rimesse economiche non rappresentano necessariamente uno strumento di sviluppo economico per i paesi di emigrazione, se non sono sostenute da politiche mirate in grado di orientarne l'utilizzo. Se le rimesse rappresentano uno strumento di riduzione della povertà (Adams e Page, 2005) e di aumento dei consumi delle famiglie destinatarie, esse possono però creare dipendenza e non essere indirizzate ad attività produttive e di sviluppo locale.

Più interessanti, in una prospettiva di sviluppo locale e di migrazione circolare, sono i risultati della ricerca sulla propensione a intraprendere attività imprenditoriali o commerciali in Marocco, soprattutto nei settori dell'import-export dei prodotti artigianali e del turismo, che riguarda quasi un quinto delle intervistate. Tale propensione assume maggiore intensità nei progetti delle donne marocchine più giovani e più istruite, che sono in Italia da più tempo e che hanno quindi avuto la possibilità di acquisire le risorse economiche, culturali e sociali necessarie per l'avvio di attività in proprio[7].

Per il Marocco si tratta di risorse umane importanti, anche in vista di un loro eventuale coinvolgimento in progetti di co-sviluppo. Tuttavia, le politiche di sostegno all'imprenditoria delle donne migranti sono state finora molto deboli sia in Italia che in Marocco, così come la cooperazione fra i due paesi. In questo senso, appaiono di rilievo tutti gli sforzi dedicati a stabilire dei corridoi istituzionali tra Italia e Marocco per concertare politiche di sviluppo locale, che, partendo dal coinvolgimento della comunità di migranti in Italia, sviluppino le potenzialità dei legami transnazionali di cui sono portatrici le donne marocchine,

[6] Interessanti sono gli studi proposti dal Cream, Uk (Centre for Research and Analysis of Migration), Casey e Dustman, 2009; Wahba e Zenou, 2009.

[7] Le interviste realizzate in Marocco consentiranno di comprendere meglio il tipo di attività intraprese da donne marocchine tornate in patria dopo un'esperienza migratoria o appartenenti a famiglie migranti e il ruolo delle rimesse economiche e sociali.

rafforzandone il ruolo di agenti di sviluppo economico-sociale. Dalla ricerca emergono numerosi spunti di riflessione sulle politiche di sostegno alla creazione di attività produttive e/o commerciali nel paese di origine e di rafforzamento dell'auto-imprenditorialità delle donne migranti. Politiche finora poco considerate sia nei paesi di accoglienza che in quelli di origine[8], che potrebbero prevedere, da un lato, interventi di formazione e di sostegno alla creazione (e alla permanenza sul mercato) di impresa, specificamente rivolti alle donne migranti[9] – in particolare, con azioni di sostegno all'accesso al credito e alle reti commerciali – e, dall'altro, accordi bilaterali per favorire la circolarità migratoria attraverso l'assistenza nei percorsi di rimpatrio volontario.
A questo proposito si possono citare alcuni esempi di progetti di rientro, realizzati soprattutto a livello locale ad opera di Comuni, che si sono sostanziati nella creazione di reti territoriali a supporto del rientro volontario (Comune di Venezia), in finanziamenti erogati dalla Caritas e messi a disposizione dall'ente locale (Comune di Vicenza) e nell'istituzione di Dipartimenti per la mobilità geografica dei lavoratori (Regione Lombardia) con il compito di realizzare progetti pilota riguardanti la formazione e il rientro degli immigrati, basati su azioni di sviluppo locale, internazionalizzazione delle imprese italiane, delocalizzazione produttiva e potenziamento degli scambi commerciali (Ismu, 2009). Si tratta comunque di progetti di cui non si conoscono gli esiti e che non prevedono un'attenzione mirata alle necessità delle donne migranti e all'auto-imprenditorialità.
Nell'attuale situazione di crisi economica e di crescita della disoccupa-

[8] È significativo a questo proposito che l'Accordo bilaterale in materia di lavoro (2005) e il suo Regolamento attuativo (2007), sottoscritto dall'Italia (Direzione generale dell'immigrazione) e dal governo marocchino, non preveda incentivi alla circolarità migratoria o al rientro, ma si concentri piuttosto sulle misure tendenti all'integrazione nel sistema economico italiano. D'altro canto il Marocco, per supportare gli interventi produttivi sul proprio territorio, ha ridotto negli ultimi anni i costi per la creazione di impresa, facilitato il trasferimento della proprietà e semplificato le sue norme fiscali (Banca mondiale e Sfi, 2007).

[9] Un esempio interessante in questa direzione è costituito dal centro Imra di sostegno allo sviluppo di impresa migrante al femminile in Italia e in Marocco, realizzato dall'organizzazione Soleterre strategie di pace onlus, nell'ambito del progetto europeo di co-sviluppo «Tessere lo sviluppo: trame migratorie e co-sviluppo femminile tra Marocco ed Europa». Il centro, disponendo di un'analoga struttura operativa nella città di Settat (Marocco), favorisce la creazione di progetti imprenditoriali femminili, ad esempio, cooperative nel settore tessile.

zione si sta assistendo, anche a livello statale, a una rinnovata attenzione verso le politiche di rientro, che rischiano però di rafforzarne l'obiettivo di incentivo all'uscita e non di sostegno al rientro, attraverso la creazione di attività produttive nel paese di provenienza. Sull'esempio di quanto si sta sperimentando, più o meno positivamente, in altri paesi europei[10], il Ministero dell'Interno, nell'ambito del Fondo europeo per i rimpatri (2008-2013)[11], ha di recente finanziato il «Programma per l'assistenza al ritorno volontario dall'Italia e reintegrazione nel paese di origine» (Partir)[12] e il «Network italiano per il rimpatrio volontario» (Nirva). L'obiettivo del progetto Nirva è di consolidare un network nazionale in grado di promuovere a livello territoriale una maggiore conoscenza del Rimpatrio volontario assistito (Rva) e della reintegrazione nei paesi di provenienza, mentre il progetto Partir si occupa dell'attuazione dei progetti di rimpatrio. In particolare, viene fornita assistenza alla realizzazione di piani di reintegrazione, anche mediante supporto alla creazione di micro-impresa, in collaborazione con gli uffici Oim (Organizzazione internazionale per le migrazioni) nei paesi di origine degli interessati.

Entrambi i progetti sostengono il rientro degli immigrati in patria prevedendo una piccola indennità di reinserimento e in alcuni casi il sostegno alla creazione di una micro-impresa. Sarebbe importante avviare attività di monitoraggio e di valutazione degli esiti di questi interventi per comprendere meglio cosa funziona e cosa no e l'importanza delle differenze di genere e delle comunità di origine.

[10] In Spagna è stato realizzato un Piano di rientro volontario per incentivare il ritorno in patria degli stranieri rimasti senza lavoro, che ha previsto il versamento di tutte le indennità di disoccupazione in cambio della rinuncia al permesso di soggiorno e all'impegno da parte degli immigrati a non tornare per almeno tre anni. In Germania sussistono programmi di supporto al rientro che prevedono l'erogazione di un sostegno economico preceduto da una consulenza rivolta a verificare quale sarà la condizione abitativa e il sostentamento economico dell'immigrato al rientro.

[11] Il fondo è stato formalmente istituito con decisione n. 575/2007/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007, nell'ambito del programma *Solidarity and management of migration flows*, con l'obiettivo di sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri per migliorare la gestione dei rimpatri, sia forzati che volontari.

[12] Il progetto è promosso da Aiccre (Associazione italiana del consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa), Cir (Consiglio italiano per i rifugiati) e Oim (Organizzazione internazionale per le migrazioni).

L'auspicio sarebbe quello di realizzare un nuovo modello di integrazione delle politiche migratorie, che in Europa sono state finora estremamente deboli e prevalentemente difensive, con quelle della cooperazione allo sviluppo, puntando sulla forza delle rimesse economiche, sociali e culturali e sulla costruzione di azioni bilaterali più consistenti.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.

Anthias F. e Cederberg M., 2006, *State of the Art. Integration of Female Immigrants in Labour Market and Society*, Oxford Brookes University, Working Paper 2 - WP4, dicembre.

Apre (Agenzia per la promozione della ricerca europea), 2009, *Migrazione e genere: risultati della ricerca europea*, Workshop «Genere e migrazione tra politiche e risorse», Venezia, 30 ottobre 2009.

Arrighetti A., 2009, *Entità e destinazione delle rimesse: una rassegna della letteratura*, Rapporto di Ricerca in progress.

Banca mondiale e Sfi (Società finanziaria internazionale), 2007, *Doing Business 2007*, Banca mondiale e Sfi, Washington.

Carling J., 2005, *Gender Dimension of International Migration*, Global Migration Perspectives paper n. 35, maggio, Global commission on international migration, Ginevra.

Casey T. e Dustman C., 2009, *Immigrants' Identity, Economic Outcomes and the Transmission of Identity across Generations*, CReAM paper n. 23, Centre for research and analysis of migration, Londra.

Cassarino J.P. (a cura di), 2007, *Migrants de retour au Maghreb. Réintégration et enjeux de développement*, rapporto generale, Mirem project, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fi).

Cesareo V. e Blangiardo G.C. (a cura di), 2009, *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, Franco Angeli, Milano.

Decimo F., 2005, *Quando emigrano le donne. Percorsi e reti femminili della mobilità transnazionale*, Il Mulino, Bologna.

Ehrenreich B. e Hochschild A.R. (a cura di), 2004, *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Feltrinelli, Milano; ed. or. 2002, *Global Woman. Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Henry Holt and Company, New York.

European Commission (2008), *Employment in Europe 2008*, Brussels.

Hamdouch B. e Ould-Aoudia J., 2008, *L'impact de la migration de retour sur les pays d'origine*, paper presentato alla conferenza internazionale «Migrations, retours et développement», organizzata dall'Ocde/Ocse, il Ministero ita-

liano degli Affari esteri e l'Ispi (Istituto per gli studi di politica internazionale), Milano, 2-3 ottobre 2008.

Ismu (Iniziative e studi sulla multietnicità), *Quindicesimo rapporto sulle migrazioni 2009*, FrancoAngeli, Milano.

Pessar P.R. e Mahler S.J., 2003, *Transnational Migration: Bringing Gender in*, «International Migration Review», vol. 37, n. 3, pp. 812-846.

Sayad A., 2008, *L'immigrazione o i paradossi dell'alterità. L'illusione del provvisorio*, Ombre corte, Verona.

Sayad A., 2002, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina Editore, Milano; ed. or. 1999, *La double absence*, Éditions du Seuil, Paris.

Wahba J. e Zenou Y., 2009, *Out of Sight, Out of Mind: Migration, Entrepreneurship and Social capital*, CReAM paper n. 30, Centre for Research and Analysis of Migration, Londra.

L'altra faccia delle migrazioni: il *care drain* nei paesi di origine

Paolo Boccagni

L'articolo propone una lettura delle migrazioni, specie di quelle legate al lavoro femminile di cura, incentrata su un aspetto fondamentale per le politiche sociali, ma relativamente trascurato: il care drain *o «drenaggio di risorse di cura», e più in generale gli effetti sociali dell'emigrazione sul tessuto familiare e comunitario dei paesi d'origine. Dopo aver discusso le principali sfaccettature del rapporto welfare-migrazione nell'ottica delle società di provenienza, si propongono alcune osservazioni sulle potenzialità e i limiti delle politiche di contrasto del* care drain*, e sugli effetti ambivalenti della migrazione per il welfare, tra protezione sociale e creazione di nuovi bisogni e disuguaglianze.*

1. Introduzione

È abbastanza comune, nel discorso pubblico e nelle ricerche sulle migrazioni, fare riferimento quasi esclusivo agli immigrati, ovvero ai processi di inserimento degli stranieri nella società ricevente, e a tutti gli aspetti della loro esperienza di vita che vengono dopo la partenza dalla madrepatria. Questa visuale, benché ovvia e necessaria alle politiche di settore, rischia di produrre una comprensione monca e unilaterale del fenomeno. Muove infatti dal presupposto che le traiettorie di vita degli immigrati siano slegate da quelle di chi è rimasto a casa: come se l'immigrazione segnasse una naturale e inevitabile cesura, o un punto di non-ritorno, rispetto alla vita e all'ambiente sociale di prima.

In questo articolo mi sforzerò di mostrare che una visione più articolata, capace di abbracciare le interrelazioni tra i migranti e i paesi d'origine, è utile per una comprensione più realistica del rapporto fra welfare e migrazioni. Si tratta da un lato di riconoscere, nei singoli migranti, l'importanza dei legami – rimesse, relazioni familiari, attività sociali, economiche o politiche, progetti di ritorno – che li possono mantenere collegati con la madrepatria; dall'altro lato, di allargare il campo dell'analisi al contesto d'origine dei migranti, e alle trasforma-

zioni nei sistemi di welfare e nei bisogni sociali della popolazione. Sotto entrambe le angolature il *care drain*, come insieme degli effetti di «drenaggio di risorse di cura» legati alle migrazioni, è questione di rilevanza generale per le politiche sociali, alla luce del differenziale di diritti e opportunità fra immigrati e autoctoni (ma anche tra emigrati e non-emigrati), e delle strutture di disuguaglianza su scala transnazionale in cui i processi migratori si inseriscono. In questo contributo, dopo una rassegna dei termini teorici del dibattito, proporrò alcune note di sintesi sugli effetti delle migrazioni rispetto ai bisogni sociali emergenti nei paesi d'origine. Ne accennerò poi alcune implicazioni per la politica sociale, evidenziando infine la profonda ambivalenza – tra *care drain* e protezione sociale – che il rapporto migrazione-welfare, a seconda delle condizioni, può assumere.

2. Alcuni concetti chiave

Le trasformazioni del lavoro di cura, retribuito e no, necessario alla riproduzione sociale delle famiglie e svolto prevalentemente dalle donne, alimentano un dibattito sempre più vivace, anche in relazione ad altre questioni: dalle risposte del welfare pubblico ai nuovi bisogni della popolazione, alla partecipazione lavorativa femminile e alle relative politiche di conciliazione; dal riconoscimento e la valorizzazione del lavoro non di mercato, fino alle ambivalenze insite nella «mercificazione» di mansioni spesso fondate su delicati equilibri relazionali ed emotivi, come quelle di accudimento informale. Se molto si è scritto sull'impiego crescente di manodopera straniera in quest'ambito, relativamente trascurate sono le ricadute familiari e sociali delle migrazioni di cura nel contesto d'origine. È ad autrici di orientamento femminista che si deve, in particolare, la prospettiva di una divisione internazionale del lavoro che abbraccia anche la sfera delle relazioni di assistenza alla persona, mettendo a nudo nuove stratificazioni di diritti e opportunità – in base a nazionalità, genere, classe (Ehrenreich e Hochschild, 2005) – su scala globale.

Il riferimento ineludibile, nella letteratura sul tema, è alle cosiddette «catene globali della cura». Questa formula allude a «una serie di legami interpersonali, attraverso luoghi diversi del pianeta, basati sul lavoro di accudimento (retribuito o no)», che generano a cascata «un plusvalore emotivo» (Hochschild, 2000, p. 131): a vantaggio essenzialmente dei paesi importatori delle migrazioni di cura, e poi – entro le

società d'origine – a relativo beneficio delle famiglie che possono ovviare al *care drain* con altre forme di accudimento vicario, rispetto a quelle prive anche di questa possibilità residuale.

L'interdipendenza asimmetrica tra i bisogni di riproduzione sociale intergenerazionale delle famiglie nelle aree periferiche e in quelle centrali del sistema-mondo si traduce, nell'insieme, in un trasferimento netto di risorse affettive a favore delle famiglie in condizioni più avvantaggiate. Nell'esempio di Hochschild (2000, p. 131), «la figlia maggiore di una famiglia povera […] accudisce i fratelli, mentre la madre fa la baby-sitter dei figli di una donna emigrata per accudire, a sua volta, i figli di una famiglia di un paese ricco». Per usare un'altra icastica immagine dell'autrice, nell'odierno capitalismo globale l'amore necessario al lavoro di cura è la nuova «merce»[1] che, come l'oro di un tempo, viene «estratta» dai paesi poveri e trasferita in quelli del «primo mondo», per coprire i bisogni di accudimento delle famiglie occidentali.

Arriviamo così, rivisitando il lavoro di cura nell'ottica dei paesi che lo «esportano», al concetto di drenaggio di cura o *care drain,* oggetto di molti riferimenti generici ma di rare analisi puntuali. Questa espressione, come osservano Vullnetari e King (2008, p. 144), è nata anzitutto per affinità con il più antico e noto fenomeno del *brain* (e *skill*) *drain,* inteso come perdita di capitale umano e culturale, all'interno di una data popolazione, determinata dall'emigrazione. Al giorno d'oggi, peraltro, la nozione di *care drain* fa riferimento anche ai bisogni insoddisfatti di accudimento – anzitutto degli anziani – creati, specie nel-

[1] Non mancano peraltro, anche da autrici femministe, le critiche a questa meccanicistica equazione. Lutz (2008, p. 1) ricorda ad esempio alcuni tratti peculiari del lavoro domestico e di cura: «l'intimità della sfera sociale in cui esso si svolge; la sua costruzione sociale come lavoro tipicamente femminile; il rapporto speciale tra datore di lavoro e lavoratore, che è fortemente emotivo, personalizzato e basato sulla dipendenza reciproca; una logica di fondo […] del tutto diversa da quella di altri settori occupazionali». Da parte sua, Yeates (2004, p. 371) definisce il lavoro di cura come «insieme di compiti e attività finalizzati a promuovere la salute e il benessere personale di persone che non possono farsene carico da sole, o preferiscono non farsene carico». L'autrice distingue il lavoro di cura «fisico» (*caring for)* da quello «emotivo» *(caring about)*, evidenziando come quest'ultimo sia irriducibile a una normale prestazione di lavoro retribuito, e quindi ai processi di «mercificazione» – l'assimilazione a un qualunque bene o servizio di mercato – su cui Esping-Andersen fonda la distinzione tra i regimi nazionali di welfare, in base al grado di autonomia da tali processi che essi garantiscono ai loro cittadini.

l'Europa mediterranea, dai mutamenti demografici ed economici, nonché dall'indebolimento dei modelli familiari tradizionali (Bettio e al., 2006). Questa transizione motiva, tra l'altro, il crescente ricorso a personale di cura straniero. Più spesso, però, la categoria di *care drain* viene utilizzata in riferimento all'erosione delle risorse di cura per i familiari dei migranti, e agli effetti sistemici che questo produce, anche in funzione della debolezza degli assetti di welfare pre-esistenti, nei paesi di emigrazione. In questa prospettiva, a cui mi atterrò nel resto dell'articolo, si può incontrare una singolare comunanza – nei problemi reali e nella stigmatizzazione pubblica degli effetti negativi dell'emigrazione – tra i contesti d'origine più diversi (CeSpi, 2009)[2].

3. Il drenaggio della cura e i suoi effetti nei contesti d'origine

3.1 A livello biografico: famiglie transnazionali e affetti lontani

Una prima questione delicata, a rischio di letture ideologiche o stigmatizzanti, è quella dei figli lasciati in affidamento dai migranti ai nonni, ai coniugi, ad altri parenti (o magari a più figure diverse), incaricati di accudirli con il supporto essenziale delle rimesse. Il nodo del dibattito sta nel reale contributo che i genitori emigrati possono dare anche al benessere sociale ed affettivo, oltre che materiale, dei figli (Isaksen e al., 2008). Si è scritto ormai molto sull'insieme delle pratiche – comunicazione a distanza, circolazione di doni, visite a casa, ecc. – di questo «accudimento transnazionale» (ad esempio Hondagneu-Sotelo e Ávila, 1997; Sørensen e Guarnizo, 2007; in italiano, CeSpi-Fieri, 2007; Ambrosini e Boccagni, 2007). Gran parte delle ricerche documenta, da un lato, le differenze nell'esercizio della genitorialità transnazionale legate alla distanza dalla madrepatria, alle possibilità di circolazione dei migranti, all'età dei figli rimasti a casa; dall'altro lato, la tensione delle madri (e più in generale dei genitori) migranti a partecipare in modo sistematico alla vita quotidiana dei figli, a trasmettere loro un senso di prossimità affettiva, a mantenere l'«ultima

[2] Rimanendo ai sistemi migratori che interessano l'Italia, i termini del dibattito sulle conseguenze sociali dell'emigrazione sono sostanzialmente gli stessi in paesi come l'Albania (Vullnetari e King, 2008), l'Ucraina (Vianello, 2009) o la Romania (Piperno, 2007), fino a paesi sudamericani come l'Ecuador (Boccagni, 2009) o asiatici come le Filippine (Asis, 2006).

parola» sulle decisioni che li riguardano (Bonizzoni, 2009). Ciò non toglie che si manifesti spesso, a giudicare dalle narrazioni delle migranti, la percezione di perdere – insieme con la prossimità quotidiana – l'attaccamento dei figli e la possibilità di governarne la crescita, al di là delle preoccupazioni per il cattivo uso delle rimesse mandate a casa, o per i rischi psico-sociali a cui i figli sono esposti (come l'abbandono scolastico o la demotivazione allo studio, l'isolamento dal gruppo dei pari o la socializzazione in gruppi marginali o devianti, il ripiego in consumi lussuosi e ostentati).

Dagli studi sul campo traspare anche la riscrittura dello «status genitoriale» delle madri, che tende ad accompagnarsi al distacco da casa: da punto di riferimento primario dell'attaccamento affettivo dei figli a *female breadwinners*, responsabili del loro mantenimento ma affiancate se non sostituite – nella percezione e negli affetti di chi è rimasto – da figure diverse, tipicamente i nonni. Una dinamica che tra l'altro, sommandosi al peso del distacco e alle difficili condizioni di vita in immigrazione, contribuisce a spiegare i delicati equilibri dei ricongiungimenti familiari (Ambrosini e al., 2009).

All'aspettativa, tipica di queste migranti, di garantire opportunità migliori per il futuro dei figli – almeno in termini di condizioni materiali e di accesso all'istruzione – corrispondono, nella società d'origine, reazioni cariche di ambivalenza. Lo stigma verso gli «orfani dell'emigrazione», e una certa riprovazione morale per le madri migranti, informano spesso il discorso pubblico sull'argomento. Eppure, in termini di bisogni sociali effettivi i figli rimasti a casa non sono necessariamente soggetti «svantaggiati». Nonostante la vulnerabilità affettiva a cui essi sono sovraesposti, la riconfigurazione degli assetti di accudimento familiare indotta dalla migrazione non ha alcun esito scontato davanti a sé. Fermo restando che la capacità di «tenuta» delle famiglie transnazionali appare inversamente proporzionale alla durata del distacco (Banfi e Boccagni, 2009), diverse variabili modellano le traiettorie di crescita a distanza dei *left behind*: il presidio educativo e affettivo dei genitori e il loro investimento nella comunicazione a distanza; la competenza e la dedizione di chi si prende materialmente cura di loro; la consistenza dei legami familiari allargati e delle reti di sostegno informale; eventualmente, benché in modo per lo più residuale, le iniziative messe in campo – anzitutto sul terreno della socializzazione con i pari – dalle agenzie del welfare locali.

Una volta detto questo, una forma di *care drain* altrettanto rilevante, anche se marginale nell'agenda delle ricerche, riguarda gli effetti

dell'emigrazione delle generazioni «di mezzo» sul benessere dei genitori anziani rimasti in patria. L'attenzione ricade, anche in questo caso, sulla tensione tra gli sforzi di comunicare a distanza e il senso di l'isolamento degli anziani, o la loro impossibilità di contare tempestivamente sull'aiuto dei figli. Tra le altre implicazioni, non va dimenticata la svalutazione sociale del potenziale contributo degli anziani all'accudimento dei nipoti e alla tradizionale reciprocità dei rapporti intergenerazionali (Escrivà, 2005; Baldassar e al., 2007; Vullnetari e King, 2008).

3.2 A livello sistemico: le ricadute sul welfare nei paesi di origine

In termini di nuovi bisogni di welfare, l'emigrazione femminile dentro le catene globali della cura si lascia anzitutto alle spalle una domanda diffusa, e per lo più disattesa, di nuovo sostegno ai familiari rimasti; in forma, ad esempio, di percorsi di accompagnamento scolastico ed educativo per i figli degli emigrati. Al di là dell'indebolimento delle reti di accudimento informale, però, ci sono soprattutto tre elementi di cui tenere conto:

- sul lato dell'offerta di servizi, l'erosione della disponibilità di forza lavoro specializzata, anche nel campo delle professioni sociali e sanitarie (ad esempio per mansioni infermieristiche);
- sul piano delle rappresentazioni collettive, la diffusione di una cultura dell'emigrazione che tende ad accentuare il senso di deprivazione relativa, a svalutare le opportunità di vita esistenti in loco, a sovraccaricare di aspettative le eventuali opportunità di partire;
- sul piano socioeconomico, l'influenza delle rimesse: non solo come fonte di protezione sociale familiare, ma anche come vettore di cambiamento nei consumi e negli investimenti (da cui, tra gli altri aspetti, una nuova domanda di servizi privati alla persona).

Intorno all'impatto sociale delle rimesse si è creato un dibattito internazionale composito, che abbraccia posizioni diverse (De Haas, 2007): dall'enfasi sulla loro centralità come fonte di valuta pregiata, se non come nuova leva di sviluppo dal basso dei paesi ricettori, alla critica della loro rappresentazione convenzionale come «nuovo *mantra* dello sviluppo» (Hall, 2007), a discapito delle responsabilità redistributive in capo alle politiche pubbliche. In generale, però, la fascia della popolazione in stato di povertà assoluta è visibilmente sottorappresentata sia nelle fila dei migranti, sia tra i destinatari delle rimesse. Senza negare gli importanti effetti che esse sortiscono sui consumi

delle famiglie riceventi (compresi gli investimenti in salute e istruzione), la loro distribuzione squilibrata entro la struttura della popolazione non-migrante penalizza, indirettamente, i ceti più poveri di quest'ultima.

Al tempo stesso, se è difficile negare l'importanza del contributo delle rimesse a livello *macro* (stabilità finanziaria dei paesi ricettori) e *micro* (almeno per la soddisfazione dei bisogni sociali dei familiari non emigrati), più ambivalente è il loro impatto *meso* sulle condizioni generali delle comunità locali di provenienza, al netto dei singoli beneficiari. In questa prospettiva, serve cautela nel considerare le rimesse una leva significativa per la politica sociale: per la loro natura privata e individuale (come semplice trasferimento intrafamiliare di denaro, da migranti a non-migranti), a fronte di un problema pubblico e sistemico; per il loro orientamento non progressivo né redistributivo (non appartenendo i riceventi, in misura prevalente, alle fasce della popolazione in estrema povertà); infine, perché si tratta pur sempre di un trasferimento, che può gettare le basi per un adeguato supporto affettivo e relazionale dei non-migranti, o perfino per l'avvio di servizi a loro dedicati, ma non garantisce – di per sé – né l'uno né l'altro obiettivo.

4. Dal care drain *al* care gain*?*

È stato recentemente osservato, per enfatizzare l'interdipendenza tra i due poli delle migrazioni di cura, che «per ogni bambino o anziano che riceve attenzione e affetto qui, qualcun altro ne è relativamente deprivato» nella madrepatria (Pastore e Piperno, 2006). Nell'insieme questa deprivazione non può trovare un contrappeso adeguato nelle sole rimesse di chi è partito, ma neppure – in linea generale – nelle iniziative di cooperazione internazionale, comprese le varianti, più recenti, della cooperazione decentrata e del cosviluppo (Faist, 2008).

Sotto quest'ultimo profilo una migliore gestione delle rimesse, orientata anche allo sviluppo comunitario, o un effettivo coinvolgimento delle associazioni di migranti nello sviluppo locale sono traguardi importanti in sé. Difficilmente, però, possono produrre ricadute redistributive tangibili sul terreno del welfare locale, nei paesi d'origine. Tali iniziative rispecchiano fisiologicamente la stratificazione sociale interna alla popolazione emigrata. Anche laddove hanno successo, è improbabile che sfocino in interventi così capillari da investire il livello micro delle famiglie «divaricate» dalla migrazione, o dei minori a

rischio (anche) per effetto dell'emigrazione dei genitori. È su questo livello che potrebbe agire la mediazione dei migranti e delle loro associazioni, a oggi in genere poco rappresentative e difficili da coinvolgere.
Più in generale, le strategie di co-sviluppo, di «ritorno produttivo» e di facilitazione delle migrazioni circolari (Oecd, 2007) possono trovare una ragion d'essere nei flussi migratori su brevi distanze, tra paesi che non presentino divari eccessivi di sviluppo e offrano agli emigrati prospettive tangibili di reinserimento: laddove essi siano incentivati a ritornare perché si aprono spazi per attività nuove e sostenibili, e non soltanto per la nostalgia, la fatica del distacco dai familiari o il fallimento del progetto migratorio. Rimanendo al caso italiano, prospettive di questo tipo si possono intravedere in paesi come Polonia o Romania, più che lungo direttrici migratorie diverse.
In realtà, mentre si discute molto delle ambigue conseguenze sociali delle rimesse, si sa relativamente poco – al di là dei riferimenti generici al ruolo della famiglia allargata – di come vengano affrontati i «deficit di risorse di cura» nei contesti locali di emigrazione. Anche laddove emigrano soprattutto le donne, però, il fabbisogno di cura dei familiari che ne deriva tende a essere ricoperto da altre donne (ulteriore anello, ancora più debole, della catena globale dell'accudimento), più spesso di quanto non implichi maggiori responsabilità di cura in capo agli uomini (Lutz, 2008; Kofman e Raghuram, 2009).
Ancora meno si sa, al di là di singoli studi di caso, della nuova domanda di servizi di welfare – istruzione, salute, servizi sociali –, spesso privati e più qualificati di quelli preesistenti, alimentata dai migranti nella madrepatria. Dall'altro lato, sul versante del lavoro sociale a favore delle famiglie migranti (Falicov, 2007), comincia a suscitare attenzione il mosaico delle iniziative locali avviate, anche in Italia, a sostegno dell'esercizio della genitorialità transnazionale dei migranti (CeSpi, 2009; Piperno e Boccagni, 2010).

5. Conclusioni: la migrazione tra protezione sociale e nuove vulnerabilità

Ricapitolando, la riflessione sul *care drain* è utile a rivisitare il dibattito sul lavoro di cura straniero e femminile, evidenziando anche l'importanza dei legami affettivi e delle obbligazioni morali tra chi è migrato e chi è rimasto in patria. Nella misura in cui queste obbligazioni sono soddisfatte, il lavoro di cura in Italia è *anche* – nonostante i sacri-

fici e i distacchi che impone – una fonte di protezione sociale. Ogni flusso migratorio, visto da vicino, è composto di migliaia di microiniziative individuali (o familiari), in massima parte slegate da qualsiasi strategia politica di ampio respiro: nei paesi d'origine, ma anche – in buona misura – nel contesto ricevente italiano. Non c'è quindi ragione di stupirsi se, laddove l'emigrazione ha anche conseguenze positive – in termini di mobilità socio-professionale, o di migliori opportunità di sostentamento materiale dei familiari, o di crescita del loro capitale umano, sociale e culturale –, queste rimangono privatizzate: in capo quasi esclusivamente ai migranti e alle loro reti parentali o amicali. Ma c'è di più: si tratta di ricadute spesso difficili da «reimportare» nel contesto sociale d'origine, al netto della struttura d'opportunità costruita in Italia. Senza, cioè, quel grande moltiplicatore di rischi, ma anche (in modo molto meno scontato e più precario) di opportunità di mobilità sociale, rappresentato dalla migrazione (Boccagni, 2010).

Per socializzare quelle ricadute positive, o almeno per contenere gli effetti negativi già descritti, serve la mediazione delle associazioni di migranti, ma occorre anche recuperare spazi, risorse e competenze per l'azione pubblica in sé, sul terreno delle politiche sociali, a prescindere dai trasferimenti monetari e immateriali dei migranti. Questi ultimi svolgono un ruolo prezioso, ma non affatto fungibile con l'azione, ancorché minimale, di un sistema transnazionale di protezione sociale.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini M., Bonizzoni P. e Caneva E., 2009, *Fra genitorialità a distanza e ricongiungimenti progressivi*, Ismu, Milano.

Ambrosini M. e Boccagni P., 2007, *Il cuore in patria. Madri migranti e affetti lontani*, Cinformi, Trento.

Asis M., 2006, *Living with Migration: Experiences of Left-Behind Children in the Philippines,* «Asian Population Studies», vol. 2, n. 1, pp. 45-67.

Banfi L. e Boccagni P., 2010, *Transnational Family Life: A Comparative Study on Female Migration*, in Kofman E. e al. (a cura di), *Gender, Generations and the Family in International Migration*, Aup, Amsterdam.

Baldassar L., Baldock C. e Wilding R., 2007, *Families Caring across Borders*, Palgrave, Londra.

Bettio F., Simonazzi A. e Villa P., 2006, *Change in Care Regimes and Female Migration: The «Care Drain» in the Mediterranean*, «Journal of European Social Policy», vol. 16, pp. 271-285.

Boccagni P., 2009, *Tracce transnazionali. Vite in Italia e proiezioni verso casa tra i migranti ecuadoriani*, Angeli, Milano.

Boccagni P., 2010, *Social Protection as a Multi-Actor Process in Ecuadorian Migration*, in Sabates-Wheeler R. e Feldman R. (a cura di), *Migration and Social Protection*, Palgrave, Londra.

Bonizzoni P., 2009, *Famiglie globali*, Utet, Torino.

CeSpi-Fieri, 2007, *Madri migranti. Le migrazioni di cura dalla Romania e dall'Ucraina in Italia*, CeSpi Wp n. 34/07.

CeSpi, 2009, *Migrazione come questione sociale. Mutamento sociale, politiche e rappresentazioni in Romania, Ecuador, Ucraina*, CeSpi Wp 57/09.

De Haas H., 2007, *Remittances, Migration and Social Development*, Unrisd paper n. 34/07.

Ehrenreich B. e Hochschild A. (a cura di), 2005, *Donne globali*, Feltrinelli, Milano.

Escrivà A., 2005, *Aged Global Care Chains*, paper presentato alla conferenza «Migration and Domestic Work», Wassenaar, maggio.

Faist T., 2008, *Migrants as Transnational Development Agents*, «Population, Place and Space», vol. 14, pp. 21-42.

Falicov C., 2007, *Working with Transnational Immigrants*, «Family Process», vol. 46, n. 2: pp. 157-171.

Hall A., 2007, *Migrant Remittances, Livelihoods and Development*, in Narayan D. e Petesch P. (a cura di), *Moving Out of Poverty*, The World Bank, Washington.

Hochschild A., 2000, *Global Care Chains and Emotional Surplus Value*, in Hutton W. e Giddens A. (a cura di), *On the Edge*, Jonathan Cape, Londra.

Hondagneu-Sotelo P. e Ávila E., 1997, *«I'm Here, but I'm There»: The Meanings of Latina Transnational Motherhood,* «Gender and Society», vol. 11, n. 5, pp. 548-571.

Isaksen L., Devi U. e Hochschild A., 2008, *Global Care Crisis: A Problem of Capital, Care Chain, or Commons?*, «American Behavioral Scientist», vol. 52, n. 3, pp. 405-425.

Kofman E. e Raghuram P., 2009, *The Implications of Migration for Gender and Care Regimes in the South*, Unrisd paper n. 41/09.

Lutz H. (a cura di), 2008, *Migration and Domestic Work*, Ashgate, Aldershot.

Oecd (2007), *Gaining from Migration: Towards A New Mobility System*, Oecd-Development Centre.

Pastore F. e Piperno F., 2006, *Could Transnational Welfare Provide a Strategic Framework for Decentralized Cooperation Intervention?*, Discussion paper disponibile al sito: www.cespi.it.

Piperno F., 2007, *L'altra faccia del nostro welfare: il drenaggio di cura nei paesi di origine*, «Studi Emigrazione», vol. 44, n. 168, pp. 947-967.

Piperno F. e Boccagni P. (2010), *Verso una politica di cosviluppo sociale attraverso le migrazioni,* Midla-CeSpi, Strategy paper disponibile al sito: www.cespi.it.

Sørensen N. e Guarnizo L., 2007, *Transnational Family Life across the Atlantic*, in Sørensen N., *Living Across Worlds*, Iom, Ginevra.

Vianello F.A., 2009, *Migrando sole. Legami transnazionali tra Ucraina e Italia*, Angeli, Milano.

Vullnetari J. e King R., 2008, *«Does your Granny Eat Grass?». On Mass Migration, Care Drain and the Fate of Older People in Rural Albania*, «Global Networks», vol. 8, n. 2, pp. 139-171.

Yeates N., 2004, *Global Care Chains*, «International Feminist Journal of Politics», vol. 6, n. 3, pp. 369-391.

Nuove schiavitù: il caso della tratta

Mariagrazia Rossilli

La tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento è una forma di schiavitù oggi in crescita in quanto legata alla globalizzazione. Le forme più diffuse sono la tratta a scopo di sfruttamento del lavoro e soprattutto la tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale. Il saggio illustra i termini essenziali della definizione internazionale di tratta. Esamina poi i caratteri della tratta di donne per il mercato del sesso in Italia e le sue principali cause. Si sofferma infine sulla carente tutela dei diritti delle vittime in Europa e in Italia, suggerendo che per una efficace tutela e per il contrasto del fenomeno sarebbero necessarie politiche migratorie meno restrittive e più accoglienti e politiche rispettose dei diritti delle prostitute.

1. Introduzione

Tra le più preoccupanti forme di schiavitù contemporanee, la tratta di persone a scopo di sfruttamento economico e sessuale è in crescita in tutto il mondo.

Una molteplicità di fattori è all'origine del recente sviluppo di questo fenomeno. Tra i *push factors* basti pensare ai grandi flussi migratori verso i paesi ricchi, alla difficile transizione dei paesi ex-comunisti all'economia di mercato, alla femminilizzazione della povertà e delle migrazioni e allo sviluppo dei commerci tramite internet. Sul lato dei *pull factors,* nei paesi di destinazione all'attrazione costituita dalla domanda di lavoro a basso costo e di servizi sessuali s'aggiungono gli ostacoli all'emigrazione legale, in particolare nell'Europa di Schengen. Un ulteriore fattore risiede negli enormi guadagni che ne provengono per le reti di criminalità, dal momento che la tratta di persone è meno rischiosa del traffico di armi e droga e non richiede grandi investimenti.

Non esistono dati certi sulla tratta. Stime relativamente affidabili sono state elaborate dall'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) e dal Dipartimento di Stato americano. L'Oil, includendo anche la tratta che si verifica all'interno dei confini nazionali, sostiene che le vittime nel mondo sarebbero circa 2,45 milioni, di cui il 43% è trafficato per sfruttamento sessuale, il 32% per sfruttamento economico e il resto

per ragioni di sfruttamento sia sessuale che lavorativo. Il Dipartimento di Stato americano nel suo *Rapporto annuale sulla tratta di persone* del 2007 indica che circa 600.000-800.000 persone vengono trafficate a livello transnazionale ogni anno. Di questi l'80% è donna e il 50% sono minori (Scarpa, 2009).

2. La definizione internazionale di tratta di persone

In tutto il XX secolo, negli atti internazionali, la tratta è stata collegata univocamente alla prostituzione e al suo sfruttamento[1]. Negli anni novanta, a fronte della rinnovata crescita del fenomeno e delle sue mutazioni, si cerca di pervenire a livello internazionale ad una definizione di «tratta» adeguata alla sua complessità. Si è così pervenuti nel 2000 all'adozione del *Protocollo contro la tratta di persone, in particolare donne e bambini,* aggiunto alla *Convenzione contro il crimine transnazionale organizzat*o approvata nella Conferenza internazionale di Palermo, il quale fornisce questo tipo di definizione, includendovi non solo lo sfruttamento della prostituzione, ma ogni possibile forma di sfruttamento cui il traffico di persone sia finalizzato. Secondo questo Protocollo, elemento costitutivo del reato di tratta è il reclutamento, trasporto o trasferimento di una persona mediante coercizione o inganno o abuso di potere. Qualora sia ottenuto con uno di questi mezzi, l'eventuale consenso dell'adulto/a vittima di tratta è considerato irrilevante. L'irrilevanza del consenso della vittima adulta solo nel caso sia stato ottenuto con la coercizione o altro mezzo improprio è fondamento della distinzione tra prostituzione «volontaria» e prostituzione «forzata» e permette di identificare la tratta nelle condizioni di coercizione, abuso, privazione delle capacità di scelta delle vittime prostituite, piuttosto che nel tipo di servizi prestati. Nei negoziati per l'adozione del Protocollo la distinzione rispetto all'irrilevanza o meno del consenso della vittima adulta è stato il punto più controverso, in quanto è opinione diffusa, a livello dei governi come delle organizzazioni non governative, che la prostituzione sia in sé assimilabile a una forma di schiavitù

[1] Quattro convenzioni internazionali sono state adottate tra il 1904 e il 1933 per cercare di arginare la tratta delle bianche. Nel 1949 le Nazioni unite adottano la *Convenzione per la soppressione del traffico di persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui* che, pur riferendosi al traffico di persone, rimane focalizzata sullo sfruttamento della prostituzione.

per cui il consenso sarebbe in ogni caso irrilevante. Anche le stesse organizzazioni femminili e femministe sono attraversate a livello europeo e internazionale dall'opposizione tra chi nega che sia possibile distinguere tra prostituzione volontaria e forzata, considerando la prostituzione una violazione della dignità e dei diritti umani delle donne riconducibile alle relazioni di potere tra uomini e donne (*Abolitionist federation* e *Coalition against trafficking in women*), e chi, invece, combatte la prostituzione forzata e intende eliminare le discriminazioni verso le prostitute riconoscendo loro lo status di lavoratrici del sesso (*Global alliance on trafficking in women*).

A causa di queste divisioni il Protocollo non dà alcuna definizione dei termini «sfruttamento della prostituzione altrui» e «altre forme di sfruttamento sessuale», in modo da lasciare gli Stati liberi di prendere una loro posizione sulla prostituzione[2].

Nella medesima Conferenza di Palermo è stato adottato anche un altro Protocollo volto a combattere il traffico illegale di migranti che viene chiaramente distinto dalla tratta di persone in quanto crimine contro lo Stato e non contro diritti e libertà dell'individuo, come è il caso della tratta. A livello pratico, tuttavia, persistono difficoltà nel distinguere tra il reato di introduzione illegale di migranti e quello di tratta di persone perché i confini tra i due possono non essere chiari, dal momento che un percorso iniziato come immigrazione irregolare può trasformarsi in assoggettamento schiavistico.

3. Forme di sfruttamento delle vittime di tratta

In Italia e nell'Ue le ricerche e l'attenzione politica si sono concentrate quasi esclusivamente sulla forma di tratta più diffusa, quella di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale. Non molto si sa sulla tratta di minori, maschi e femmine, per adozioni illegali, espianto di organi, sfruttamento lavorativo, accattonaggio, o spaccio di droga e piccoli furti.

Poco si conosce anche la tratta di adulti a scopo di sfruttamento del

[2] I tre principali modelli tradizionalmente ispiratori delle politiche sulla prostituzione sono: il proibizionismo, che considera la prostituzione come attività immorale e contempla sanzioni sia per il cliente che per la prostituta; l'abolizionismo, che prevede l'abolizione dei regolamenti vessatori nei confronti delle prostitute e ha distinto tra la prostituzione volontaria e quella forzata, condannando solo quest'ultima; il regolamentarismo, che ritiene che la prostituzione sia un male necessario che va tollerato ma regolamentato.

lavoro (Carchedi e al., 2007). Determinare se si tratti di sfruttamento illegale di immigrati irregolari o di tratta a scopo di lavoro forzato può essere difficoltoso. Nei casi, più frequenti più che di racket della tratta che mette al lavoro schiavizzato le persone trafficate, si è in presenza di migranti irregolari entrati nel paese di destinazione attraverso altri mezzi e in seguito finiti in situazioni di lavoro forzato, in condizioni paraschiavistiche. Ma ci sono anche casi di immigrati reclutati mediante raggiro o costretti con inganni da datori di lavoro e «caporali» italiani o stranieri a lavorare senza che siano specificati salario, orario, durata del lavoro o addirittura assoggettati con il sequestro del passaporto e la reclusione coatta nei luoghi di lavoro. Ci sono i casi di assoggettamento al lavoro vincolato (*bonded labour* o *debt bondage*) a causa del debito contratto personalmente o da un familiare per il viaggio e l'ingresso illegale nel paese di destinazione: si tratta dello strumento usato da trafficanti e imprenditori per ottenere favori, soldi e lavoro gratis, arrivando ai casi limite in cui il lavoratore che lavora senza compenso continua a indebitarsi di mese in mese a causa di interessi usurai.

La tratta a scopo di sfruttamento del lavoro coinvolge soprattutto uomini ma, in minor misura, anche donne sfruttate soprattutto nei lavori domestici. Sia le ricerche del *Comité contre l'esclavage moderne* che un rapporto del Consiglio d'Europa hanno rivelato casi di immigrate nei paesi europei – badanti e lavoratrici domestiche – private dei passaporti, sequestrate in casa, costrette a lavorare senza retribuzione e orario, malnutrite, perfino sottoposte a violenze fisiche e sessuali (Council of Europe, 2001).

4. La tratta a scopo di sfruttamento sessuale in Europa

La tratta a scopo di sfruttamento sessuale può essere per fini commerciali o non commerciali. In quest'ultimo caso, forme di schiavitù, per lo più espressione di tradizioni culturali patriarcali, sfociano in vere e proprie forme di tratta. È provato, ad esempio, il traffico di ragazze a scopo di matrimonio forzato tra Bangladesh e India, tra Corea del Nord e Cina e all'interno della stessa Cina (Scarpa, 2008, p. 11). Viceversa la tratta per scopi commerciali include lo sfruttamento della vittima nel circuito internazionalizzato del «mercato del sesso», divenuto un aspetto dei processi di globalizzazione in cui la domanda di sesso degli uomini dei paesi ricchi s'incontra con l'offerta da parte

delle donne dei paesi poveri. Il leader mondiale del mercato del sesso è il Sudest, asiatico dove la tratta per questo scopo si lega con il turismo sessuale che muove nella sola Thailandia qualcosa come il 10%-14% del Pil[3], ma anche dall'America centro-meridionale e dall'Africa la tratta di giovani donne si dirige verso gli Usa e l'Europa.

In Europa occidentale, mentre negli anni '70 e '80 le vittime di tratta a scopo di sfruttamento sessuale provenivano principalmente da America latina, Asia e Africa, dopo la caduta del Muro di Berlino l'Europa centro-orientale è diventata la principale fornitrice. Con l'allargamento dell'Ue verso il centro-est, paesi dell'Europa ex-comunista sono diventati essi stessi destinatari di ragazze da sfruttare nel nuovo settore del *sex entertainment* a basso costo a disposizione dei maschi europei.

Condizioni di povertà e mancanza di prospettive di vita dignitose spingono giovani sole, spesso con famiglie da mantenere, a cercare migliori condizioni di vita emigrando. Alle condizioni economiche s'intrecciano spesso rapporti familiari conflittuali, quando non violenti e abusivi. D'altra parte, la cultura che dal nord del mondo si propone come dominante diffonde il denaro e la crescita dei consumi come i valori da perseguire e incentiva le giovani alla ricerca di prospettive di vita ispirate ai modelli occidentali e, scontrandosi con tradizioni culturali patriarcali e ruoli di genere rimasti fissi per secoli, le spinge alla ricerca di indipendenza ed emancipazione personale. La mancanza di possibilità legali di emigrazione e di risorse per affrontare il viaggio e le povere possibilità di lavoro offerte nei paesi di destinazione, limitate per lo più ai servizi di cura e domestici, costituiscono altrettanti fattori di vulnerabilità che rendono le ragazze facile preda di reclutatori e trafficanti abili a captare le loro aspettative e offrire soluzioni di viaggio e lavoro, fornendo anche documenti falsi e visti. Eccetto che nei casi di vero e proprio rapimento, le ragioni di fondo che preparano il terreno al coinvolgimento nella tratta si trovano sempre nelle scelte delle donne nel concepire e realizzare un progetto migratorio in condizioni sociali e individuali di estrema fragilità.

I metodi di reclutamento e i meccanismi della tratta variano a seconda delle situazioni. Secondo studi olandesi e italiani sulle donne dell'Est Europa i metodi di reclutamento sarebbero sostanzialmente tre: il rapimento o il sequestro, l'inganno circa la natura del lavoro, l'inganno sulle condizioni di lavoro (Vocks e Nijboer, 2000; Monzini, 2002; Siegel, 2009). Secondo queste ricerche, i casi meno frequenti e in decre-

[3] «Corriere della Sera», 11 ottobre 2009.

scita sono quelli di rapimento e sequestro da parte di parenti, amici o professionisti che portano oltre frontiera le ragazze per venderle e intrappolarle nella rete della criminalità organizzata. Più numerose le donne ingaggiate attraverso l'inganno sulla natura del lavoro. In questo caso il reclutamento può passare anche attraverso agenzie che offrono lavori come cameriera o cuoca, o carriere prestigiose come attrice, modella, o ballerina, utilizzando pure la possibilità di ottenere regolari permessi di soggiorno. In vari paesi europei esiste inoltre un mercato gestito da agenzie matrimoniali di *mail-order brides* che cela vere e proprie forme di tratta, per cui la fidanzata consenziente ordinata per posta può trovarsi ad essere venduta o costretta alla prostituzione. Il gruppo più numeroso sarebbe, infine, costituito dalle donne che sono emigrate sapendo di andare ad esercitare la prostituzione ma non conoscendo le condizioni di coercizione cui andavano incontro. La scelta di prostituirsi all'estero, lontano da parenti e conoscenti e per un periodo di tempo limitato, sembra una via d'emigrazione praticabile con prospettive di guadagno attraenti. Centrale ai fini dell'assoggettamento è il meccanismo del ricatto per i debiti contratti per il viaggio nel paese di destinazione. Non sempre l'assoggettamento è ottenuto attraverso la violenza perché l'inganno e la persuasione da parte di parenti o fidanzati possono anch'essi servire allo scopo, tanto più se si è in condizioni di spaesamento e paura d'esser rimpatriate.

Che si parli di tratta, mediante rapimento o sequestro, o mediante raggiro con promesse di lavoro o matrimonio, oppure di inganno sulle condizioni coatte di esercizio della prostituzione, la cosa alla fine è meno importante del fatto che il risultato è comunque la depersonalizzazione della vittima, ridotta a uno stato di prostrazione che ne intacca l'autocoscienza e ne annulla le facoltà di decisione attraverso un rapporto simile a quello schiavo-padrone, in cui chi sfrutta tende a dominare corpo e mente per ottenere obbedienza (Barry, 1979). La distinzione tra prostitute volontarie e vittime di tratta prostituite non è, quindi, riducibile alla secca opposizione tra scelta cosciente e prostituzione basata su rapimento o frode, perché bisogna tenere anche conto della mancanza di informazioni delle vittime e delle situazioni ambigue che le hanno condotte a condizioni di estrema vulnerabilità e di assoggettamento.

5. La tratta a scopo di sfruttamento sessuale in Italia

In Italia come in tutti i paesi europei il mercato del sesso è uno dei mercati illegali più ricchi, costituito per lo più da una massa di straniere assoggettate a forte sfruttamento e dalle vere e proprie vittime di tratta. Per cercare di avere un'idea del loro numero occorre ricorrere a delle stime che presentano però discrepanze notevoli, in quanto non sempre si distingue tra prostituzione e tratta. Ad esempio, secondo Transcrime, tra il 1996 e il 2001 le prostitute vittime di tratta sarebbero stimate tra una media minima annua di 5.400 e una massima di 11.400 unità; per Parsec, invece, la stima delle vittime di tratta nel periodo 1996-1999 si situerebbe tra un minimo medio annuo di 1.480 e un massimo annuo di 2.079 unità su un totale di presenza media annua di 19.500 prostitute straniere e, per il periodo 2000-2002, tra un minimo annuo di 783 e un massimo annuo di 956 unità su un totale medio annuo stimato in 11.600 unità (Transcrime, 2003; Carchedi, 2008). La discrepanza deriva dal fatto che Transcrime considera l'insieme delle prostitute come soggetto a tratta, mentre Parsec tiene conto della distinzione tra prostituzione volontaria e coatta.

Negli ultimi anni, mentre è aumentata la tratta delle minorenni provenienti soprattutto dall'Europa dell'Est, la modifica dell'art. 600 del codice penale con la legge 228/2003 che estende il reato di riduzione in schiavitù alla tratta di persone e fornisce strumenti repressivi più efficaci, l'applicazione dell'art. 18 d.lgs. 286/1998 che ha agevolato le denunce delle vittime e inferto danni ai trafficanti, e, infine, l'intensificarsi della repressione dell'immigrazione illegale e delle politiche di contrasto della prostituzione di strada hanno determinato la moltiplicazione dei modi di mimetizzazione e il trasferimento di molte prostitute straniere dalla strada al chiuso (casa di appuntamenti, beauty center, ecc.), cosa che può costituire un aggravio dello sfruttamento e dei maltrattamenti, peggiorando l'isolamento e l'invisibilità delle vittime. Nello stesso tempo si sono verificati mutamenti nei modi di reclutamento delle prostitute straniere, specie dell'Europa dell'Est, con la ricerca da parte degli sfruttatori di rapporti meno conflittuali, basati sul consenso o anche suggellati da patti. Il diffondersi di queste forme di «prostituzione negoziata» non elimina né i conflitti né le forme più violente di assoggettamento che sono sempre in agguato, ogni volta che la donna prova a ribellarsi. Paradossalmente, nella forma negoziata il controllo sulle prostitute può diventare persino maggiore, in quanto le vittime tendono a non autopercepirsi più come tali e a ricor-

rere meno alle denunce contro i loro sfruttatori che corrono rischi minori.
Nel 2005-2006 la stragrande maggioranza della prostituzione straniera in Italia è costituita da nigeriane, romene, albanesi, moldave e ucraine reclutate, assoggettate e sfruttate con modalità diverse dai trafficanti più potenti che sono appunto albanesi, nigeriani e romeni. La provenienza geografica costituisce un dato di forte differenziazione sociale e culturale delle donne e delle modalità di assoggettamento. Se il sistema di assoggettamento albanese è stato basato su una fortissima violenza fisica che ne ha accelerato i rischi di implosione e i successivi cambiamenti verso forme negoziate, il modello nigeriano, basato sulle figure femminili delle *maman*/reclutatici/imprenditrici e su riti *woodoo*, è stato in passato meno manifestamente violento di quanto non si stia rivelando in tempi più recenti. Diverse, infine, le modalità di reclutamento e sfruttamento delle moldave e romene che, essendo più scolarizzate ed emancipate, sono più capaci di negoziazione con trafficanti e sfruttatori (Carchedi, 2008).

5.1 L'esperienza della tratta

Da testimonianze, interviste e racconti delle donne vittime di tratta è possibile ricostruire le loro biografie e soggettività molto diverse, evitando di azzerarle nella sola categoria di vittime (Monzini, 2002; Baldoni, 2007; Ciconte e Scaletta, 2008). Possono essere ragazzine povere e intraprendenti, giovani illuse o ingannate da miraggi di un futuro di benessere, adulte consapevoli di venire a prostituirsi che poi si trovano schiavizzate. Persino nei casi in cui la prostituzione è stata immaginata come via di libertà e guadagni, accade di frequente, specie per le nuove e le più giovani, che l'impatto della strada abbia un effetto devastante, sicché l'effettivo inserimento nella prostituzione avviene in modo coercitivo mediante ricorso a violenza. E gli effetti dei maltrattamenti sono immediati: sottrazione di documenti, reclusione in condizioni di semiprigionia, privazione di cibo servono a fiaccare le resistenze facendo capire che non ci sono più alternative. Violenze fisiche e stupri servono a deprimere volontà e capacità di decisioni autonome e, attraverso la sottomissione, a iniziare la costruzione di una nuova identità.
Le condizioni di lavoro seguono trend relativamente simili: le ragazze sono controllate in strada o segregate in appartamenti e alberghi, obbligate a ritmi di lavoro disumani con anche più di 20 clienti giornalie-

ri, private di tutti i loro guadagni fino all'estinzione dei debiti di viaggio e successivamente «retribuite» solo con una parte minima dei loro guadagni. Immigrate irregolari in un paese di cui non conoscono la lingua, si trovano in posizione di completa debolezza rispetto al cliente, alle sue violenze, alle sue richieste anche di prestazioni non protette e, dunque, esposte a gravidanze e malattie, in primis Hiv/Aids.
L'esperienza della tratta ha in genere conseguenze devastanti con danni fisici e psichici tanto più gravi in quanto è per lo più vissuta in totale isolamento dalla famiglia nel paese d'origine, perché le ragazze non se la sentono di informarla sulla situazione o perché sono state rifiutate in quanto prostitute.
Solo mutamenti profondi della personalità permettono di affrontare questa vita, magari attraverso l'adeguamento a forme di sottocultura di gruppo delle microcomunità di prostitute di medesima provenienza. Alcune però non ce la fanno e cercano subito qualche modo per fuggire dall'assoggettamento. Qualcuna dice basta da sola, altre trovano insieme il coraggio di decidere di denunciare gli sfruttatori o tentare la fuga, magari cogliendo l'opportunità dell'aiuto di un cliente disponibile o di un poliziotto gentile o di un operatore di strada.

6. La tutela dei diritti delle vittime nella normativa internazionale e italiana

In tutti i paesi di destinazione, la protezione dei diritti umani delle vittime di tratta si scontra con l'esigenza di proteggere le frontiere dall'immigrazione irregolare e con la volontà di controllare la prostituzione a scopo di ordine pubblico; perciò essa viene per lo più subordinata all'obiettivo di stroncare la criminalità che gestisce questi traffici illegali.
L'Unione europea ha predisposto solo una debole tutela dei diritti delle vittime mediante la direttiva comunitaria 2004/81/Ce sulla concessione di un permesso di soggiorno breve da rilasciare solo alle vittime che cooperino con le autorità denunciando i trafficanti. La direttiva adotta un sistema premiale sul modello dei collaboratori di giustizia, che impropriamente trasforma la persona trafficata in una sorta di colpevole pentito. Diversa è, invece, la prospettiva aperta dalla *Convenzione per la lotta alla tratta di esseri umani*, adottata nel 2005 dal Consiglio d'Europa, che costituisce lo strumento internazionale più completo per la protezione dei diritti delle vittime, in particolare donne e

minori, in quanto prevede che possa essere garantito il diritto ad un permesso di soggiorno sia nel caso in cui sia necessario per la situazione personale della vittima, sia qualora questa decida di collaborare al procedimento penale.

Nell'Ue possibilità nuove si aprono per la tutela dei diritti umani delle vittime di tratta grazie alla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,* che ha recentemente acquistato valore giuridico vincolante, e, in particolare, grazie allo specifico divieto di tratta (art. 5.3), alla particolare tutela dei diritti dei bambini (art. 21) e al diritto all'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne (art. 23) che fornisce una ulteriore base giuridica per l'adozione di una direttiva sulla protezione dei diritti delle donne vittime di violenze di genere.

L'Italia ha influenzato l'elaborazione della Convenzione del Consiglio d'Europa attraverso le disposizioni dell'art. 18 della legge sull'immigrazione, t.u. d.lgs. 286/1998 che nel quadro europeo si è posto come innovativo e originale. Prevede, infatti, un doppio binario per il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo allo straniero/a che si trovi in situazioni di violenza o grave sfruttamento da cui derivino pericoli per la sua incolumità: uno giudiziario, se a seguito delle dichiarazioni rese in sede di indagine o di giudizio, e l'altro di protezione sociale, che può essere rilasciato indipendentemente dalla collaborazione della vittima. Lo scopo del permesso di soggiorno è l'emersione della vittima alla legalità, consentendole «di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale, di partecipare ad un programma di assistenza e integrazione sociale». La peculiarità dell'art. 18 è nell'equilibrio con cui considera la protezione dei diritti delle persone trafficate come obiettivo di pari rango e non solo strumentale rispetto a quello dell'azione penale. Tuttavia la Legge Bossi-Fini sull'immigrazione e tanto più le recenti disposizioni relative al reato di clandestinità, che prevedono l'espulsione immediata per immigrati/e illegali, hanno vanificato le possibilità di ricorrere all'art. 18, non permettendo alle vittime di disporre di informazioni e tempi di riflessione per presentare la richiesta di accesso al percorso per ottenere il permesso di soggiorno.

Inoltre le questure hanno applicato l'articolo 18 in modo restrittivo, concedendo un numero limitato di permessi di soggiorno di protezione sociale (Aa.Vv., 2007, pp. 86 e ss).

Emerge, infine, nell'applicazione dell'art. 18, un problema cruciale nella tutela dei diritti delle prostitute vittime di tratta: le questure hanno in genere proceduto alla revoca del permesso di soggiorno nei casi in cui la donna è stata sorpresa a prostituirsi di nuovo, prevedendo la

legge la possibilità di revoca nei casi di condotta incompatibile con le finalità della norma. Questa pratica delle questure ha sollevato interrogativi rispetto alle interpretazioni delle finalità della norma che sembrerebbero travalicare l'obiettivo dell'integrazione sociale e propendere verso quello dell'«emenda morale» della vittima «salvata dalla prostituzione» (Petrini, 2002). Questo tipo di ambiguità, che si ritrova anche nelle pratiche di alcune organizzazioni che gestiscono i programmi di assistenza e accoglienza con modalità che confondono lo scopo dell'affrancamento dall'assoggettamento con la «rieducazione» e l'affrancamento dalla prostituzione, rinvia alla distinzione tra «vittime innocenti» e «vittime colpevoli», per cui capita anche in altri paesi europei che gli abusi sulle «vittime colpevoli» siano considerati meno gravi e una sorta di inevitabile conseguenza della prostituzione, con la conseguenza di indebolire in questo modo sia la tutela dei diritti delle donne che il contrasto della tratta nel mercato del sesso (European Commission, 2004).

7. Conclusioni

Nei media e nelle analisi *mainstream*, che la confondono con l'immigrazione irregolare e la prostituzione, l'entità della tratta in Italia e in Europa è sovradimensionata.

Immigrazione, tratta, prostituzione richiedono di essere trattati in modo coordinato nelle loro complesse connessioni e di non essere ridotti a problemi di ordine pubblico come nelle politiche attuate in Italia e in altri paesi europei. La lotta per sradicare la tratta non può che essere condotta con un approccio multidimensionale basato su misure di prevenzione e repressione, sul prosciugamento della domanda di «merce umana», sulla tutela dei diritti umani delle vittime, in particolare donne e bambini, nei paesi di origine, transito e destinazione. In particolare nell'Ue sono necessarie politiche migratorie meno restrittive, un maggiore rispetto dei diritti umani e una migliore integrazione sociale degli immigrati, specie delle donne, così come una legislazione vincolante contro tutte le forme di violenza di genere. È inoltre importante andare avanti con le ratifiche e l'implementazione da parte dei paesi europei della Convenzione del Consiglio d'Europa per la lotta alla tratta, sì da ampliare le possibilità d'accesso a permessi di soggiorno che consentano di affrancarsi da assoggettamento e clandestinità. Tuttavia, con il diffondersi di forme di «prostituzione negoziata» e le conseguenti maggiori difficoltà di provare il reato di

tratta, anche il permesso di soggiorno per le vittime che intendono affrancarsi dall'assoggettamento diventa uno strumento di tutela spuntato, a meno che non lo si estenda anche a chi intenda sfuggire allo sfruttamento della prostituzione. In realtà, per le donne vittime di tratta, la tutela più efficace consisterebbe nel dare attuazione nell'Ue alla proposta avanzata dal Parlamento europeo di riconoscere loro – e a tutte le vittime di persecuzioni per motivi di genere – il diritto d'asilo (Parlamento europeo, 2006).

In Europa il nodo che lega politiche di contrasto al traffico di persone e politiche nei confronti della prostituzione appare sempre più ineludibile. Senza adeguate politiche nei confronti della prostituzione non è possibile spezzare il mercato illegale del sesso, né men che mai proteggere le vittime di tratta. Le misure messe in campo recentemente in molti paesi europei, come la repressione della prostituzione su strada o la rigida regolamentazione di tipo austriaco, hanno finito con il moltiplicare forme di mimetizzazione e occultamento, con il risultato di rendere le prostitute involontarie ancor più vulnerabili e meno tutelabili in quanto invisibili. Ha ugualmente steso un tappeto sulla prostituzione la legge proibizionista svedese che, sanzionando i clienti, ha incontrato i favori di donne e femministe e ha stabilito un modello che anche il Parlamento europeo nella sua risoluzione di novembre 2009 raccomanda di seguire. A 10 anni dall'adozione di questa legge gli effetti sono di riduzione della prostituzione di strada, proliferazione di intermediari (magnaccia) e siti web e inabissamento del mercato del sesso con penalizzazione ulteriore delle prostitute involontarie (Danna, 2010).

Alla luce delle radicali trasformazioni del mercato del sesso degli ultimi decenni si rende necessario adeguare strategie e punti di vista, anche da parte femminista, e prendere in seria considerazione le richieste del Comitato internazionale sulla difesa dei diritti delle-i *sex workers* in Europa per il rispetto e la tutela dei diritti umani dei/le professionisti/e del sesso, l'abolizione delle discriminazioni nei loro confronti, la legalizzazione della prostituzione (European conference on sex work, 2005). In questa direzione si sono mosse, anche con l'obiettivo di stroncare la tratta, l'Olanda e la Germania legalizzando la prostituzione, mentre la Corte europea di giustizia, in una sentenza, che costituisce un precedente per tutti gli Stati membri dell'Ue, ha riconosciuto la prostituzione come attività di lavoro autonomo, equiparata a qualsiasi altro mestiere con stessi diritti e obblighi[4].

[4] Causa C-268/99, sentenza del 20 novembre 2001.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv., 2007, *La prostituzione e la tratta a scopo di grave sfruttamento*, Progetto interregionale Vie d'uscita, Roma, Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale e Regione Lazio.

Baldoni E., 2007, *Racconti di trafficking*, Franco Angeli, Milano.

Barry K., 1979, *Female Sexual Slavery*, New York University Press, New York.

Carchedi F., Dolente F., Bianchini T. e Marsden A., 2007, *La tratta di persone a scopo di grave sfruttamento lavorativo*, in Carchedi F. e Orfano I. (a cura di), *La tratta di persone in Italia*, Franco Angeli, Milano, pp. 126-215.

Carchedi F., 2008, *Le caratteristiche strutturali del fenomeno a livello nazionale*, in Carchedi F. e Tola V. (a cura di), *All'aperto e al chiuso*, Ediesse, Roma, pp. 34-39.

Ciconte E. e Scaletta V., 2008, *Il profilo sociale della prostituzione straniera in base all'analisi degli atti giudiziari*, in Carchedi F. e Tola V. (a cura di), *All'aperto e al chiuso*, Ediesse, Roma, pp. 291-325.

Council of Europe, 2001, *Domestic Slavery. Report submitted by John Connor to the Committee on Equal Opportunities for Women and Men*, 17 maggio.

Danna D., 2010, *Il tappeto svedese sulla prostituzione*, «www.ingenere.it».

European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security, 2004, *Report of the European Experts Group on Trafficking in Human Beings*, Bruxelles, disponibile alla pagina web: http://ec.europa.eu/justice_home/ doc_centre/ crime/ trafficking/doc/report_expert_group_1204_en.pdf>.

European conference on sex work, 2005, *Human Rights, Labour Rights and Migration*, Bruxelles, disponibile al sito web: www.sexworkeurope.org.

Monzini P., 2002, *Il mercato delle donne. Prostituzione, tratta e sfruttamento*, Donzelli, Roma.

Parlamento europeo, 2006, *Risoluzione del Parlamento europeo sulle strategie di prevenzione della tratta di donne e bambini, vulnerabili allo sfruttamento sessuale*, (2004/2216 - Ini), doc. P6_Ta(2006)0005.

Petrini D., 2002, *I risultati e i nodi problematici emersi dall'Osservatorio sull'applicazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 286 del 25/7/1988. Gli aspetti giuridici*, in *Stop tratta*, Atti del Convegno internazionale, Bologna 23-24 maggio, Edizioni On the Road, Martinsicuro, pp. 91-97.

Scarpa S., 2008, *Trafficking in Human Beings - Modern Slavery*, Oxford University Press, Oxford.

Scarpa S., 2009, *Le politiche dell'Unione europea per la tutela dei diritti umani delle donne. Il caso della tratta,* in Rossilli M. (a cura di), *I diritti delle donne nell'Unione europea*, Ediesse, Roma, p. 141-161.

Siegel D., 2009, *Human trafficking and legalized prostitution in the Netherlands*, «Temida», marzo, pp. 5-16.

Transcrime (a cura di), 2003, *Tratta di persone a scopo di sfruttamento e traffico di migranti*, Trieste, novembre, disponibile alla pagina web: www.jus.unitn. it/users/dinicola/criminologia-ca/topics/.../dispensa_3_1.pdf.

Vocks J. e Nijboer J., 2000, *The Promised Land. A Study of Trafficking in Women from Central and Eastern Europe to the Netherlands*, «European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice», vol. 8, n. 3, pp. 379-388.

Discussione

Diritti e i doveri della cittadinanza esterna*

Rainer Bauböck

Quali sono i diritti e i doveri dei cittadini che vivono fuori dal loro paese? La teoria politica finora si è concentrata sull'accesso degli immigrati alla cittadinanza nei paesi di insediamento e si è occupata poco delle loro relazioni con i paesi d'origine. La cittadinanza esterna è, tuttavia, di crescente importanza per un gran numero di migranti, nonché per i paesi di provenienza, molti dei quali hanno cambiato radicalmente il proprio atteggiamento verso gli espatriati. Ho proposto il criterio degli stakeholders, dei «portatori di interessi», per definire coloro che dovrebbero poter richiedere lo status e i diritti della cittadinanza esterna. In questo articolo si riassume in che modo questo ragionamento si riferisca all'acquisizione e alla perdita della cittadinanza al di fuori del territorio di uno Stato, al diritto al ritorno, al diritto di voto all'estero, e ai doveri connessi alla cittadinanza, al servizio militare, al pagamento alle tasse e all'obbligo di voto.

> Possiamo riconoscere nella doppia cittadinanza una forma rudimentale di quella cittadinanza internazionale alla quale, se le nostre parole hanno qualche significato, noi aspiriamo.
>
> Randolph Bourne, *Trans-National America*, 1916

1. Perché i teorici della politica hanno trascurato la cittadinanza esterna?

Generalmente la cittadinanza è stata concepita come status di appartenenza a una particolare comunità politica che comporta uguali diritti fondamentali, obblighi giuridici e opportunità di partecipare attiva-

* Una versione in progress di questo studio è stata presentata in occasione di un panel su *Ethical perspectives on the rights of migrants* durante la Conferenza annuale della Political Science Association a Chicago il 30 agosto 2007, e alla conferenza dell'European University Institute su *Realignments of citizenship in Europe* nell'ottobre 2007. Ringrazio i revisori dei «Citizenship Studies» e Joseph Carens, Dilek Çınar, David Owen, Philippe van Parijs e Christine Straehle per le utili informazioni, le risposte o le osservazioni scritte.

mente alla formazione delle decisioni politiche[1]. Per la maggior parte degli autori, i confini delle giurisdizioni territoriali sono, allo stesso tempo, i confini entro i quali opera la cittadinanza. Contro le concezioni puramente nazionali e territoriali, alcuni teorici hanno proposto l'idea di cittadinanza a livello globale. Il concetto di cittadinanza cosmopolita si riferisce ai doveri di solidarietà che gli esseri umani hanno verso gli altri al di là dei confini statali e delle identità nazionali (Nussbaum, 2000; Appiah, 2006). Nella versione più ambiziosa, la cittadinanza globale cosmopolita è legata ai modelli democratici di un ordine politico internazionale nel quale non solo gli stati, ma anche i cittadini, siano rappresentati negli organismi globali dei processi decisionali (Archibugi e Held, 1995; Archibugi, 2008).

Ciò che tende ad essere trascurato nel confronto tra gli approcci puramente nazionali, da un lato, e quelli cosmopoliti, dall'altro, è che, anche nel mondo attuale, la cittadinanza chiaramente non è confinata all'interno dei limiti territoriali. Naturalmente i teorici liberali sono stati consapevoli delle migrazioni internazionali e hanno scritto ampiamente sui diritti di accesso dei nuovi venuti alla cittadinanza nel paese del loro insediamento a lungo termine (Walzer, 1983; Carens, 1989). Ma la maggior parte delle analisi normative non considera affatto che, a parte un ristretto numero di apolidi, i migranti sono anche cittadini esterni dei paesi di origine, fino a quando, e se, non decidono di naturalizzarsi. E, con la crescente tolleranza per la doppia nazionalità, molti restano cittadini esterni anche dopo essere diventati cittadini a pieno titolo del loro paese di insediamento. Credo che ci siano tre ordini di ragioni per cui la teoria politica ha trascurato la cittadinanza esterna. Il primo potrebbe essere definito «sindrome della civetta di Minerva». La teoria politica è generalmente in ritardo. Spesso inizia ad occuparsi molto più tardi delle nuove prospettive che emergono dai dibattiti sulle politiche pubbliche o dalle scienze sociali empiriche. Il multiculturalismo è stato presente per circa vent'anni nell'agenda politica e accademica prima che le prime grandi teorie politiche del multiculturalismo venissero pubblicate, nei primi anni novanta (Kymlicka, 1989; 1995; Taylor, 1992). Sebbene una prima sintetica dichiarazione

[1] Il concetto di cittadinanza è spesso utilizzato anche in un senso più ampio che si concentra sulla «cittadinanza dal basso», nel senso di partecipazione o contestazione politica attiva e dell'insieme di virtù che caratterizzano i «buoni cittadini». La mia attenzione in questo saggio è invece rivolta alla cittadinanza come istituzione in *polities* territorialmente strutturate.

su una prospettiva transnazionale delle migrazioni risalga al saggio del 1916 di Randolph Bourne, citato in epigrafe, la recente ondata di scritti accademici è iniziata solo negli anni novanta, con i lavori di antropologi culturali (Basch e al., 1994; Vertovec, 1998) e di sociologi (Guarnizo e Smith, 1998; Faist, 2000).

La seconda ragione ha a che fare con il nazionalismo metodologico della teoria politica. Questo pregiudizio si manifesta principalmente nella tendenza a dare per scontati i confini territoriali nazionali e di presumere che essi delimitino anche quelli delle società umane (Wimmer e Glick Schiller, 2002). Inoltre i migranti sono percepiti solo come immigrati e mai come emigranti. Ciò può essere dovuto a pura ignoranza. Analisi fatte a tavolino da teorici le cui scrivanie si trovano nei dipartimenti delle università in occidente, naturalmente, non tendono a prestare molta attenzione ai legami economici, culturali, politici, sociali tra i migranti e i loro paesi di provenienza[2]. E anche coloro che sono consapevoli di questi fenomeni possono scegliere deliberatamente di sottovalutarli, perché condividono l'opinione che quei legami impediscano l'integrazione degli immigrati nella società di accoglienza. In linea di principio, questo tipo di nazionalismo metodologico potrebbe essere definito come una prospettiva universalistica che privilegia la prospettiva dell'immigrazione rispetto a quella dell'emigrazione. Tuttavia, più spesso, esso conduce ad una visione particolaristica, prevenuta contro il transnazionalismo negli immigranti nella propria società mentre sostiene gli speciali doveri di quello stesso paese verso i propri espatriati.

Vi è, tuttavia, anche un terzo, più rispettabile, ordine di ragioni per la disattenzione dei teorici normativi della politica nei confronti della cittadinanza esterna. Molti accolgono l'opinione di Ronald Dworkin che l'uguaglianza è la virtù sovrana del liberalismo e che gli stati liberali devono trattare tutti i cittadini con uguale rispetto e attenzione (Dworkin, 1977; 2000). A prima vista, sembra inverosimile che questa regola di parità possa applicarsi ai cittadini esterni. Come potrebbe un governo manifestare *pari* attenzione verso i cittadini che vivono all'interno della sua giurisdizione e verso gli espatriati che vivono all'interno di un altro territorio sovrano? Dal momento che la maggior

[2] Come sottolineato da un anonimo revisore, privilegiare la prospettiva dell'emigrazione rispetto a quella dell'immigrazione può derivare da una propensione specifica della teoria politica liberale anglofona, che è meno pronunciata in altre discipline e dibattiti accademici.

parte delle normative e delle decisioni politiche nazionali non verrà applicata a questi ultimi, come potrebbero essi rivendicare l'uguaglianza di diritti con i primi? Se le persone devono essere trattate con uguaglianza dalle autorità politiche alle cui decisioni vincolanti sono collettivamente sottoposte, allora i diritti di cittadinanza devono essere estesi in primo luogo agli immigrati che sono residenti stranieri. In questa prospettiva, le rivendicazioni di uguaglianza dei cittadini esterni sono rivolte al governo del paese in cui risiedono piuttosto che al paese che hanno lasciato. Se l'uguaglianza è la suprema norma della cittadinanza liberale, allora sembra che la cittadinanza esterna possa essere difesa solo come un privilegio aggiuntivo, che può essere concesso a propria discrezione dai paesi di origine, ma non un vero soggetto per una teoria normativa dei diritti individuali e degli obblighi del governo.

Questa è la migliore difesa della preferenza accordata all'immigrazione dalla teoria politica a cui io possa pensare. Questa è chiaramente contraria al nazionalismo etnico, che fa derivare i diritti di appartenenza dalla discendenza piuttosto che dalla residenza. Tuttavia, anche una tale concezione liberale egualitaria della cittadinanza, fondata sulla residenza, rimane prigioniera di una prospettiva nazionalista che ignora la molteplicità e la duttilità delle appartenenze individuali alle comunità politiche.

Per superare pienamente una prospettiva nazionalista, c'è necessità di capire che lo status giuridico e i diritti dei migranti internazionali sono determinati dai loro rapporti con due stati. I cittadini stranieri residenti di lungo periodo non solo godono di un pacchetto di diritti derivanti dalla residenza, ma sono contemporaneamente cittadini esterni di un paese di origine. La «*denizenship*», cittadinanza del residente, e la cittadinanza esterna a lungo termine sono quindi due facce della stessa medaglia, e il valore di questa medaglia, in termini di diritti e opportunità, non può essere determinato guardandone una sola faccia.

L'analogia con la medaglia potrebbe ancora suggerire che la faccia della cittadinanza straniera mostra unicamente un'immagine del sovrano al quale i migranti devono fedeltà, mentre il numero sull'altra faccia indica il valore dei diritti riconosciuti dallo stato di residenza. Eppure, come sosterrò più avanti, una così chiara separazione di funzioni sarebbe fuorviante. I diritti di cittadinanza esterna possono non essere altrettanto importanti di quelli derivanti dalla residenza, ma non sono affatto trascurabili e, in determinati contesti, diventano condizioni indispensabili per garantire libertà e benessere degli individui.

Il diritto dei migranti ad uguali rispetto e attenzione deve quindi esse-

re valutato in un quadro normativo che coinvolga sia il paese di residenza che quello di origine. Questo è un compito complesso, poiché non possiamo più presupporre che la semplice uguaglianza di diritti con i cittadini nazionali sarà la risposta giusta sia per i *denizens* che per i cittadini esterni. Nei dibattiti su genere, razza, etnicità o disabilità, i teorici liberali hanno per lo più accettato che i diritti di cittadinanza debbano essere differenziati per ottenere l'effettiva parità di individui le cui posizioni o opportunità strutturali nella società sono significativamente disuguali. Non sembra certo un gran passo l'estensione di questo ragionamento al contesto delle migrazioni e la necessità di differenziare la cittadinanza per raggiungere la parità tra migranti e nativi o tra le popolazioni stabili e quelle in mobilità. Eppure questo passo aggiunge un nuovo livello di complessità, richiedendo un quadro transnazionale per l'attribuzione dei diritti e dei corrispondenti doveri del governo. Nel considerare le rivendicazioni dei migranti, dobbiamo mettere da parte non la regola di pari rispetto e attenzione per tutti i cittadini, ma l'idea che tale richiesta sia rivolta esclusivamente al governo di un solo paese. Dobbiamo, invece, considerare che cosa significhi trattare come uguali le persone se le loro rivendicazioni di cittadinanza sono contemporaneamente indirizzate a due governi indipendenti.

Per evitare normative improvvisate «ad hoc» nell'affrontare questo compito, c'è bisogno di un principio normativo che definisca l'attribuzione dello status di cittadinanza, dei diritti e dei doveri, che possa essere applicato coerentemente sia all'interno che al di là di giurisdizioni territorialmente delimitate.

Nella prossima sezione, introdurrò un principio degli *stakeholders* (portatori di interessi, *n.d.t.*) che potrebbe soddisfare il concetto di questa esigenza.

Poiché la «cittadinanza esterna» non è un concetto ampiamente utilizzato, devo prima chiarire brevemente che cosa intendo definire con questo termine. Intendo «esterna» in riferimento alla giurisdizione territoriale, piuttosto che allo status giuridico della cittadinanza stessa[3].

[3] In alternativa, si potrebbe interpretare «esterna» in riferimento alla distinzione tra lo status giuridico di nazionalità e gli effettivi diritti della cittadinanza. Cittadini esterni, in questa accezione, sarebbero coloro che rivendicano i diritti di cittadinanza sebbene siano formalmente non-cittadini e quindi al di fuori dei confini legalmente definiti di appartenenza. In base a questa interpretazione, gli abitanti sarebbero considerati cittadini esterni del loro Stato di residenza. Non considererò oltre in questo saggio questa interpretazione poiché non permette-

Vi sono poi due possibili interpretazioni dei confini territoriali rispetto alle quali una certa relazione di cittadinanza può essere considerata interna o esterna. La prima interpretazione si riferisce ai confini fisici del territorio e all'attuale posizione degli individui rispetto a questi confini. Questa distinzione è pienamente dicotomica, dato che nessuno può trovarsi contemporaneamente da entrambi i lati di un confine geografico. Secondo questa definizione, chi va all'estero per vacanza o per un viaggio di lavoro diventa un cittadino esterno per la durata della sua assenza. La seconda interpretazione si riferisce alla residenza, invece che alla semplice presenza all'interno di un territorio. In base ad essa, si considerano esterni quei cittadini che sono residenti, di lungo periodo o permanenti, all'estero. Questa concezione non è più strettamente dicotomica, poiché gli individui possono avere contemporaneamente più residenze in paesi diversi. Essa inoltre differisce dalla prima interpretazione in quanto considera gli espatriati, la cui unica residenza è all'estero, come cittadini esterni anche durante un soggiorno temporaneo nel loro paese d'origine. Il riferimento sottostante è ad una società territorialmente delimitata di co-residenti piuttosto che all'estensione geografica della giurisdizione territoriale di un paese.

Queste due concezioni fondamentali della cittadinanza esterna possono essere ulteriormente raffinate e combinate in modi diversi a scopo comparativo[4]. Tuttavia, per definire la cittadinanza esterna, non è necessario né utile prevedere una specifica combinazione di questi criteri. Farlo darebbe un'idea sbagliata della cittadinanza come di un sistema di classificazione degli individui. Invece, dovremmo comprenderla come un rapporto abbastanza flessibile e dai molteplici aspetti tra individui e comunità politiche. Utilizzerò quindi il termine di cittadinanza esterna come un concetto generico che si riferisce allo status, ai diritti e ai doveri di tutti coloro che sono temporaneamente o definitivamente al di fuori del territorio di una *polity*, che li riconosce come

rebbe di confrontare lo status e i diritti degli immigranti con quelli degli emigranti.

[4] Un'ulteriore importante differenziazione riguarderebbe la natura della giurisdizione territoriale. In questo saggio, mi concentro sulle richieste dei migranti internazionali e considero quindi come unità politiche solo gli stati indipendenti. In una trattazione teorica più ampia sarebbe necessario evitare una distorsione statalista tenendo conto anche di cittadinanze esterne di ordinamenti politici substatali, come le Province autonome o sovranazionali come l'Unione europea.

suoi membri. Possiamo poi utilizzare il concetto di espatriati come una definizione più specifica che si riferisce specificamente ai cittadini residenti di lungo periodo all'estero. Questa ulteriore distinzione tra cittadini esterni temporanei e di lungo periodo è importante dal punto di vista normativo, come vedremo quando verranno esaminati i principi che dovrebbero regolare l'assegnazione dello status e dei diritti di cittadinanza esterna.

2. Il principio degli stakeholders *per determinare la cittadinanza*

In un mondo separato in diverse comunità politiche, il riconoscimento dello status di appartenenza ad almeno una di esse è una precondizione generale per l'autonomia e il benessere di un individuo. Secondo la celebre affermazione di Hannah Arendt, la cittadinanza è «il diritto ad avere diritti» (Arendt, 1967, p. 269). Essa individua il principale destinatario della richiesta di protezione dei suoi diritti fondamentali da parte di una persona. La cittadinanza, tuttavia, non consiste solo in diritti più o meno passivi, ma anche in una più o meno attiva partecipazione o rappresentanza nel processo legislativo. In questa prospettiva, possiamo definire la cittadinanza come lo status di piena e paritaria appartenenza ad una comunità politica dotata di una autonoma capacità di governo. Ad un livello più generale, i liberali dovrebbero difendere un diritto universale alla cittadinanza che può essere enunciato così: *ognuno ha diritto all'appartenenza paritaria ad una comunità politica dotata di un governo autonomo*.

Questo principio generale deve essere specificato in due modi: abbiamo bisogno di sapere quali comunità possono rivendicare l'autonomia di governo e quali individui hanno diritto alla cittadinanza in una particolare comunità autonoma. La seconda questione è legata alla prima per un principio di inclusione, così che il termine governo collettivo «auto» è inteso in relazione alla comunità di tutti gli individui dotati di un diritto di appartenenza. Il principio di inclusione precisa che un *demos* che si autogoverna non può determinare in modo arbitrario i propri membri (Whelan, 1983; Dahl, 1989, pp. 106-130; Goodin, 2007). Occorre che lo status, i benefici e gli oneri dell'appartenenza siano motivati rispetto agli inclusi o agli esclusi e che tale motivazione si riferisca alla valenza dell'autogoverno.

Ma anche questo non risponde a nessuna delle due domande. Per rispondere alla prima, abbiamo bisogno di alcuni criteri indipendenti

per valutare la legittimità degli ordinamenti politici riconosciuti e dei progetti che mirano a ridisegnarne i confini o a creare nuovi ordinamenti autonomi. Lascio da parte questa questione, di cui in questo scritto non mi occupo[5]. Presuppongo quindi che le relazioni di cittadinanza esterna si riferiscano agli stati indipendenti che esercitano una legittima giurisdizione su un territorio stabile, e mi concentrerò sulla questione di come tali stati dovrebbero determinare status di appartenenza, diritti e doveri, quando concepiscono se stessi come comunità politiche autonome. Una volta data risposta a questa seconda questione, potremo combinarla con una risposta appropriata alla prima sul legittimo autogoverno, considerando in che modo i criteri per la cittadinanza potrebbero cambiare quando la comunità in questione non sia uno Stato indipendente, ma una *polity* autonoma all'interno di uno Stato (una regione in uno Stato federale o un ente locale), un'unione di diversi Stati indipendenti (come l'Unione europea), o un movimento politico che lotta per l'autogoverno territoriale[6].

Propongo un principio degli *stakeholders* per determinare chi abbia diritto di cittadinanza in una specifica *polity*. L'idea sottostante è che in una *polity* autonoma, ogni singolo membro ha interesse per il suo futuro da un duplice punto di vista. In primo luogo, l'autonomia o il benessere[7] di ciascun individuo dipendono in larga misura dal buon funzionamento delle istituzioni politiche nel garantire uguali libertà e nel fornire pari opportunità a tutti coloro che sono soggetti alla loro auto-

[5] Per riflessioni preliminari, vedi Bauböck (2005a; 2007a).

[6] L'estensione del quadro analitico alle costellazioni multilivello (sistemi politici sub-statali e sovranazionali) solleva interrogativi supplementari sul modo di interpretare il diritto all'appartenenza paritaria. Commentando una versione provvisoria di questo articolo, David Owen ha chiesto se sia sufficiente che alcuni individui siano cittadini solo a livello sovranazionale o sub-statale, per esempio, se gli apolidi dovessero essere riconosciuti come cittadini dell'Unione europea o come cittadini locali. La mia risposta sarebbe negativa. Quando si considerano sistemi politici multilivello, il diritto di adesione per tutti dovrà essere ulteriormente specificato richiedendo che ognuno sia riconosciuto come membro al livello che garantisce la più ampia tutela dei diritti in generale, che attualmente è chiaramente il livello degli Stati indipendenti.

[7] I teorici politici danno un'importanza differente all'autonomia o al benessere come valore fondamentale che un governo liberale deve promuovere e tutelare. Non prendo posizione in questo dibattito perché credo che il principio di integrazione degli *stakeholders* che propongo sia compatibile con entrambe le versioni del liberalismo.

rità. Secondo, i cittadini possono collettivamente dare forma al corso futuro della loro *polity,* partecipando alla vita politica e considerando responsabili le autorità politiche. La nozione notoriamente vaga di bene comune potrà servire come termine stenografico per indicare ciò a cui i cittadini hanno interesse.

Per poter trasformare questa interpretazione di *stakeholdership*, condizione dei portatori di interessi, in un criterio per determinare i diritti di appartenenza, abbiamo bisogno di precisare le condizioni che ci dicono quali individui hanno un interesse che sia abbastanza significativo da determinare nella comunità politica un corrispondente obbligo ad offrire loro la cittadinanza. Queste condizioni devono essere radicate nelle circostanze della vita degli individui, e non essere soltanto una preferenza soggettiva di appartenenza ad una particolare *polity*. Obblighi consistenti ad includere gli *stakeholders* devono quindi poggiare su legami oggettivi che creino speciali responsabilità in particolari *polities* nell'includere specifiche persone. Rendere disponibile la cittadinanza per persone la cui vita ha avuto in precedenza uno scarso collegamento con quella particolare *polity* non dà agli attuali cittadini alcuna garanzia che i nuovi arrivati abbiano la volontà di legare il proprio futuro a quello della *polity* e a condividere le responsabilità e gli oneri dell'autogoverno[8].

Il principio di inclusione può allora essere specificato come segue: *le comunità politiche autonome dovrebbero includere come propri cittadini le persone le cui circostanze di vita legano la loro autonomia o il loro benessere individuali al bene comune della comunità politica.*

Quando si considera *perché* la *stakeholdership* è il principio più plausibile per determinare chi abbia diritto di cittadinanza e in che *polity*, dobbiamo far riferimento al futuro: gli individui acquisiscono interesse per quella determinata comunità politica il cui destino collettivo futuro potrebbe determinare le loro prospettive di vita. Tuttavia il futuro è incerto, e i cittadini di *polities* liberali possono sempre rinunciare alla loro appartenenza dopo l'emigrazione. Quando si considera *come* determinare quali persone possono beneficiare di una cittadinanza, una

[8] I criteri oggettivi dello *stake-holding* sono sufficienti per dare diritto alla cittadinanza, ma non sempre sono sufficienti per realizzare un cambiamento dello status di cittadinanza in assenza del consenso dei singoli. Gli immigrati di prima generazione, per esempio, non devono essere naturalizzati contro la loro volontà anche quando la lunga durata della loro residenza li renda eleggibili per la cittadinanza.

concezione fondata sulle probabilità future degli interessi deve quindi essere sostenuta da indicatori più specifici relativi al passato e al presente. Ne propongo due[9].

Hanno diritto alla cittadinanza in una particolare comunità politica le persone, e solo quelle, che:

a) dipendono da quella comunità per la protezione a lungo termine dei loro diritti fondamentali (*criterio di dipendenza*) o
b) sono o sono state soggette alle autorità politiche di quella comunità per un periodo significativo della loro vita (*criterio di soggezione biografica*).

Il «*criterio di dipendenza*» si applica a tutti i cittadini che vivono attualmente nella giurisdizione, ma amplia la portata dell'inclusione specificamente per i rifugiati e gli apolidi che non hanno alcuna tutela derivante da una cittadinanza d'origine, e attribuisce a particolari Stati la responsabilità di offrire loro una cittadinanza sostitutiva. Il criterio si riferisce alla protezione a lungo termine e quindi non interviene immediatamente, per esempio, in occasione del salvataggio in mare di *boat people*. Tuttavia, esso comporta per gli Stati il dovere di accogliere i rifugiati anche per la protezione di lungo termine e di offrire loro piena cittadinanza.

Il «*criterio di soggezione biografica*» considera il fatto che l'esistenza di una persona sia stata determinata dalla sua vita sotto una specifica autorità come un indicatore sufficiente di un interesse nel futuro della *polity*. Il passaggio critico che suggerisco qui è di estendere tale soggezione nel tempo, così da coprire non solo il presente ma anche le situazioni passate. Poiché la cittadinanza è uno status permanente per i residenti nativi, anche la richiesta di cittadinanza di un esterno deve essere definita prendendo in considerazione l'insieme della vita di una persona e la forza dei suoi legami con la comunità che se ne possono ricavare.

[9] Questi indicatori devono essere interpretati in relazione alla concezione generale della cittadinanza degli *stakeholders* come corrispondenza attesa tra gli interessi di lungo termine delle persone e il bene comune di una comunità politica. Come mi ha fatto notare David Owen, un cittadino straniero che subito dopo aver ottenuto la residenza commetta un crimine grave e trascorra molti anni in prigione nel paese di immigrazione non acquista in tale paese i diritti di cittadinanza, anche essendo stato soggetto alle sue autorità per lungo tempo e in quel periodo è dipeso da esse per la protezione dei suoi diritti fondamentali. La detenzione, peraltro, non determina un interesse per il futuro della comunità. Così il diritto del criminale alla cittadinanza sarà determinato dal tempo della sua precedente residenza, non dal tempo da lui trascorso in carcere (vedi Carens, 2002).

Sottolineo questa prospettiva dell'insieme della vita definendo la condizione proposta «criterio di soggezione *biografica*».
L'idea che gli *stakeholders* della cittadinanza siano quelli che hanno un interesse ad ottenerla radicato nelle circostanze della loro vita, determina una portata di inclusione molto più limitata rispetto alla nozione più ampia di inclusione di tutti gli interessi coinvolti (Shapiro, 2003; Goodin, 2007). Decisioni politiche e leggi particolari non toccano nello stesso modo tutte le persone che risiedono in una giurisdizione territoriale, e possono riguardare in modo molto consistente molte persone che risiedono al di fuori di quel territorio. Eppure nelle democrazie liberali, i cittadini che risiedono all'interno della *polity*, che non siano toccati, non sono esclusi dalla rappresentanza, e coloro che ne sono colpiti al di fuori, generalmente non sono inclusi. La portata della rappresentanza democratica non si riferisce agli interessi colpiti da particolari decisioni, ma si basa sull'ipotesi di un *demos* delimitato fatto di cittadini, la maggior parte dei quali sono membri dalla nascita e per l'intera vita[10].
Questo ragionamento sembra sostenere una concezione nazionalista del *demos* come una comunità pre-politica con antenati, storia e cultura condivisi[11]. Ma questo non è necessariamente il caso se facciamo derivare l'identità collettiva e la coesione del *demos* dagli interessi fondamentali nella cittadinanza condivisi dai suoi membri. Tali interessi sono effettivamente quelli politici ed emergono perché agli individui capita di essere stabilmente dipendenti da, e congiuntamente sottoposti a, istituzioni stabilite di governo che essi possono accettare come le-

[10] Questa obiezione non è concepita per negare che tutti gli interessi coinvolti dovrebbero essere presi in considerazione nelle decisioni politiche. È semplicemente un ragionamento sul fatto che gli interessi coinvolti non possono determinare i confini dell'appartenenza politica e della rappresentanza democratica (Bauböck, 2009). La rappresentanza degli interessi coinvolti all'esterno nelle decisioni nazionali può richiedere di spostare alcune decisioni verso l'esterno e verso l'alto tramite la ricerca di accordi internazionali o la costruzione di istituzioni a livello sovranazionale e mondiale. Per esempio, l'intervento militare degli Stati Uniti in Iraq non conta come motivo per riconoscere agli iracheni dei diritti nelle elezioni presidenziali degli Stati Uniti. La risposta adeguata al fatto che i loro interessi sono stati profondamente colpiti dalla politica degli Stati Uniti è che, salvo casi di autodifesa nazionale, le decisioni su interventi militari non devono essere prese unilateralmente e in base a presunti interessi nazionali.
[11] Per una critica delle concezioni pre-politiche del popolo, vedi il contributo di Chwaszcza, 2009.

gittime se sono adeguatamente rappresentati in esse. Al contrario, una concezione etnico-nazionalista del *demos* si assumerà speciali responsabilità nell'offrire la cittadinanza a persone i cui unici legami con la *polity* siano una lingua o degli antenati condivisi ma le cui rivendicazioni non siano radicate nelle loro circostanze di vita.

All'interno di una giurisdizione territoriale, un principio degli *stakeholders* sarà più inclusivo di quanto non lo sarebbe un principio di interessi coinvolti o di comunità etnico-nazionalista, ma un po' meno inclusivo di un terzo principio alternativo secondo il quale tutti coloro che sono *soggetti* alle leggi (piuttosto che da esse *influenzati*) devono essere rappresentati nel processo legislativo (vedi ad esempio López-Guerra, 2005). Interpretato letteralmente, questo principio richiederebbe di offrire status e diritti di cittadinanza anche ai residenti temporanei e a turisti. Un'interpretazione più ragionevole aggiungerà una qualche soglia a lungo termine della *soggezione*, ma tale qualifica solleva unicamente la questione di che tipo di interesse giustifichi un trattamento diverso per individui soggetti alla stessa legislazione coercitiva, definito in base alla loro precedente residenza.

David Owen ha proposto un'interpretazione alternativa del principio dell'«inclusione di tutti *i soggetti*» che spiega l'esclusione delle persone transitorie, nonché l'inclusione degli espatriati. Owen propone che ciò che conta è il fatto di essere soggetti alle decisioni autoritative di uno Stato relative ai diritti che costituiscono il carattere giuridico dei cittadini di quello Stato. A questo proposito, le persone transitorie non sono destinatarie della norma politica anche se sono soggette alle leggi, mentre i cittadini all'estero restano soggetti all'autorità dello Stato, anche se la maggior parte dei loro diritti e doveri rimangono inattivi se, e fin quando, essi non prendono la residenza nel territorio dello Stato (Owen, 2009). Anche questa concezione de-territorializzata dell'autorità politica risente, tuttavia, di una generale carenza del principio dell'«inclusione di tutti *i soggetti*». Mentre «tutti gli interessi colpiti» è troppo indeterminato e non riesce a fornire gli orientamenti per definire confini stabili tra sistemi politici, «*tutte le persone soggette*» è troppo conservatore nel presupporre la legittimità di confini dati[12].

Se uno Stato, per esempio, trasforma i nipoti degli emigranti in propri

[12] Questa critica diventa molto più forte quando consideriamo le rivendicazioni di minoranze nazionali sub-statali, le cui aspirazioni di autogoverno sono negate da governi che sostengono che i membri delle minoranze hanno solo il diritto di essere trattati in condizioni di eguaglianza con i cittadini dello Stato più ampio.

cittadini attraverso una norma *ius sanguinis* automatica e illimitata, queste persone sarebbero allora soggette all'autorità dello Stato di origine dei nonni e potrebbero pretendere di avere in esso una rappresentanza democratica. La questione è, tuttavia, se tali persone debbano essere incluse come cittadini a tutti gli effetti[13]. Le domande sulla legittima inclusione devono quindi riferirsi a qualche principio che non sia completamente derivato dall'esercizio *de facto* dell'autorità politica[14].

La *stakeholdership*, in quanto interesse determinato dall'appartenenza di lungo periodo, radicata nelle circostanze oggettive della vita di una persona, fornisce – in base alle sue implicazioni e anche alle ragioni che la giustificano – una risposta che si discosta significativamente sia dalle interpretazioni territoriali che non territoriali dell'inclusione in chiave universalistica. Questo principio considera la soggezione biografica un *indicatore* di *stakeholdership*, mentre il legame tra le prospettive future degli individui e le comunità politiche ne costituisce la *ragione* profonda.

Una volta definita la rivendicazione di cittadinanza come interesse per un'appartenenza di lungo termine e non come rivendicazione connessa a particolari decisioni, risulta evidente che tutti i residenti di lungo periodo in una giurisdizione territoriale dovrebbero essere considerati come *stakeholders*. L'implicazione è che a tali residenti deve essere dato accesso allo status e ai diritti propri della cittadinanza. Ci sono diversi modi in cui ciò può essere realizzato. Diritti di *denizenship*, per i non cittadini, basati sulla residenza, possono essere combinati con l'accesso allo status giuridico della cittadinanza attraverso lo *ius soli* (acquisizione automatica di cittadinanza derivata dalla nascita in un territorio), lo *ius sanguinis* (acquisizione automatica derivata dalla cittadinanza di

[13] Rivendicazioni di cittadinanza derivanti da una precedente condizione di *soggetti* potrebbero anche supportare diritti di cittadinanza per coloro che sono sottoposti a doveri di cittadinanza esterna, come l'imposizione fiscale sui redditi conseguiti all'estero. Ciò ripropone, tuttavia, la questione precedente sulla possibilità per gli Stati di imporre una tale legislazione coercitiva al di fuori dei propri territori (cfr. sezione 5).

[14] Owen limita le rivendicazioni degli espatriati ai diritti di voto per gli emigranti di prima generazione, sostenendo che questi «migranti di solito mantengono un forte senso di identificazione con la comunità politica della propria nazionalità d'origine, pur continuando a considerare la qualità della propria vita legata a quella comunità di destino» (Owen, 2009, p. 16). Tale criterio soggettivo di identità è però difficilmente compatibile con un principio di inclusione di tutti i soggetti all'autorità politica.

un genitore) e *ius domicilii* (acquisizione automatica o volontaria derivata dal tempo di residenza in un territorio). Poiché la mia attenzione in questo scritto è concentrata sulla cittadinanza esterna, non discuterò oltre su come applicare il principio degli *stakeholders* in contesti di immigrazione (vedi Carens, 1989; Bauböck, 1994, cap. 4; 2006).

Il principio si applica chiaramente al di fuori della giurisdizione territoriale, ma costituisce anche un criterio piuttosto impegnativo a questo proposito. Proprio come non è sufficiente essere coinvolti dalle decisioni politiche, non è sufficiente neanche rivendicare un interesse strumentale, un'affinità ideologica o un senso soggettivo di appartenenza. Per esempio, i proprietari di immobili in un paese estero possono essere interessati ad ottenerne la cittadinanza per tutelare meglio il proprio investimento. Altri saranno interessati ad avere un secondo passaporto per una maggiore comodità nel viaggiare[15]. Questo tipo di interessi evidentemente non può costituire la base per una rivendicazione morale della cittadinanza.

L'affinità ideologica o l'appartenenza culturale sembrano fornire argomentazioni più robuste. Come osservato da Michael Walzer (1983, cap. 2), nella selezione di coloro che possono desiderare di ammettere come nuovi cittadini gli Stati spesso si comportano come club o famiglie estese. Durante la guerra fredda, ai dissidenti dell'Europa orientale venivano offerti lo status di rifugiato e la cittadinanza in Occidente, perché essi erano visti come alleati ideologici e difensori degli ideali occidentali di libertà e democrazia. Anche i rifugiati hanno diritto all'ammissione, non a causa delle loro opinioni ideologiche, ma perché hanno perso la tutela prevista dalla loro cittadinanza di origine e dipende da altri Stati fornirgli un asilo politico in sostituzione.

Requisiti simili si applicano ai diritti di cittadinanza delle diaspore. Gruppi che si autoidentificano come una diaspora, con un forte senso di appartenenza ad una patria esterna, spesso cercheranno di influenzare la vita politica di quel paese, ma la legittimità democratica del farlo dipenderà dall'interesse dei loro singoli membri al ritorno piuttosto che dalla rivendicazione ideologica dei loro leader di rappresentare una «nazione all'estero». Alcuni Stati hanno anche incoraggiato attivamente minoranze con una «parentela» storica, le cui *homelands* erano state un tempo parte del territorio nazionale, ad acquisire la cittadi-

[15] La libera circolazione all'interno dell'Unione europea per i cittadini Ue ha creato un incentivo ad acquisire la cittadinanza di uno Stato membro allo scopo di ottenere l'accesso a tutti gli altri.

nanza senza lasciare il paese di residenza[16]. Dalla prospettiva normativa che ho suggerito, tali rivendicazioni e politiche devono essere giustificate dal bisogno di tutela dei diritti dei membri delle minoranze da parte di uno Stato estero «parente» piuttosto che a causa della loro appartenenza culturale[17].

Come potrebbe il criterio degli *stakeholders* contribuire a determinare la cittadinanza esterna? Entrambi i criteri, quello della dipendenza e quello della soggezione biografica, forniscono un sostegno ai diritti dei migranti regolari. Il nucleo della cittadinanza esterna è il diritto al ritorno. Se accettiamo che il ritorno è un diritto fondamentale dei migranti, evidentemente per la disponibilità di tale diritto essi dipendono dal paese di origine. Il criterio di dipendenza stabilisce, quindi, un dovere dei paesi di origine dell'emigrazione, ma non può specificare chi tra le popolazioni originarie goda del diritto corrispondente a tale dovere. Il secondo criterio di «soggezione biografica» risponde a questo interrogativo per gli emigranti di prima generazione. Naturalmente, non tutti gli emigranti torneranno o manterranno legami transnazionali spostandosi avanti e indietro tra il paese di origine e quello di residenza. Ciò che è necessario affermare è che l'opzione ritorno è un elemento importante del pacchetto complessivo dei diritti di cittadinanza dei migranti, a prescindere dalla probabilità che essi individualmente la scelgano. Come approfondirò più avanti, il diritto al ritorno per i portatori di interessi può anche estendersi alla seconda generazione, dato che la loro vita fino alla maggiore età sarà fortemente influenzata dalle intenzioni e dalle scelte dei loro genitori, comprese quelle relative al ritorno nel paese di origine.

Perché mi riferisco all'avere interessi in una comunità politica piuttosto che più semplicemente all'appartenenza alla società, come ho fatto nel mio precedente lavoro (Bauböck, 1994) dove ho adottato una terminologia introdotta da Joseph Carens (1989)? Non si potrebbe dire che gli emigranti rimangono membri della società in virtù della loro precedente residenza e dei loro legami sociali permanenti con i familiari che ancora vivono nel paese d'origine? Se questa è una plausibile

[16] Esempi recenti includono la Romania che offre la cittadinanza esterna ai moldavi e la Bulgaria che la offre ai bulgari etnici in Macedonia (Iordachi, 2009; Smilov e Jileva, 2009).

[17] Vedi Gans (2003) per un ragionamento alternativo sui diritti di cittadinanza esterna fondati sull'appartenenza culturale. Per un più ampio esame della doppia cittadinanza per minoranze etniche parenti, vedi Bauböck (2007c).

dichiarazione sociologica, c'è il problema di definire la società in questione. Come sottolineato nella sezione 1, in contesti di migrazione transnazionale, e più in generale di globalizzazione, il concetto stesso di una società nazionale delimitata diventa problematica (cfr. anche Spiro, 2008, pp. 120-126). In alternativa, si potrebbe adottare una concezione di società deterritorializzata e vedere i migranti come *stakeholders* in formazioni sociali transnazionali (Faist, 2000). Questa prospettiva suggerisce la necessità di una qualche autorità internazionale che garantisca diritti per le popolazioni in mobilità, ma ovviamente non sostiene le loro rivendicazioni di cittadinanza di una specifica giurisdizione territoriale[18]. Il concetto di Carens di appartenenza alla società ammette che le società abbiano confini e li determina mediante la co-residenza all'interno di un territorio politico. Questa concezione potrebbe dimostrare il diritto di cittadinanza per gli immigrati, non può però spiegare l'appartenenza esterna a lungo termine. L'apertura all'ingresso di legami familiari ripropone la questione del perché altre reti transfrontaliere, come le relazioni di affari, non dovrebbero essere considerate anch'esse come forme di appartenenza alla società. L'argomento diventa anche in qualche misura circolare se facciamo derivare i diritti di appartenenza politica da un'appartenenza sociale fattuale, e quindi dobbiamo riferirci a determinati confini politici per, in primo luogo, definire le società.

Per questo motivo la mia definizione di *stakeholdership* si riferisce direttamente alla comunità politica invece di deviare sull'appartenenza alla società. Sebbene le comunità politiche nel mondo moderno possano sovrapporsi o essere annidate ciascuna all'interno dell'altra, esse restano chiaramente delimitate sia in termini di giurisdizione territoriale che di appartenenza individuale. Le norme di inclusione ed esclusione politica devono riferirsi a tali confini.

Definire la cittadinanza in termini politici piuttosto che sociali ha l'ulteriore virtù della modestia teorica. Essa consente di studiare l'impatto dell'immigrazione sulle comunità politiche pur mantenendo le nostre menti aperte ai cambiamenti molto più ampi della società provocati da una accresciuta mobilità umana[19].

[18] Anche prospettive globali come quella di Niklas Luhman (1984) che ritiene che vi sia solo un'unica società mondiale o la proposta di John Urry (2000) di eliminare lo stesso concetto di società per comprendere l'impatto della mobilità globale, non aiutano a collocare l'appartenenza a particolari comunità politiche.

[19] Vedi Favell (2007) per un'eloquente difesa di una prospettiva societaria aperta sulla mobilità geografica.

3. Mantenere la cittadinanza esterna

Il diritto di lasciare un paese, compreso il proprio, è oggi sancito dal diritto internazionale come un diritto umano universale[20]. Il diritto all'uscita è quindi indipendente dalla cittadinanza. Tuttavia, i cittadini godono di uno specifico diritto di partire senza essere, come conseguenza di ciò, privati della loro cittadinanza. La libertà di emigrazione dei cittadini prevede pertanto un diritto di accesso alla cittadinanza esterna. In combinazione con un diritto al ritorno, questo è ciò che distingue la libera emigrazione dall'espulsione – cioè, l'emigrazione imposta dal governo – e dall'esilio non volontario dei rifugiati provocato dalla persecuzione del governo o dalla mancanza di protezione da parte del governo.

Chi dovrebbe avere questo diritto di mantenere la cittadinanza mentre è all'estero, e per quanto tempo? La risposta alla prima questione dovrebbe comprendere non solo i cittadini del paese, ma anche i *denizens* di lungo periodo con cittadinanza straniera. La *denizenship* non è semplicemente un pacchetto di diritti di cittadinanza derivanti *dalla* residenza, ma anche un diritto *di* residenza – cioè, di soggiorno a lungo termine. In aggiunta alla protezione contro l'espulsione e la deportazione, la sicurezza della residenza per i *denizens* comporta la loro riammissione dopo un soggiorno temporaneo all'estero.

Ciò non significa che la *denizenship* esterna comprenda esattamente gli stessi diritti della cittadinanza esterna. Nell'attuale prassi statuale e nel diritto internazionale, la tutela dei *denizens* contro l'espulsione è generalmente molto inferiore rispetto a quella prevista per i cittadini. Normativamente, questa differenza sembra difficile da giustificare. Perché una tale protezione dovrebbe dipendere dallo status giuridico piuttosto che dal periodo di residenza? Un argomento è che i *denizens* hanno un altro Stato che deve riaccoglierli in caso di espulsione. Tuttavia, questa ragione si applica anche a coloro che hanno una doppia cittadinanza che sono nondimeno pienamente protetti dalla deportazione[21]. L'altro argomento è che i *denizens* meritano una minore prote-

[20] Vedi la Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 13 (2) e il Patto internazionale sui diritti civili e politici, art. 12 (2).

[21] Coloro che hanno una doppia cittadinanza possono, tuttavia, essere deportati più facilmente dei cittadini che ne hanno una sola, se i primi possono essere innanzitutto privati della cittadinanza del loro paese di residenza, ad esempio, a causa di qualche lacuna della procedura di naturalizzazione.

zione poiché hanno deciso di non naturalizzarsi. Tuttavia, anche ipotizzando che ad essi sia stata offerta la naturalizzazione, cosa che spesso non avviene, appare contraddittorio accettare che i diritti derivanti dalla *denizenship* siano *automaticamente* acquisiti attraverso una residenza regolare di lungo periodo, mentre la sicurezza stessa della continuità della residenza viene subordinata alla *scelta* di un individuo dello status di piena cittadinanza.

Il generale disinteresse per la cittadinanza esterna spiega perché praticamente nessuno ritiene che gli argomenti di differenziazione possano essere molto più forti una volta che ci si sposti al di là dei confini territoriali. Anche la *denizenship* di lungo periodo non è uno status di piena e permanente appartenenza ad una *polity* autonoma, dunque, la prima può essere ragionevolmente limitata nei suoi aspetti esteriori, sia in termini di diritti che di durata. La *denizenship* esterna e il diritto di riammissione non possono essere trasferiti alla seconda generazione nata all'estero. Per ragioni analoghe, anche il diritto al ritorno può essere limitato all'ambito della prima generazione. Se gli immigrati vengono riconosciuti come residenti permanenti dopo aver goduto per qualche tempo di un permesso di soggiorno temporaneo, allora sembra ragionevole considerare anche che essi abbiano definitivamente lasciato il paese dopo aver trascorso molti anni all'estero[22].

Oltre al diritto fondamentale al ritorno, quasi tutti i vantaggi della *denizenship* dipendono dall'attuale residenza, e verranno quindi immediatamente persi con la partenza. Naturalmente, i cittadini che emigrano non godono più dei diritti civili e sociali che dipendono dalla residenza nel territorio. Eppure, dopo la partenza, ai cittadini viene ancora offerto un pacchetto complessivo di diritti esterni molto più ampio che ai *denizens*. Per esempio, un precedente stato di residenza generalmente non fornirà ai *denizens* esterni una protezione diplomatica e consolare o il diritto di voto nelle elezioni locali[23].

[22] I due periodi, tuttavia, non sono necessariamente gli stessi, dato che alcuni paesi, come Stati Uniti, Canada e Australia, selezionano e ammettono la residenza permanente degli immigrati fin dall'inizio. In ogni caso, un limite di scadenza per la *denizenship* esterna dovrebbe lasciare un certo margine di discrezionalità e tenere conto dei motivi personali di un lungo soggiorno all'estero che non indicano un rimpatrio definitivo (per esempio per fornire servizi di assistenza per i parenti stretti).

[23] In alcuni paesi scandinavi, i *denizen* possono votare per corrispondenza nelle elezioni comunali. In Nuova Zelanda, possono farlo anche nelle elezioni nazionali; tuttavia, il loro diritto di voto dall'estero scade dopo aver vissuto fuori dal

La condizione che consente che sia normativamente ammissibile trattare *denizens* e cittadini in modo ineguale per quanto riguarda i loro diritti esterni è che i primi abbiano goduto di eque possibilità di naturalizzazione quando erano residenti (compresa la possibilità di mantenere la nazionalità precedente). Ho sostenuto prima che la scelta di cittadinanza di un immigrato dovrebbe essere irrilevante ai fini della sicurezza della sua residenza, ma credo che sia importante ai fini della sua riammissione. In quanto principio orientato al futuro, la *stakeholdership* non è completamente determinata dalla *soggezione* biografica pregressa (che si applica anche ai *denizens* esterni), ma presuppone un interesse durevole per il futuro della *polity*. Se gli immigrati hanno scelto di non diventare cittadini a pieno titolo quando sono stati invitati a farlo, allora non possono rivendicare di avere un durevole interesse esterno per la comunità politica in cui un tempo hanno risieduto.

Per quanto tempo, allora, i cittadini a pieno titolo dovrebbero mantenere il loro status e i diritti quando vivono all'estero? I criteri dello *stake-holding* non puntano a suggerire un periodo di tempo preciso. Essi forniscono argomenti contro le politiche che ignorano gli interessi legittimi dei cittadini esterni, e di quelli che sono nel paese, ma permettono una giustificazione contestuale e una vasta gamma di variazioni del processo decisionale democratico. Da un lato, lo *stake-holding* esterno non è una variabile dicotomica, ma una questione di gradi di coinvolgimento. Dall'altro, come ha dimostrato l'argomentazione contraria al criterio degli interessi coinvolti, lo status e i diritti di cittadinanza non possono essere personalizzati per adattarsi agli interessi e alle circostanze individuali, ma devono applicarsi in termini generali alle categorie di individui la cui relazione con un'autorità politica crea un *ragionevole* interesse all'appartenenza.

Il criterio di *soggezione* biografica suggerisce che gli emigranti di prima generazione (cioè le persone che sono nate e sono state allevate in un paese di cittadinanza esterna) dovrebbero avere un diritto permanente al mantenimento di tale status. Questo è riconosciuto per lo più dalle democrazie liberali[24], ma gli Stati che non consentono ai propri espa-

paese per un anno (rispetto ai tre anni per i cittadini neozelandesi; Waldrauch, 2005).

[24] L'articolo 7 della Convenzione europea sulla nazionalità del 1997 contiene un elenco dettagliato dei motivi per la revoca della cittadinanza da parte dello Stato che comprende la «mancanza di un vero e proprio legame tra lo Stato contraente e un cittadino abitualmente residente all'estero». Tra gli Stati membri

triati di mantenere la loro cittadinanza quando si naturalizzano all'estero, mettono gravemente a repentaglio tale diritto costringendo gli emigranti a scegliere tra due comunità politiche, quando è probabile che essi abbiano forti interessi in entrambi.

Per quanto mi consta, tutte le attuali leggi sulla cittadinanza includono un principio di *ius sanguinis* che permette la trasmissione di una cittadinanza esterna ai figli nati all'estero. Ci sono, tuttavia, molte varianti rispetto ai tempi e alle condizioni secondo cui queste seconde generazioni possono mantenere la loro cittadinanza. Un gran numero di Stati non pone alcun limite allo *ius sanguinis* esterno, in modo che anche la terza e le successive generazioni possano crescere mantenendo il diritto alla cittadinanza del paese d'origine dei loro antenati[25]. Poiché molti di questi paesi consentono anche più nazionalità per gli espatriati, il potenziale di cittadinanze esterne che possono essere attivate per ragioni interamente strumentali è enorme.

Tale proliferazione ovviamente non è coperta dal principio degli *stakeholders*. Questo significa semplicemente che non vi è alcun diritto morale alla cittadinanza esterna successiva alla seconda generazione e nessun corrispondente obbligo da parte degli Stati. Ciò ancora non significa che tali politiche siano inammissibili. I sostenitori del diritto alla libera circolazione potrebbero far notare che queste cittadinanze esterne rendono le frontiere degli Stati più permeabili, consentendo a più persone diritti di immigrazione. Si potrebbe anche sostenere che la concessione della cittadinanza esterna rientra nell'ambito della legittima politica di immigrazione di uno Stato. Se la decisione di concedere tali diritti all'immigrazione è democraticamente sostenuta dai cittadini del paese, allora sembra che non siano violati i diritti di nessuno. In contrasto con entrambe le linee di ragionamento, si può far notare che le decisioni sull'ammissione colpiscono soprattutto gli interessi degli aspiranti immigranti e che la cittadinanza esterna ereditata è

dell'Ue pre-2004, la residenza di lungo termine all'estero è una condizione sufficiente per la perdita della cittadinanza soltanto per i Paesi Bassi e l'Irlanda. L'Irlanda applica questa disposizione soltanto ai cittadini naturalizzati residenti all'estero. I Paesi Bassi non l'applicano in caso di residenza in un altro Stato membro dell'Ue e attualmente consente agli altri espatriati potenzialmente interessati di mantenere la loro cittadinanza olandese presentando una domanda (Waldrauch, 2006, p. 211).

[25] La prassi statuale molto comune della trasmissione intergenerazionale illimitata della cittadinanza esterna *iure sanguinis* mostra quanto sia ancora diffuso il nazionalismo etnico anche tra Stati-nazione presumibilmente civili.

un criterio moralmente arbitrario di ripartizione delle opportunità nel gruppo dei potenziali immigranti. Nel contesto dell'Unione europea vi è l'ulteriore obiezione che le politiche di cittadinanza esterna di ciascun paese creino diritti di immigrazione in tutti gli altri Stati membri. Politiche eccessivamente inclusive minano il diritto al controllo dell'immigrazione degli altri Stati. Se pure questi argomenti non comportano una complessiva inammissibilità del trasferimento della cittadinanza esterna tra generazioni, certamente creano, almeno a prima vista, una considerazione negativa di tali politiche.

La posizione degli emigranti di seconda generazione si colloca in modo in qualche misura intermedio tra il diritto di cittadinanza esterna per gli emigranti di prima generazione e la negazione di un diritto morale per la terza e per le successive generazioni. A prima vista, sembra che non sia applicabile nessuno dei due criteri operativi di *stakeholdership*. Al momento della nascita, le seconde generazioni, per definizione, non erano state *soggette* alle autorità politiche dei paesi di origine dei loro genitori. E fino a quando vivono, in quanto seconde generazioni, in paesi di accoglienza di immigrati che ne garantiscono i diritti fondamentali, la protezione di tali diritti non sembra dipendere dal possesso della cittadinanza esterna di un altro paese. Tuttavia, le circostanze biografiche delle seconde generazioni sono fortemente influenzate dalle scelte e dai programmi di vita dei loro genitori, che spesso comprendono un'intenzione di ritornare o di mantenere strette relazioni con i familiari residenti in un paese di origine. I loro diritti fondamentali comprendono quindi un diritto di ritorno con i propri genitori. Questo è un argomento convincente per la trasmissione dello *ius sanguinis* alla seconda generazione. Dopo aver raggiunto la maggiore età, la forza dei loro interessi nei paesi d'origine dei genitori può, tuttavia, essere valutata introducendo ulteriori criteri, come una dichiarazione di intenti di prendere in futuro la residenza nel paese, o una perdita effettiva della cittadinanza esterna a meno che non vi mantengano la residenza fino a una determinata età. Qualsiasi concessione o perdita della cittadinanza esterna per le seconde o le successive generazioni deve ovviamente presupporre che esse non diventino apolidi. Indipendentemente dall'averla acquisita per discendenza, luogo di nascita o naturalizzazione, gli individui hanno un primario e incondizionato diritto di cittadinanza nel loro paese di nascita e di residenza principale, secondo qualsiasi interpretazione della *stakeholdership*. L'attuale normativa tedesca che impone a coloro che hanno una doppia cittadinanza, per discendenza e per nascita nel territorio, di rinun-

ciare a una delle due, una volta raggiunta la maggiore età, non è pertanto affatto paragonabile alla perdita di una cittadinanza esterna dopo la maggiore età.

Assegnare uno status giuridico a categorie di persone definite da criteri ampi come residenza, territorio di nascita e discendenza inevitabilmente potrà determinare asimmetrie normative con un'infinita varietà di situazioni individuali. Questa è una delle ragioni per cui un sistema accettabile di cittadinanza deve consentire scelte individuali. L'altra ragione è che la comunità politica liberale a livello di Stati indipendenti comprende un elemento di consenso (Bauböck, 1994). Proprio come gli immigrati non dovrebbero essere automaticamente naturalizzati contro la loro volontà, così gli emigranti devono disporre dell'opzione di rinunciare alla loro cittadinanza. Inoltre, le circostanze individuali dovrebbero essere prese in considerazione, prevedendo una certa discrezionalità amministrativa a favore di coloro che vogliono ottenere la cittadinanza del paese o mantenerla all'estero. Ai membri delle terze generazioni nati all'estero, che abbiano interessi consistenti nel paese di origine dei loro nonni, potrebbe quindi essere concessa la cittadinanza esterna per motivi eccezionali. Coloro che avevano già risieduto nel paese per qualche tempo possono semplicemente essere riclassificati come emigranti di prima generazione, il cui diritto di cittadinanza non può essere messo in discussione.

4. I diritti della cittadinanza esterna

Nella sezione precedente ho proposto che l'accesso alla cittadinanza esterna andrebbe differenziato a seconda delle generazioni. Mi propongo ora di sostenere che i diritti derivanti da questa condizione possano essere differenziati anche all'interno della prima e della seconda generazione.

Ci sono solo due diritti che dovrebbero essere incondizionatamente connessi a tale status: i diritti alla protezione diplomatica e al ritorno. Chi gode dello status giuridico della cittadinanza di uno Stato dovrebbe essere ammesso nel territorio di quello Stato ed essere protetto all'estero dalle sue rappresentanze diplomatiche e consolari. La riduzione di questi diritti per coloro che sono stati all'estero per molto tempo, o che vi sono nati, metterebbe in discussione i doveri essenziali di uno Stato impliciti alla cittadinanza. Invece di classificare questi diritti, dovremmo chiederci chi in primo luogo debba essere rico-

nosciuto come cittadino esterno. Nel precisare questi due diritti emergono, tuttavia, alcune difficoltà. Per la protezione diplomatica, il problema è se essa possa conciliarsi con una tolleranza generale della doppia nazionalità[26]. Gli Stati hanno il diritto di proteggere i propri cittadini dal governo di un altro paese del quale questi cittadini possiedono anche la cittadinanza? La questione è particolarmente seria per i rifugiati che spesso non possono rinunciare alla loro precedente nazionalità[27]. Prima di utilizzare i loro nuovi passaporti per recarsi nel proprio paese d'origine, gli sarà spesso detto che la loro nuova cittadinanza non li proteggerà lì. Tuttavia, come sottolineato da Kay Hailbronner (2003, pp. 22-25), la prassi statale appare in evoluzione e alcuni paesi sono impegnati, tacitamente o esplicitamente, a tutelare i propri cittadini in ogni caso, anche indipendentemente dal fatto che un altro Stato possa rivendicarli come suoi cittadini.

Da un punto di vista liberale, questo particolare conflitto potrebbe essere risolto meglio adottando un principio generale di priorità per il paese di residenza abituale. Questa regola di priorità può essere facilmente derivata dal principio degli *stakeholders* e dovrebbe determinare a quale dei due governi interessati competa la responsabilità di fornire protezione diplomatica ai cittadini con doppia cittadinanza che vivono in paesi terzi. Tale priorità, inoltre, implicherebbe che per tale cittadino in visita temporanea al suo altro paese di cittadinanza, la cittadinanza extraterritoriale rimarrebbe più importante di quella della sua residenza provvisoria. In casi come questo, diventa normativamente significativa la distinzione stabilita nella sezione 1, tra la concezione puramente territoriale e quella residenziale della cittadinanza esterna. Il visitatore temporaneo all'estero è un cittadino esterno per quanto

[26] Un'altra questione interessante sulla protezione diplomatica che non posso discutere qui è quella relativa alle condizioni in cui tale obbligo ricade su un paese terzo. La cittadinanza dell'Unione europea comprende un diritto di protezione diplomatica e consolare sussidiaria da parte degli altri Stati membri nei paesi in cui lo Stato interessato non può fornire tale protezione (trattato Ce, art. 20). Tale regola generale di protezione sussidiaria sarebbe auspicabile anche al di fuori del contesto dell'Ue, ma richiede almeno un accordo internazionale tra membri che reciprocamente riconoscono i loro doveri verso i cittadini esterni degli altri Stati membri.

[27] Anche i paesi europei che richiedono la rinuncia ad una precedente cittadinanza come condizione generale per la naturalizzazione (come Austria, Danimarca, Germania e Paesi Bassi) tollerano la doppia nazionalità quando i paesi di origine rifiutano di accettare che i propri cittadini all'estero vi rinuncino.

riguarda la giurisdizione territoriale, ma rimane un cittadino interno per quanto riguarda una concezione residenziale della società. In una visione hobbesiana della sovranità, la giurisdizione territoriale è prioritaria, ma, in una prospettiva liberale, la richiesta di protezione è principalmente rivolta al governo del paese in cui è situato il centro della vita quotidiana di una persona. Il criterio di dipendenza suggerisce, tuttavia, che vi deve essere qualche possibilità di eccezione quando i paesi intervengono in nome dei loro cittadini esterni con doppia cittadinanza, la cui sicurezza e i cui diritti fondamentali sono messi a rischio dal fallimento dello Stato (ad esempio in una guerra civile) o dagli abusi (ad esempio quando i cittadini esterni sono minacciati dalla tortura o dalla pena di morte).

Una difficoltà relativa al diritto al ritorno è se esso comporti un obbligo incondizionato per gli Stati di riammettere i cittadini anche in caso di ritorno involontario. Attualmente, gli Stati europei che vogliono l'espulsione di immigrati irregolari, di persone a cui è stato negato l'asilo politico o di immigrati regolari che hanno commesso un crimine, spesso incontrano il problema che i paesi di origine non riconoscono tali persone come propri cittadini, per evitare l'obbligo della loro riammissione (Hailbronner, 2006, pp. 78-81)[28]. Invocando il diritto di residenza di lungo periodo anche per gli immigrati irregolari o che delinquono, Joseph Carens (2002) e altri teorici liberali hanno criticato le politiche di espulsione degli Stati occidentali. Supponiamo che almeno alcune di queste politiche siano effettivamente ingiuste. L'obbligo, in base al diritto internazionale, di riammettere incondizionatamente i propri cittadini rende più facile per gli Stati sbarazzarsi degli stranieri indesiderati. Non dovremmo poi applaudire il rifiuto dei paesi d'origine di accogliere le richieste di cooperazione dei paesi occidentali nei casi di espulsioni ingiuste? Non credo che dovremmo. I paesi di origine hanno un obbligo generale di proteggere i loro cittadini all'estero dall'espulsione arbitraria e ingiusta, e possono utilizzare la pressione diplomatica e altri mezzi per prevenire i ritorni forzati. Tuttavia, negare la riammissione non protegge le vittime di queste po-

[28] Non sto discutendo di accordi di riammissione per cittadini di paesi terzi che sono entrati in un paese di destinazione attraverso un paese di transito. Secondo il diritto internazionale, l'obbligo di riprendersi questi migranti è meno forte dell'obbligo di riammettere i cittadini del paese. Questo è il motivo per cui gli Stati europei hanno fatto molte pressioni sui principali paesi di transito loro vicini per firmare accordi di riammissione.

litiche. Invece, si peggiora la loro situazione trasformandoli *de facto* in apolidi o in profughi.

Da una prospettiva utilitaristica, si potrebbe anche invocare la limitata capacità del paese di riammissione a reintegrare i cittadini di ritorno, come un argomento per rimettere in discussione i suoi obblighi. Ciò non sarebbe diverso da un ragionamento sulla fuga di cervelli per limitarne il diritto di uscita. Tutti gli aspetti della libera circolazione, compreso il diritto dei cittadini di partire e di ritornare, possono essere sospesi in caso di emergenza. Riconoscere questo è molto diverso dal subordinare i diritti di libera circolazione dei cittadini ad un calcolo utilitaristico dei vantaggi complessivi per le comunità interessate, che non fornisce alcuna base solida per i diritti individuali. Il principio della cittadinanza degli *stakeholders* offre ulteriori ragioni a favore di un equamente incondizionato diritto di ritorno. È chiaramente contraddittorio riconoscere che una persona ha interesse all'appartenenza permanente ad una comunità politica, ma poi negare a questa persona la possibilità di fare pienamente parte di questa comunità stabilendovi la residenza.

Un'ultima eccezione che voglio qui menzionare riguarda le particolari categorie di persone cui è esplicitamente negato il diritto di entrare nel territorio del paese di cui sono cittadini. Nel Regno Unito, i *British Overseas Citizens, i British Subjects*, le *British Protected Persons* e i *British Nationals (Overseas)* non possono entrare nel paese di cui hanno la nazionalità senza visto o senza un permesso di soggiorno (Hansen, 2000). Dato che queste categorie di persone non possono neanche trasmettere il loro status ai figli nati all'estero, questa stranezza è un'eredità transitoria della decolonizzazione dell'impero britannico (Waldrauch, 2006, p. 361). I diritti di questi cittadini possono essere descritti come uno status di cittadinanza esterna parziale che assomiglia in qualche modo alla *denizenship* esterna, salvo che questa deriva da una precedente residenza mentre l'altra ha origine in una precedente appartenenza a una potenza coloniale.

Oltre i diritti fondamentali di protezione diplomatica e di riammissione, i diritti della cittadinanza esterna (ad es. sostegno sociale o culturale) possono essere legittimamente classificati e differenziati a seconda della durata della residenza all'estero dei singoli individui, secondo le specifiche condizioni del paese interessato, o semplicemente come risultato di decisioni democratiche legittime da un punto di vista procedurale.

La questione più interessante è se la cittadinanza esterna debba inclu-

dere il diritto di voto[29]. In una prima fase, dobbiamo mettere da parte due interpretazioni giuridiche positivistiche. La prima afferma che, quando una dottrina costituzionale postula uguali diritti per tutti i cittadini, è illegittimo differenziare tra cittadini residenti e esterni[30]. Poiché la giurisdizione è territorialmente limitata, un principio di generale uguaglianza dei diritti per queste due categorie è impossibile. L'argomentazione della parità dei diritti di voto deve quindi basarsi su motivi sostanziali piuttosto che formali.

La seconda idea è che i membri della *polity* che dispongono attualmente del diritto di voto sono liberi di decidere se estendere o meno tale diritto ad elettori esterni. Tuttavia, come nelle precedenti estensioni del diritto di voto alle classi lavoratrici e alle donne, le decisioni sull'inclusione democratica non possono basarsi sulla semplice legittimità procedurale e devono riferirsi ad una concezione sostanziale del *demos*. Tra tali concezioni sostanziali del *demos*, quelle strettamente residenziali o territoriali non tengono conto del modo in cui l'emigrazione e l'evoluzione delle norme democratiche, a partire dalla seconda guerra mondiale, hanno ampliato le comunità politiche oltre i confini territoriali[31]. Il fatto che la grande maggioranza delle democrazie concede oggi, in qualche modo, il diritto di voto all'estero[32], non deve essere visto come una deplorevole aberrazione ma come un adeguamento progressista fondamentalmente delle pratiche democratiche alle mutanti concezioni dell'appartenenza politica.

D'altro canto, una *polity* autonoma richiede un nucleo stabile di cittadini residenti nel territorio. Nei piccoli paesi con un'emigrazione su larga scala, con una maggioranza di cittadini che risiede all'estero e si autoidentifica come una diaspora, un diritto di voto esterno potrebbe portare al predominio elettorale dei residenti da parte degli esterni, che potrebbero imporre i loro interessi e le loro preferenze senza es-

[29] Per un esame più approfondito, vedi Bauböck (2007b).

[30] In questo senso, la Corte costituzionale austriaca nel 1989 ha sostenuto che una clausola costituzionale secondo la quale il Parlamento federale è eletto dal «popolo della federazione» richiedeva l'introduzione del voto all'estero, perché il «popolo della federazione» è costituito da tutti i cittadini indipendentemente dalla loro residenza (VfGH G218/88, 16 marzo 1989).

[31] Vedi López-Guerra (2005) per un'argomentazione contro il voto dall'estero basato su una concezione strettamente territoriale della *polity*.

[32] Un manuale recentemente pubblicato elenca 115 paesi e territori che consentono il voto all'estero, circa due terzi dei quali concedono il diritto di voto a tutti i loro cittadini esterni, mentre un terzo limita in vari modi tale diritto (Idea e Ife, 2007).

sere esposti alla gran parte delle conseguenze politiche del loro voto. Al contrario del diritto al ritorno e alla protezione diplomatica, il diritto di voto all'estero dovrebbe quindi essere limitato alla prima generazione di emigranti, che hanno maggiori probabilità di essere coinvolti nella vita politica del loro paese d'origine, e potrebbe inoltre essere ulteriormente ridotto da richieste di registrazione individuale e da altri ostacoli procedurali.

Anche per gli espatriati permanenti di prima generazione, il diritto di voto all'estero non dovrebbe essere considerato come un diritto individuale fondamentale, ma come un'ammissibile, e spesso anche auspicabile, forma di inclusione degli *stakeholders* transnazionali nelle decisioni politiche. Tuttavia, gli assenti temporanei che saranno pienamente esposti alle conseguenze politiche delle elezioni al loro ritorno, hanno certamente un forte diritto a non essere privati del loro diritto di voto solo perché può accadergli di essere all'estero il giorno delle elezioni. Tutte le democrazie con una popolazione mobile dovrebbero pertanto considerare l'introduzione del diritto di voto all'estero per gli assenti, che a sua volta ridurrà gli argomenti di costo-efficacia contrari ad un diritto di voto un po' più ampio per gli espatriati di lungo termine. Considerare il diritto di voto all'estero dimostra che un principio di cittadinanza degli *stakeholders* che motiva il diritto all'appartenenza permanente ad una comunità politica, deve essere ulteriormente specificato se applicato al costante processo di autodeterminazione democratica di quella comunità. I residenti che saranno più immediatamente esposti alle decisioni politiche che essi autorizzano attraverso il loro voto, hanno un diritto di autodeterminazione qualitativamente più forte dei cittadini esterni. Per questo motivo è legittimo differenziare i diritti di voto all'estero, in modo che riflettano la presunta forza del coinvolgimento della cittadinanza e in modo che i residenti non rischino di trovarsi in minoranza.

5. I doveri della cittadinanza esterna

Finora ho esaminato solo i diritti della cittadinanza esterna e i corrispondenti doveri degli Stati. Tuttavia, i cittadini hanno anche dei doveri che possono essere definiti dai governi. In che modo vivere fuori dal paese di cittadinanza influisce su di essi?[33]

[33] I teorici della politica e i filosofi si sono interrogati a fondo sulla questione se i cittadini abbiano anche obblighi morali, ciascuno verso gli altri e verso le auto-

Il più generale dovere della cittadinanza, che si applica ai cittadini residenti così come agli stranieri residenti, è di obbedire alle leggi. Tuttavia, i cittadini esterni non possono essere tenuti a questo dovere allo stesso modo. Il primato della giurisdizione territoriale comporta che i cittadini esterni devono obbedire alle leggi del loro paese di residenza. Qualunque dovere giuridico esterno che essi possono avere richiede una speciale giustificazione.

Vi sono qui, inoltre, importanti differenze tra diritti e doveri. I diritti alla protezione diplomatica, al ritorno, al mantenimento di una cittadinanza esterna e al voto sono esercitati su base volontaria. Il criterio degli *stakeholders* identifica i potenziali beneficiari di tali diritti, ma, ad eccezione delle grandi diaspore politicamente mobilizzate menzionate in precedenza, nella gran parte dei casi il numero degli effettivi utilizzatori sarà di piccole dimensioni. Questo divario contribuisce ad alleggerire le preoccupazioni per l'eccesso di inclusività della cittadinanza esterna rispetto allo Stato di origine e l'interferenza dei diritti di cittadinanza esterna con la sovranità territoriale dello Stato di residenza[34]. Al contrario, i doveri legali della cittadinanza devono essere adempiuti da tutti coloro a cui si riferiscono. Così, se uno Stato decide

rità politiche, che vadano oltre gli obblighi definiti dalle leggi (vedi ad esempio Simmons, 1979; Dunn, 1991; Scheffler, 2001). Una concezione repubblicana della cittadinanza conduce ovviamente all'affermazione di obblighi associativi tra coloro che condividono l'appartenenza ad un'autonoma comunità politica. Se le argomentazioni relative agli obblighi politici in cambio delle prestazioni fornite da un'autorità politica si applicano ai cittadini esterni solo in modo debole, gli obblighi politici derivanti dai doveri associativi possono estendersi loro se essi conservano volontariamente la loro cittadinanza e acconsentono quindi ad essere membri della comunità politica. Si potrebbe addirittura pensare che una teoria del consenso dei doveri associativi della cittadinanza è molto più plausibile per immigrati ed emigrati che per cittadini nativi residenti che non hanno mai dovuto scegliere sulla loro appartenenza. Poiché la mia attenzione in questo scritto si concentra sullo status giuridico, sui diritti e i doveri della cittadinanza e sulla loro valutazione normativa, non è mia intenzione discutere qui oltre sulla plausibilità generale dei doveri associativi della cittadinanza e di come essi si applicano in contesti di immigrazione.

[34] La protezione diplomatica è l'unico diritto di cittadinanza esterna che si confronta direttamente con il potere di uno Stato di assoggettare alle proprie leggi tutti coloro che sono presenti sul proprio territorio. Il diritto pubblico internazionale ha sviluppato una serie completa di norme e di consuetudini per evitare che questi diritti statali contrastanti portino a conflitti effettivi tra gli Stati interessati.

di imporre tali doveri ai suoi cittadini esterni, deve farlo in modo tanto risoluto da riuscire ad intercettare nella sua rete molti più di quanti fanno uso dei loro diritti. Imporre doveri esterni richiede anche una proiezione del potere dello Stato oltre i confini maggiore di quanto non richieda la messa a disposizione dei diritti, e ciò può quindi condurre più facilmente a conflitti sulla sovranità.

C'è un ulteriore problema nell'applicazione di doveri esterni in assenza di un apparato coercitivo, come una forza di polizia, che possa operare nel territorio di un altro Stato. Gli Stati di origine hanno essenzialmente due opzioni: possono chiedere la cooperazione delle autorità del paese di residenza o subordinare l'esercizio dei diritti esterni al rispetto dei doveri. I governi che chiedono l'estradizione di cittadini esterni accusati di un crimine dovranno seguire la prima opzione. In tutti gli altri casi, il modo più efficace per imporre doveri legali agli espatriati è di collegarli al loro diritto al ritorno, o imponendogli sanzioni al rientro o privandoli completamente della loro cittadinanza esterna. I cittadini che non esercitano il proprio diritto al ritorno o che rinunciano allo status della loro cittadinanza possono quindi facilmente evitare di adempiere ai propri doveri legali[35]. La situazione è abbastanza diversa per i cittadini che vivono nel paese, che non possono semplicemente trasformarsi in stranieri residenti e che per evitare l'adempimento dei doveri della cittadinanza sarebbero dovuti emigrare prima.

Queste sono preoccupazioni generali sull'applicabilità dei doveri di cittadinanza all'estero e sull'impatto nelle relazioni interstatali del tentativo di renderli esecutivi. Per valutare la legittimità normativa dell'imposizione di tali doveri, dobbiamo considerarli uno alla volta. Intendo esaminare qui solo i tre che potenzialmente coinvolgono un gran numero di espatriati: il servizio militare, la tassazione dei redditi e l'obbligo di voto.

Consideriamo, in primo luogo, il servizio militare. Questo tradizionale dovere fondamentale dei cittadini di un paese è stato notevolmente indebolito dall'introduzione del servizio civile alternativo e dalla tendenza agli eserciti professionali. La trasformazione delle norme di genere ha ulteriormente indebolito l'immagine del cittadino maschio

[35] Dato che ci si riferisce a politiche ammissibili di Stati liberali, non vengono qui considerate pratiche che chiaramente non sarebbero tollerabili, come le sanzioni contro i familiari degli espatriati residenti nel paese di cittadinanza, che potrebbero sollecitare ritorni non volontari.

guerriero. Non ho dati sul modo in cui molti paesi che ancora mantengono una leva generale arruolino i loro cittadini esterni[36]. Vi sono, tuttavia, numerosi Stati che non consentono di rinunciare alla cittadinanza all'estero prima dell'adempimento del servizio militare o che impongono una tassa agli espatriati che vogliano essere esentati[37]. Per coloro che hanno una doppia cittadinanza, esiste ora nel diritto internazionale europeo una norma in base alla quale gli Stati dovrebbero riconoscere lo svolgimento del servizio militare obbligatorio in un paese come condizione di esenzione delle persone interessate da una richiesta analoga nel paese dell'altra cittadinanza. Generalmente, coloro che hanno una doppia cittadinanza possono scegliere in quale paese svolgere il servizio militare obbligatorio. In caso di conflitto, il paese di residenza abituale ha un diritto di precedenza[38].

Non si intende discutere qui le argomentazioni politiche o morali pro o contro un esercito di cittadini soldati coscritti, ma solo considerare se gli espatriati di lungo periodo o i cittadini di seconda generazione, nati all'estero, dovrebbero avere lo stesso dovere di prestare servizio nell'esercito come i cittadini residenti in patria[39]. Non si tratta di una questione semplice. Una risposta possibile è suggerire che lo Stato di

[36] Israele e la Svizzera sono due democrazie in cui la leva svolge ancora un ruolo molto importante per la cittadinanza nazionale. Entrambi i paesi, tuttavia, si astengono dall'arruolare gli espatriati e impongono questo dovere solo ai rimpatriati volontari.

[37] Il caso della Turchia illustra queste pratiche e le nuove tendenze. Un emendamento del *Turkish Nationality Act* del 1995 ha abolito il compimento del servizio militare in Turchia come condizione per poter rinunciare alla cittadinanza. L'intento principale di questa riforma era di facilitare la naturalizzazione degli espatriati turchi nei paesi (come la Germania) che richiedono la rinuncia della precedente nazionalità. Per attenuare questo incentivo all'abbandono della cittadinanza, la Turchia ha introdotto un'altra opzione per consentire ai cittadini di riscattare i propri obblighi militari. Attualmente, i cittadini di sesso maschile di età tra i 20 e i 40 anni, che hanno vissuto all'estero per tre anni o più, possono scegliere tra il servizio militare pieno, di 15 mesi, e il pagamento di una tassa di circa 7.500 euro. Quest'ultima opzione riduce il loro dovere a un addestramento militare di base della durata di 21 giorni.

[38] Vedi la Convenzione sulla Riduzione dei casi di nazionalità multiple e di obblighi militari in casi di nazionalità multiple, Consiglio d'Europa 1963, capitolo II, e la Convenzione europea sulla nazionalità, Consiglio d'Europa 1997, capitolo VII.

[39] Il fatto che gli stranieri residenti abbiano la possibilità di servire come volontari in un esercito professionale, come fanno oggi molti nelle forze armate degli Stati Uniti, è tutt'altra questione.

residenza abituale ha un diritto di precedenza, non solo in caso di doppia cittadinanza, ma anche nei confronti dei *denizens* che abbiano scelto di non naturalizzarsi. Gli Stati Uniti sono, che io sappia, l'unico paese democratico il cui governo si riconosce il potere di sottoporre alla leva i cittadini stranieri residenti di lungo periodo[40].

Questa politica sembra chiaramente insostenibile, dal momento che questi stessi residenti non godono del diritto di voto. Anche se tale diritto gli fosse riconosciuto, rimane la questione se si possa presumere che gli immigrati di prima generazione debbano accettare di rischiare la vita per il paese di attuale residenza. Una simile prospettiva minerebbe il significato della naturalizzazione come impegno volontario per il bene comune di un nuovo paese di cittadinanza. La pratica di sottoporre alla leva i *denizens*, in sostanza, sembra essere fondata sul fraintendimento che l'immigrazione, di per se stessa, già implichi tale impegno[41].

Una volta esclusa la leva dei *denizens*, l'esenzione degli espatriati dal servizio militare li porrebbe in una posizione privilegiata rispetto ai cittadini sia del paese di residenza che di origine. Concludo, quindi, che la cittadinanza esterna non contiene in sé un diritto morale contro la coscrizione, ma che le conseguenze negative dell'obbligo di leva per gli espatriati producono ragioni pratiche per astenersi dall'imporre obblighi militari all'estero. Essi semplicemente spingerebbero gli emigranti, che potrebbero avere forti interessi nel paese di origine, ad abbandonare la loro cittadinanza o a non fare uso del loro diritto al rientro finché non abbiano raggiunto un'età che li esenti dalla leva.

Per una seconda generazione nata all'estero, richiedere il servizio militare nel paese di origine dei loro genitori mi sembra inammissibile come condizione per il mantenimento della cittadinanza. Le ragioni per cui il diritto di voto all'estero non dovrebbe essere trasmesso au-

[40] Per la maggior parte della storia degli Stati Uniti solo gli «stranieri dichiaranti», cioè coloro che avevano manifestato l'intenzione di naturalizzarsi, erano soggetti alle coscrizione. Gli altri potevano chiedere l'esenzione dalla leva ma in tal modo diventavano permanentemente ineleggibili per la naturalizzazione. Questo precedente regime ancora legava la leva ad una futura cittadinanza. L'opzione dell'esonero venne abolita nel 1951 e gli stranieri residenti sono stati poi arruolati per le guerre degli Stati Uniti in Corea e in Vietnam (Spiro, 2008, p. 98).

[41] Questa politica statunitense fornisce anche un buon esempio dell'asimmetria delle prospettive nazionali menzionate nella sezione 1, perché difficilmente i governi americani accetterebbero che i loro cittadini che vivono all'estero fossero obbligati, contro la loro volontà, a prestare servizio in un esercito straniero.

tomaticamente alle generazioni discendenti degli emigrati si applicano con ancora maggior forza agli obblighi militari. I diritti nel paese di origine degli *stakeholders* di seconda generazione sono sostanzialmente ridotti al diritto al ritorno. Quando gli espatriati nati all'estero si decidono a ritornare e a diventare cittadini residenti, essi dovranno naturalmente accettare tutti i regolari doveri nazionali dei cittadini. Ma non dovrebbero essere *costretti* a tornare per svolgere il servizio militare come un prezzo per mantenere il proprio futuro *diritto* al ritorno. Anche l'obiezione che l'esenzione degli espatriati crea un ingiusto privilegio non riguarda la seconda generazione se i criteri degli *stakeholders* si applicano con coerenza sia nel paese di residenza che in quello di origine dei genitori. In questo caso, le seconde generazioni saranno comunque cittadini con doppia cittadinanza dalla nascita o dalla prima infanzia piuttosto che *denizens*. Possono essere in grado di scegliere dove svolgere il loro servizio militare, ma il loro status non li esenta da tale dovere.

Consideriamo poi la tassazione dei redditi percepiti all'estero dagli espatriati. Di nuovo, non ho un panorama completo, ma sembra che ci siano solo pochissime democrazie liberali che impongono tale dovere transnazionale. Gli Stati Uniti sono, ancora una volta, al limite estremo. Tutti i cittadini statunitensi e residenti stranieri devono presentare la dichiarazione fiscale sui redditi conseguiti all'estero. La doppia imposizione può essere evitata solo se c'è un trattato fiscale con il paese di residenza. Al contrario dell'imposizione nazionale, non vi è una legge sulla prescrizione, così un debito può accumularsi per molti anni. Le sanzioni saranno imposte al rientro. Inoltre, è illegale rinunciare alla cittadinanza Usa per evitare di pagare queste tasse (vedi Irs, 2008 e Nelson, 2009). Ironicamente, questo regime globale Usa di imposte sul reddito nel 1975 ha fornito una ragione per estendere ai civili il diritto di voto all'estero del personale militare (Bauböck, 2005b, p. 764). Il Canada ha una regolamentazione meno rigida, in base alla quale solo i cittadini e gli immigrati che conservano uno status di residenza in Canada devono presentare la dichiarazione dei redditi. Se l'aliquota fiscale nel paese di residenza è inferiore all'aliquota canadese equivalente, i canadesi espatriati devono pagare la differenza (vedi la Tax Defenders, 2007).

La tassazione dei redditi conseguiti all'estero dovrebbe essere considerata parte del contratto di cittadinanza? Come tesi generale, ciò appare insostenibile per due motivi. In primo luogo, le tasse sono entrate utili ai governi per finanziare servizi pubblici e beni che saranno consumati

quasi esclusivamente da residenti e soltanto in misura marginale dagli espatriati. In secondo luogo, il reddito dei migranti non deve essere tassato due volte, dallo Stato di residenza e da quello di origine. Pertanto, una richiesta del primo paese di tassare pienamente i cittadini residenti all'estero annulla qualsiasi interesse dei paesi di provenienza nei confronti di questa fonte di entrate.

Questo argomento generale dovrebbe essere arricchito da due considerazioni contestuali. In primo luogo, diverse aliquote d'imposizione possono funzionare come incentivo all'emigrazione allo scopo di evitare maggiori imposte sul reddito nel paese di origine. Da un lato, sarebbe sleale offrire una facile scappatoia a cittadini *better-off* che si possono ridurre il carico fiscale semplicemente stabilendo la residenza all'estero. Dall'altro, è anche ingiusto imporre un regime fiscale nazionale a emigranti che hanno smesso di risiedere e che pertanto non consumano più in grande quantità i servizi pubblici. Il modello canadese sopra descritto risponde a entrambe le considerazioni e mi sembra quindi accettabile.

La tassazione degli espatriati è stata inoltre sostenuta come mezzo per promuovere lo sviluppo economico dei paesi di provenienza (Bhagwati e Wilson, 1989; Straubhaar, 2000; Jordan e Düvell, 2003). Alle rimesse volontarie andrebbe aggiunta un'imposta obbligatoria utile a fornire ai paesi di provenienza entrate in valuta estera assolutamente necessarie. Idealmente, questi paesi non dovrebbero decidere questa imposta indipendentemente per proprio conto, ma dovrebbero collaborare con i paesi di accoglienza i cui governi siano d'accordo a trasferire una parte delle entrate fiscali prodotte dagli immigrati. Se l'imposizione esterna fosse aggiunta a quella interna, il risultato sarebbe una doppia tassazione del reddito dei migranti. Mentre infatti possono esservi regimi fiscali speciali per i migranti temporanei e circolari che beneficiano delle opportunità della mobilità e consumano i servizi pubblici offerti da entrambi i paesi, la tassazione dei residenti, con aliquote più elevate e diversificate a seconda delle esigenze di sviluppo dei loro paesi d'origine, sarebbe ingiusta. In una versione accettabile, le aliquote applicate dovrebbero essere le stesse per tutti i cittadini e i residenti di lungo periodo, ma il paese di accoglienza accetterebbe di rinunciare a parte del gettito fiscale del reddito dei secondi. Ciò equivale a collegare l'assistenza diretta allo sviluppo ai vantaggi economici derivanti dall'immigrazione, che può essere una buona idea. Tuttavia non è chiaro perché tali trasferimenti dovrebbero essere collegati allo status di cittadinanza degli immigrati invece che essere connessi ai

flussi migratori e all'occupazione degli immigrati. Quindi, neanche gli obiettivi di sviluppo forniscono ragioni convincenti per l'imposizione esterna sugli espatriati[42].

Il terzo dovere esterno da considerare qui è l'obbligo di voto all'estero. Solo poche democrazie nazionali considerano il voto come un obbligo di legge[43], e la maggior parte di queste non impone tale dovere agli espatriati. Per esempio, l'Australia accetta l'assenza dal paese come un motivo sufficiente per l'esenzione dei cittadini esterni dal dovere di votare (Green, 2007, p. 96). Belgio e Brasile, invece, cercano di imporre il voto all'estero. In Brasile, coloro che non riescono a farlo devono pagare un'ammenda al rientro in Brasile o possono subire altre gravi sanzioni, come l'esclusione dall'occupazione nel settore pubblico. Tuttavia, l'astensionismo tra gli elettori registrati è stato di circa il 50% nelle più recenti elezioni (Calderón-Chelius, 2007). Sia nel caso belga (Lafleur, 2008) che in quello brasiliano, il problema principale è che, mentre il voto può essere obbligatorio, la registrazione non lo è. Per la grande maggioranza degli espatriati che non si registrano, il dovere di votare rimane inapplicato.

Come per la coscrizione generale, il caso dell'obbligo di voto come dovere legittimo della cittadinanza è contestato. Considererò qui solo quello che ritengo il più forte argomento proposto a suo favore. Per distinguere le obiezioni pragmatiche da quelle di principio, dobbiamo presupporre, in qualche misura non attenendoci ai fatti, che il dovere di votare all'estero possa essere effettivamente fatto rispettare a tutti coloro cui è imposto.

Credo che anche in queste condizioni, il dovere di votare dall'estero non possa essere accettato. Lijphart (1997) sostiene l'obbligatorietà del voto per rafforzare la rappresentanza democratica di gruppi di cittadini svantaggiati economicamente o in altro modo, che avrebbero meno probabilità di registrarsi e di votare su base volontaria. L'argomento di Lijphart presuppone anche ben definiti confini del *demos*. Le condizioni degli *stakeholders* che ho proposto forniscono degli orientamenti approssimativi sull'ampiezza dell'area relativa all'accesso alla cittadinanza, ma non definiscono un autonomo *demos* nel senso più stretto di una comunità politica, in cui ciascuno dei membri deve godere di pari opportunità di rappresentanza nella legislazione demo-

[42] Vedi Cavallero (2006) per un modello che fa discendere il dovere di un paese di assistenza allo sviluppo dalla sua convenienza per gli immigrati.

[43] Per una lista dettagliata, cfr. Idea, 2009.

cratica. La maggior parte degli espatriati rimarranno cittadini passivi che conserveranno semplicemente il loro diritto al ritorno ma che non hanno né sufficienti interessi né la conoscenza necessaria per farsi coinvolgere nelle elezioni democratiche. L'auto selezione di cittadini attivi e istruiti che fanno uso del proprio diritto di voto crea un problema per il processo democratico nazionale, dato che anche coloro che non votano saranno sottoposti alla normativa generale senza essere rappresentati. Da un lato, è probabile che il voto volontario all'estero possa produrre tra gli espatriati una distorsione simile a quella di classe, con tassi di partecipazione inferiore tra i lavoratori migranti. Dall'altro, un'auto selezione di cittadini attivi che fanno uso del loro diritto di voto può rafforzare la legittimità del voto all'estero, poiché la partecipazione generale di tutti gli espatriati porterebbe ad una sovrarappresentazione dei cittadini senza forti interessi nel futuro della *polity*.

Il punto generale è che non si dovrebbe pensare alle comunità degli espatriati come a una circoscrizione estera omogenea, come spesso si fa quando la si chiama provincia «n + 1». Da questo punto di vista, gli espatriati sono una parte distinta ma integrante della *polity*, che condivide particolari interessi a causa del loro comune status (extra)territoriale, così come fanno i cittadini di una provincia del paese. Questa argomentazione prevede anche seggi riservati agli espatriati nei parlamenti nazionali (Spiro, 2006), che sono attualmente previsti solo in undici paesi[44]. Invece, considerare gli espatriati come singoli *stakeholders* nel bene comune della *polity* porta alla conclusione che essi non dovrebbero essere rappresentati separatamente, ma attraverso deputati che hanno anche un mandato nazionale (Bauböck, 2007b). Dovremmo considerare gli espatriati non come un gruppo unito dalle sue origini, ma come individui con diversi legami biografici a un paese di origine. Ciò che la maggior parte di essi condivide è l'interesse a mantenere la cittadinanza esterna, ma sicuramente non condividono gli stessi interessi nel processo politico in corso che è orientato dalle elezioni democratiche[45].

[44] Questi sono: Algeria, Angola, Capo Verde, Croazia, Ecuador, Francia (dove gli espatriati hanno solo una rappresentanza indiretta al Senato), Italia, Mozambico, Panama e Portogallo (Fierro e al., 2007, p. 28).

[45] Questa obiezione non esclude la contestuale difesa di seggi riservati a circoscrizioni estere. In paesi con comunità di espatriati grandi e politicamente mobilizzate, un numero fisso di seggi per i rappresentanti degli espatriati può con-

La mia analisi dei doveri della cittadinanza esterna ha prodotto una valutazione piuttosto scettica della loro legittimità. Questo atteggiamento prudente verso il discorso dei doveri si accentua ancora di più se ci spostiamo al di là della migliore delle ipotesi, in cui tali obblighi giuridici possono essere accettati in quanto funzionali agli scopi legittimi interni al paese e diventano più problematici solo in contesti extraterritoriali. Molti regimi non democratici che non concedono ai loro cittadini residenti i diritti democratici fondamentali si sforzano di controllare i loro cittadini all'estero. Tali politiche possono essere orientate dal tentativo di impedire la destabilizzazione del regime grazie ad una diaspora dissidente ma anche dall'affermazione simbolica della sovranità nazionale al cospetto del paese di accoglienza (Brand, 2006).

6. Conclusioni

All'inizio di questo scritto ho citato la «sindrome della civetta di Minerva» come spiegazione del disinteresse della teoria politica per la cittadinanza transnazionale. La metafora di Hegel suggerisce, tuttavia, non solo che la teoria politica è tristemente nota per i suoi ritardi, ma anche la pessimistica possibilità che essa potrebbe scoprire il transnazionalismo solo «al calar del crepuscolo». La doppia partecipazione dei cittadini esterni nei loro paesi di residenza e di origine è possibile solo se i governi e gli elettori nativi non interpretano la migrazione internazionale e i legami tra le minoranze etniche e i loro paesi di origine come una minaccia alla sicurezza dello Stato, all'integrità territoriale e all'identità nazionale. Le prospettive di un maggiore riconoscimento giuridico e politico dei cittadini transnazionali rimangono quindi piuttosto incerte.

La cittadinanza esterna è stata indebitamente trascurata dai teorici della politica, che generalmente non sono riusciti a capire che la comunità politica, al cui interno si applicano norme di libertà, di uguaglianza e di autogoverno, non può più essere considerata come una società unica e territorialmente conclusa in se stessa. Per dare risposte alle rivendicazioni di autonomia delle minoranze all'interno degli Stati,

tribuire a limitare l'impatto del voto esterno sulla politica nazionale (Bauböck, 2007b, pp. 2432-2435). Questa considerazione ha giocato un ruolo importante nelle recenti riforme elettorali in Italia e in Croazia.

di cittadinanza sovranazionale nell'Unione europea o di cittadinanza transnazionale per i migranti, abbiamo bisogno di sviluppare nuove concezioni di comunità politica che non siano né interamente globali né semplicemente nazionali. Invece di prendere un'unica comunità politica come nostra esclusiva cornice di riferimento, è necessario concentrarsi su *costellazioni* di comunità politiche a cui gruppi di individui sono collegati attraverso legami molteplici e mobili.

I teorici postmoderni hanno accolto con entusiasmo tale pluralità e fluidità dell'appartenenza, perché le vedono come fattori che minano le basi delle narrazioni omogeneizzanti sul moderno carattere delle nazioni. Tuttavia, dal punto di vista della teoria politica normativa, il compito di decostruire le ideologie dello Stato-nazione è solo un primo passo. Evitare le trappole del nazionalismo metodologico non dovrebbe portare a cadere in quelle opposte di celebrare l'ibridismo, la diaspora e la deterritorializzazione per la propria salvezza.

Spesso i postmodernisti si sono uniti ai ranghi degli studiosi postcoloniali nel sottolineare la sottomissione e l'esclusione che caratterizzano tutti i modi della cittadinanza senza prendere seriamente i suoi aspetti liberatori, egualitari e solidaristici. Abbiamo invece bisogno di un approccio liberale, repubblicano e pluralistico che abbracci il valore universale della cittadinanza come appartenenza a un'autonoma comunità politica. Da questa prospettiva possiamo allora considerare come le concezioni dominanti basate sullo Stato abbiano bisogno di essere trasformate per mettere a disposizione dei migranti e delle minoranze uguali diritti di cittadinanza.

Ho proposto un criterio generale di *stake-holding* per rispondere alla domanda su quali persone hanno diritto di cittadinanza in quale comunità politica. Ho poi applicato questa idea all'acquisizione, al mantenimento e alla perdita dello status di cittadinanza esterni, agli specifici diritti che gli individui possono rivendicare presso il loro paese di cittadinanza esterna e ai doveri legali che gli Stati di origine possono imporgli.

La cittadinanza esterna è solo un aspetto di una concezione estesa, ma fornisce un test importantissimo che illustra i limiti di una spiegazione di carattere puramente residenziale, come anche i problemi a sostenere come alternativa una «cittadinanza flessibile» (Ong, 1999) o una «cittadinanza sfocata» (Fowler, 2004).

Le concezioni semplicemente residenziali o territoriali non tengono conto dell'importanza della cittadinanza esterna in un mondo di Stati indipendenti. Alcuni studiosi e movimenti pro-immigranti hanno so-

stenuto che la *denizenship* dovrebbe alla fine sostituire completamente la cittadinanza (Kostakopoulou, 2003). Se tutti i residenti di lungo periodo godessero di uguali diritti, la cittadinanza perderebbe la sua valenza liberale e diventerebbe invece un puro simbolo di appartenenza nazionale. Eppure questo punto di vista ignora che la cittadinanza esterna – che comprende i diritti di ritorno, di protezione diplomatica e di partecipazione politica – è l'altra faccia della *denizenship*. Sebbene anche la stessa *denizenship* debba avere una dimensione esterna (un diritto di tornare dopo un soggiorno temporaneo all'estero), essa non può sostituire completamente la rivendicazione di cittadinanza come appartenenza permanente a una *polity*. La «cittadinanza flessibile» si riferisce all'idea opposta delle scelte di status di appartenenza interamente strumentali determinate spostando gli interessi che gli individui possono avere nel possedere il passaporto di uno Stato in cui non risiedono. La «cittadinanza sfocata» descrive una analoga scelta unilaterale di Stati «parenti» che vogliono includere minoranze di *homelands* esterne, mediante doppia cittadinanza o uno status di quasi-citta-dinanza esterna, come ha fatto la legge sullo status ungherese del 2001.

Questi fenomeni illustrano le conseguenze nel mondo reale dell'incontrollata autodeterminazione individuale o collettiva dei confini della cittadinanza. Entrambe le idee sono normativamente indifendibili come criteri di riconoscimento della cittadinanza esterna. Non solo rischiano di destabilizzare amichevoli e pacifiche relazioni internazionali, ma anche di creare super inclusive comunità politiche in cui gli esterni potrebbero determinare il futuro di coloro i cui destini sono permanentemente legati a quella *polity*.

Il principio degli *stakeholders* offre un'alternativa sia alle concezioni puramente territoriali, sia a quelle deterritorializzate di comunità politica. Esso giustifica la cittadinanza esterna limitando al tempo stesso le rivendicazioni tanto dei singoli quanto degli Stati, al fine di salvaguardare un autogoverno stabile e coeso.

Riferimenti bibliografici

Appiah K.A., 2006, *Cosmopolitanism. Ethics in a World of Strangers*, Norton, New York.

Archibugi D., 2008, *The Global Commonwealth of Citizens*, Princeton University Press, Princeton, Nj.

Archibugi D. e Held D. (a cura di), 1995, *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Polity Press, Cambridge.

Arendt H., 1967, *The Origins of Totalitarianism*, ed. rev. George Allen & Unwin, Londra.

Basch L., Glick Schiller N. e Szanton Blanc C., 1994, *Nations Unbound. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*, Gordon e Breach Publishers, Amsterdam.

Bauböck R., 1994, *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Edward Elgar, Aldershot, Uk.

Bauböck R., 2005a, *Paradoxes of Self-Determination and the Right to Self-Government*, in Eisgruber C. e Sajo A. (a cura di), *Global Justice and the Bulwarks of Localism: Human Rights in Context*, Martinus Nijhoff, Leiden, pp. 101-128.

Bauböck R., 2005b, *Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership*, «Political Science and Politics», vol. 38, n. 4, pp. 683-687.

Bauböck R., 2006, *Citizenship: International, State, Migrant and Democratic Perspectives*, in Palme J. e Tamas K. (a cura di), *Globalizing Migration Regimes*, Ashgate, Avebury, pp. 144-166.

Bauböck R., 2007a, *Political Boundaries in a Multilevel Democracy*, in Benhabib S. e Shapiro I. (a cura di), *Identities, Affiliations and Allegiances*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 85-109.

Bauböck R., 2007b, *Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of External Voting*, «Fordham Law Review», vol. 75, n. 5, pp. 2393-2447.

Bauböck R., 2007c, *The Trade-off between Transnational Citizenship and Political Autonomy*, in Faist T. e Kivisto P. (a cura di), *Dual Citizenship in Global Perspective*, Palgrave Macmillan, Londra, pp. 69-91.

Bauböck R., 2009, *Global Justice, Freedom of Movement and Democratic Citizenship*, «European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie», vol. 50, n. 1, pp. 1-31.

Bhagwati J. e Wilson J.D. (a cura di), 1989, *International Migration and Income Taxation*, Mit Press, Cambridge, Ma.

Brand L., 2006, *Citizens Abroad. Emigration and the State in the Middle East and North Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, Uk.

Calderón-Chelius L., 2007, *Brazil: Compulsory Voting and Renewed Interest among External Voters*, in Idea e Ife (a cura di), *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance and Instituto Federal Electoral de Mexico, Stoccolma e Città del Messico, pp. 128-131.

Carens J.H., 1989, *Membership and Morality. Admission to Citizenship in Liberal Democratic States*, in Brubaker R.W. (a cura di), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, Lanham e Londra, pp. 31-49.

Carens J.H., 2002, *Citizenship and Civil Society: What Rights for Residents?*, in Hansen R. e Weil P. (a cura di), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the US and Europe: The Reinvention of Citizenship*, Berghahn Books, Oxford, pp. 100-118.

Cavallero E., 2006, *An Immigration-Pressure Model of Global Distributive Justice*, «Politics, Philosophy and Economics», vol. 5, n. 1, pp. 97-127.

Chwaszcza C., 2009, *The Unity of the People, and Immigration in Liberal Theory*, «Citizenship Studies», vol. 13, n. 5, pp. 451-473.

Dahl R., 1989, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven.

Dunn J., 1991, *Political Obligation*, in Held D. (a cura di), *Political Theory Today*, Polity Press, Oxford, pp. 23-47.

Dworkin R., 1977, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.

Dworkin R., 2000, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.

Faist T., 2000, *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*, Oxford University Press, Oxford.

Favell A., 2007, *Rebooting Migration Theory. Interdisciplinarity, globality, and postdisciplinarity in migration studies*, in Bretell C. e Hollifield J. (a cura di), *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Routledge, Londra, pp. 259-278.

Fierro C.N., Morales I. e Gratschew M., 2007, *External Voting: A Comparative Overview*, in Idea e Ife (a cura di), *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral de Mexico, Stoccolma e Città del Messico, pp. 11-35.

Fowler B., 2004, *Fuzzy Citizenship. The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, «21st Century COE Program Slavic Eurasian Studies», n. 4, pp. 177-238.

Gans C., 2003, *The Limits of Nationalism*, Cambridge University Press, Cambridge, Uk.

Goodin R., 2007, *Enfranchising All Affected Interests, and its Alternatives*, «Philosophy and Public Affairs», vol. 35, n. 1, pp. 40-68.

Green P., 2007, *Entitlement to Vote as an External Voter*, in Idea e Ife (a cura di), *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral de Mexico, Stoccolma e Città del Messico, pp. 89-103.

Guarnizo L. e Smith M.P. (a cura di), 1998, *Transnationalism from Below*, Transaction Publishers, Piscataway, Nj.

Hailbronner K., 2003, *Rights and Duties of Dual Nationals: Changing Concepts and Attitudes*, in Hailbronner K. e Martin D. (a cura di), *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolution and Prospects*, Kluwer Law International, L'Aja, pp. 19-26.

Hailbronner K., 2006, *Nationality in Public International Law and European Law*, in Bauböck R., Ersbøll E., Groenendijk K. e Waldrauch H. (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 35-104.

Hansen R., 2000, *Citizenship and Immigration in Post-war Britain: The Institutional Origins of a Multicultural Nation*, Oxford University Press, Oxford.

Idea (International institute for democracy and electoral assistance), 2009, *Compulsory Voting*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stoccolma; disponibile alla pagina web: http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm.

Idea (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) e Ife (Instituto Federal Electoral de Mexico) (a cura di), 2007, *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance e Instituto Federal Electoral de Mexico, Stoccolma e Città del Messico.

Iordachi C., 2009, *Politics of Citizenship in Postcommunist Romania: Legal Traditions, Restitution of Nationality and Multiple Memberships*, in Bauböck R., Sievers W. e Perchinig B. (a cura di), *Citizenship Policies in the New Europe*, 2ª ed., Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 175-206.

Irs (Internal Revenue Service), 2008, *Expatriation Tax*, Internal Revenue Service, United States Department of the Treasury, Washington, Dc, disponibile alla pagina web: http://www.irs.gov/businesses/small/international/article/0,, id=97245,00.html.

Jordan B. e Düvell F., 2003, *Migration. The Boundaries of Equality and Justice*, Polity Press, Londra.

Kostakopoulou D., 2003, *Why Naturalisation?*, «Perspectives on European Politics and Society», vol. 4, n. 1, pp. 85-115.

Kymlicka W., 1989, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford University Press, Oxford.

Kymlicka W., 1995, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford.

Lafleur J.-M., 2008, *Political Transnationalism and the State*, Thesis (PhD), Institut d'Etudes Politiques, Parigi e Université de Liège.

Lijphart A., 1997, *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*, «American Political Science Review», vol. 91, n. 1, pp. 1-14.

López-Guerra C., 2005, *Should Expatriates Vote?*, «The Journal of Political Philosophy», vol. 13, n. 2, pp. 216-234.

Luhmann N., 1984, *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie* (Social systems. Foundations of a general theory), Suhrkamp, Frankfurt am Main.

Nelson D., 2009, *US Taxation of Americans Living Abroad*, disponibile alla pagina web: http://www.taxmeless.com/page4.html.

Norman W., 2006, *Negotiating Nationalism*, Oxford University Press, Oxford.

Nussbaum M.C., 2000, *For Love of Country. Debating the Limits of Patriotism*, a cura di J. Cohen, Beacon Press, Boston.

Ong A., 1999, *Flexible Citizenship. The Cultural Logics of Transnationality*, Duke University Press, Durham.

Owen D., 2009, *Resident Aliens, Non-Resident Citizens and Voting Rights*, in *Migration and Political Theory*, Routledge, Abingdon.

Scheffler S., 2001, *Boundaries and Allegiances. Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought*, Oxford University Press, Oxford.

Shapiro I., 2003, *The Moral Foundations of Politics*, Yale University Press, New Haven, Ct.

Simmons J., 1979, *Moral Principles and Political Obligation*, Princeton University Press, Princeton, Nj.

Smilov D. e Jileva E., 2009, *The Politics of Bulgarian Citizenship: National Identity, Democracy and Other Uses*, in Bauböck R., Sievers W. e Perchinig B. (a cura di), *Citizenship Policies in the New Europe*, 2ª ed., Amsterdam University Press Amsterdam, pp. 211-246.

Spiro P., 2006, *Perfecting Political Diaspora*, «NYU Law Review», vol. 81, n. 1, pp. 101-125.

Spiro P., 2008, *Beyond Citizenship. American Identity after Globalization*, Oxford University Press, Oxford.

Straubhaar T., 2000, *Why Do We Need a Global Agreement on Movements of People (GAMP)?*, Hamburger Weltwirtschaftsarchiv Discussion Papers, n. 94.

Tax Defenders, 2007, *Expat Tax Service, Avoid Double Taxation*, Tax Defenders, Quebec, Canada; disponibile alla pagina web: http://www.taxdefenders.ca/expat-tax.html.

Taylor C., 1992, *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, Nj.

Urry J., 2000, *Sociology beyond Societies: Mobilities for the Twenty-first Century*, Routledge, Londra.

Vertovec S., 1998, *Conceiving and Researching Transnationalism*, «Ethnic and Racial Studies», vol. 22, n. 2, pp. 447-462.

Waldrauch H., 2005, *Electoral Rights for Foreign Nationals: A Comparative Overview*, in Esf/Lescscss Exploratory Workshop on «Citizens, non-citizens and voting rights in Europe», 2-5 June 2005, School of Law, University of Edinburgh.

Waldrauch H., 2006, *Rights of Expatriates, Multiple Citizens and Restricted Citizenship for Certain Nationals*, in Bauböck R., Ersbøll E., Groenendijk K. e Waldrauch H. (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 359-384.

Walzer M., 1983, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, New York.

Whelan F.G., 1983, *Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem*, in Pennock J.R. e Chapman J.W. (a cura di), *Liberal Democracy*, Nomos, New York University, New York, pp. 13-47.

Wimmer A. e Glick Schiller N., 2002, *Methodological Nationalism and beyond: Nation-building, Migration, and the Social Sciences*, «Global Networks», vol. 2, n. 4, pp. 301-334.

Traduzione dall'inglese a cura di Bruno Rossi

Rubriche

Concerned Citizens of Europe

Laura Balbo

Nei primi giorni di marzo, presso il *Centro di Cultura contemporanea* di Barcellona, si è tenuto un convegno promosso da un piccolo gruppo che si definisce «Concerned Citizens of Europe». Si è messa a punto una proposta di lavoro che era il risultato di incontri, nei mesi precedenti, con significative figure europee (studiosi, politici, attivisti).
I temi: le «diversità», il «razzismo», e l'«Europa del futuro».
L'obiettivo: dare avvio a *un decennio di impegno e di azione*, dunque, un percorso da portare avanti nel tempo. Queste parole sono state al centro del dibattito tenuto presso la Fondazione Basso a Roma il 14 giugno scorso: era il primo di una serie di incontri che si terranno nei prossimi mesi, con questa stessa impostazione, in altri paesi.
Alcune brevi considerazioni a partire appunto da queste parole. Innanzitutto, l'*Europa*. Suona come un riferimento scontato. E può sembrare il richiamo a una retorica ormai consolidata, ma poco efficace; o a istituzioni che da molti sono considerate parte di una lontana burocrazia. Ma dal riferirci all'Europa non si può prescindere, avendo chiari almeno due aspetti cruciali per la fase che si sta affrontando: gli effetti dell'attuale crisi sulle economie e sui sistemi di welfare dei diversi paesi, e i processi (a livello politico e di opinione pubblica, in parte a questi collegati) che segnano il quadro complessivo. In particolare ci sono i fenomeni definiti come «populismo» e il peso crescente di posizioni di «destra estrema». Cambiamenti in questa direzione, nel quadro politico e nell'opinione pubblica, si hanno in paesi come la Norvegia, l'Olanda, il Belgio e nell'Europa dell'Est, con modalità diverse, in Polonia, Ungheria, Romania, e altri. Segnali vengono dalla Francia del dibattito sull'«identità nazionale» e dalle politiche relative all'immigrazione in Germania, in Gran Bretagna. E non parliamo qui della situazione italiana.
Capire quanto sia in questa fase difficile, ma anche cruciale, allontanarsi da prospettive nazionali o anche «localistiche» e inventarla, finalmente, una dimensione europea: è un obiettivo che ci si dovrebbe porre con urgenza. Un obiettivo al quale «lavorare» nella politica e nei media, anche attraverso iniziative culturali, nei sistemi della formazione, e altro. Certo mettendo a fuoco le specificità e le differenze, ma

senza perdere di vista che si tratta di un contesto e di prospettive che condividiamo: i problemi che dovremo affrontare, e i cambiamenti in atto, ci accomunano.

C'è molto cammino da fare.

Dunque, un percorso, e una rete da costruire, realizzando collegamenti tra le iniziative nei diversi paesi: e appunto quella tenuta a Roma in giugno è stata la prima. Hanno preso parte al dibattito, e si sono impegnate per continuare un lavoro comune, persone attive nei campi della comunicazione, nelle istituzioni, nelle università e nella ricerca, nel sindacato, nell'associazionismo.

Nessuna facile soluzione, nessuna risposta pronta. L'impegno, anche qui, è vedere eventi e processi rilevanti in una prospettiva di medio-lungo termine. Questo non significa che interventi e politiche su queste questioni non siano necessari, che vadano sollecitati. Senza pensare però di riuscire a «risolvere» le complesse urgenze e i problemi che, lo sappiamo, non si pongono soltanto nel contesto europeo. E siamo ben consapevoli di quanto su queste questioni pesino silenzi, possibili arretramenti, contraddizioni, e conflitti.

A questo punto le altre parole: diversità, razzismo e «razzismi»; anche xenofobia, gerarchie, «diritti segmentati».

Molte le questioni legate ai processi delle migrazioni e della mobilità: ci sono ricadute sul mercato del lavoro, sulle strutture urbane, sul vivere quotidiano. E certo, sul sistema complessivo delle disuguaglianze e discriminazioni. Un dato è stato affrontato come di cruciale importanza: nel mondo della politica e dei media incertezze, difficoltà, cambiamenti – che sono reali, inevitabili – vengono presentati soltanto come questioni di insicurezza e di rischio. Si è parlato di «imprenditori istituzionali dell'intolleranza». Su questo si è portata particolare attenzione con riferimento al contesto italiano.

Arriviamo a *diritti*, *cittadinanza*, *beni comuni*.

Si tratta dell'Europa degli anni che abbiamo davanti. Di tutti noi.

SPECIALE INCA

Patronato e tutela individuale

Azione sindacale e ruolo del patronato nella tutela individuale

Raffaele Minelli

In queste pagine si ripercorrono le ragioni fondamentali che postulano l'esigenza di un rinnovato rapporto fra il sistema delle tutele collettive e quello delle tutele individuali; quest'ultimo eminentemente espresso in Italia dal patronato sindacale. Un ruolo e una funzione di tutela rispetto a cui il patronato si pone come soggetto qualificato per la percezione dei bisogni sociali, che possono così costituire oggetto più riconosciuto e chiaro delle rivendicazioni e del negoziato sociale del sindacato. La nota costituisce in effetti anche di un'introduzione ai saggi che seguono nella sezione, volti a contribuire all'analisi del ruolo del patronato in Italia. Un ruolo che è anche di lettura dei bisogni sociali, come ormai riconosciuto in Italia dalla recente norma di riforma dei patronati (Lucà, infra) e che, nel corrispondere al processo di individualizzazione del lavoro e del welfare da lungo tempo in corso (Ciarini, infra), opportunamente integra le carenze «comparative» del nostro sistema di protezione sociale (Caldarini, infra).

I grandi cambiamenti del mercato del lavoro a seguito della globalizzazione a livello mondiale impongono un nuovo rapporto tra il sistema della tutela collettiva e quello della tutela individuale.
È possibile affermare addirittura che l'intervento del secondo sistema è oggi indispensabile per evitare il restringimento della contrattazione collettiva a un numero decrescente di soggetti. La tesi qui delineata, peraltro valida a livello generale, è ancora più facilmente verificabile nel nostro paese, dove la realtà è caratterizzata, rispetto ad altre economie confrontabili con la nostra, da un'area di attività sommersa, dal numero di imprese di piccole dimensioni, dalla quantità di lavoro autonomo notevolmente più elevati. Se a tutto ciò si affianca l'atteggiamento delle imprese più grandi che tendono a favorire la contrattazione individuale per il lavoro più qualificato, abbiamo l'insieme dei dati strutturali che supportano la tesi.
C'è poi da aggiungere che l'espansione dei servizi alla persona, trainata

dai dati demografici specifici del nostro paese e dalle culture emergenti in ampi strati della popolazione tendenti ad una maggiore attenzione al benessere personale, allarga l'area delle famiglie datrici di lavoro e delle attività ricreative a gestione familiare.

Lo scenario qui abbozzato viene interpretato dagli attori sociali e politici in due modi alternativi. Il primo tende a considerare esaurita l'epoca della contrattazione collettiva, come momento di confronto tra interessi diversi che, nel contratto trovano la mediazione conclusiva di una fase che può essere caratterizzata da momenti di lotta. Coerentemente con questa impostazione, si pensa al rafforzamento di elementi di governo del mercato del lavoro di tipo corporativo, potenzialmente sostitutivi della contrattazione così come si è sviluppata negli ultimi trenta anni. In questo quadro la contrattazione vive simbolicamente, ma rinvia parti crescenti ad una cogestione di fatto sbilanciata verso una delle parti in causa.

Tale orientamento è supportato dall'attore politico oggi al governo del paese, di fatto contrario all'esistenza di forti soggetti collettivi, in grado di ostacolare il rapporto tra potere esecutivo e individuo, collegati solo attraverso un sistema informativo praticamente monopolizzato dall'attuale leader, come in nessun altro paese democratico.

L'altra modalità di interpretazione, diametralmente opposta alla prima, intende utilizzare l'insieme degli strumenti della tutela individuale non come fini ultimi del suo operare, ma come mezzi per rafforzare la tutela collettiva e quindi la contrattazione sociale e settoriale.

Va poi aggiunto che, per le caratteristiche delle trasformazioni intervenute, è oggi essenziale un nuovo equilibrio tra contrattazione sociale e settoriale. O meglio, c'è l'esigenza di una forte integrazione che richiama la centralità del territorio, data la configurazione attuale dell'attività economica.

Una configurazione che fa esplodere la stessa grande impresa nel territorio (e sempre più in più territori, spesso in diversi Stati) scomponendo il ciclo produttivo, talvolta fino ad arrivare al singolo lavoratore autonomo, come avviene, ad esempio, nell'edilizia. Tutto ciò sempre a fianco del panorama descritto all'inizio di queste pagine.

Naturalmente, questi processi fanno crescere l'esigenza di tutela di chi vive del proprio lavoro, per la semplice ragione che la competizione con realtà a scarso livello di protezione sociale porta ad una intensificazione dello sfruttamento e ad una azione del legislatore, nel caso italiano, finalizzata a sostenere le ragioni dell'impresa a danno di quelle del lavoratore.

Nel territorio, pertanto, la Cgil intende correttamente rafforzare il suo insediamento per utilizzare al meglio il sistema della tutela individuale richiesto in maniera crescente da persone meno garantite e più esposte alle conseguenze del modello economico oggi prevalente.
Tale rapporto iniziale occasionato da un bisogno specifico, se attivato da un soggetto formato professionalmente e convinto dal suo ruolo sindacale qual è l'Inca, può produrre risultati importanti per la partecipazione attiva delle persone e per i contenuti della tutela collettiva.
Infatti, non è difficile, anche se necessita di una convinzione profonda da parte di chi sta allo «sportello», far comprendere alle persone come, partecipando attivamente alla vita di un soggetto collettivo qual è il sindacato, sia possibile una più completa difesa dei loro diritti.
Solo un forte soggetto collettivo ad alta partecipazione è in grado di definire piattaforme negoziali nei confronti del sistema pubblico e privato e, quindi, di ottenere risultati in termini di servizi migliori, di tariffe locali redistributive, scambiando tali risultati con un innalzamento della responsabilità sociale dei cittadini.
Analogamente, dalla lettura dei bisogni ricavabili dal rapporto si possono definire «mappe» essenziali per arricchire e indirizzare i contenuti delle richieste non solo rispetto agli interlocutori pubblici, ma anche a quelli privati. È quanto già oggi avviene in molte realtà, dove il lavoro del Patronato nel campo della tutela del danno alla salute, attraverso la collaborazione tra i suoi esperti e i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza, fornisce elementi fondamentali per rivendicazioni che coinvolgono la singola azienda e interi settori.
La lettura dei saggi qui raccolti illustra l'anomalia del modello italiano che, anche per circostanze storiche particolari, consente meglio di altri di affrontare con maggiori possibilità di vittoria le sfide proposte dai mutamenti. Risiede qui una delle motivazioni per cui le adesioni alle organizzazioni sindacali nel nostro paese non solo non diminuiscono, come sta avvenendo in altre nazioni, ma tendono ad aumentare.

La normativa italiana sulla tutela individuale: il ruolo dei patronati come strumento di tutela e promozione dei diritti

Mimmo Lucà

L'articolo ripercorre gli sviluppi della riforma del ruolo dei patronati, culminata con l'approvazione della legge 152/2001 che dà a questi enti una originale centralità rispetto alla tutela e promozione dei diritti sociali all'interno delle logiche di evoluzione del welfare state. Il testo legislativo rappresenta l'esito di una lunga riflessione relativa alla natura e funzione dei patronati, all'esclusività del loro ruolo, alle caratteristiche e requisiti degli organismi promotori, alla definizione delle nuove funzioni da aggiungere a quelle tradizionali. Si sottolinea, infatti, come la legge 152 assegni ai patronati un importante ruolo di segretariato sociale.

La legge 152 del 2001 di riforma dei patronati è il frutto di un processo legislativo complesso e di forte innovazione che, nella seconda metà degli anni '90, investe l'insieme dell'ordinamento delle politiche sociali e del terzo settore. Nella XIII legislatura (1996-2001) infatti, vengono approvate leggi importanti riguardanti il Sistema sanitario nazionale, il riordino dei servizi socio-assistenziali (l. 328/2000), l'ordinamento delle Onlus, il riconoscimento delle associazioni di promozione sociale, la revisione del titolo V della Costituzione con la codificazione del principio di sussidiarietà.

La legge 152 conferma, innovandola, la funzione storica svolta dai patronati, a salvaguardia dei diritti costituzionali e, dall'altro, prospetta soluzioni innovative affinché la tutela dei diritti e la promozione delle responsabilità si estendano in relazione alle dinamiche evolutive dello stato sociale.

Gli enti di patronato hanno origini storiche che risalgono all'inizio del secolo, quando, nel 1904, fu definita la loro funzione, allo scopo di aiutare il lavoratore nel risarcimento del danno subìto a seguito di infortuni sul lavoro.

Nel 1917 la materia è stata oggetto di una più articolata regolamentazione per impedire l'opera di trafficanti e procacciatori, affidando a Province, Comuni ed enti morali la fondazione dei patronati. Con

l'avvento del fascismo i patronati provinciali vengono assorbiti in un organismo unico, che nel 1927 assume la denominazione di «patronato nazionale per l'assistenza sociale».

L'impianto legislativo delle norme vigenti prima della legge 152/2001 risale al 1947, e precisamente al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804. Esso disciplinava sostanzialmente le funzioni, le modalità di riconoscimento e di finanziamento, la vigilanza. Più recentemente la loro configurazione quali enti con personalità giuridica di diritto privato veniva definita dalla legge n. 112 del 27 marzo 1980 e dal decreto del presidente della Repubblica n. 1017 del 22 dicembre 1986.

Il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato citato, nella sua interezza, è stato oggetto di un quesito referendario abrogativo, promosso dal Partito radicale, che la Corte costituzionale, con sentenza n. 42 del 3 febbraio 2000, non ha ammesso, con motivazioni molto importanti e chiare che hanno largamente influito sulla elaborazione della legge 152 e che contengono le premesse per l'implementazione della funzione dei patronati in aderenza all'evoluzione dello Stato sociale.

Mentre a livello più propriamente storico il ruolo dei patronati, nell'ambito delle attività istituzionali ad essi riservato, è stato quello di sopperire, da un lato, alle carenze culturali e di informazione dei lavoratori e, dall'altro, alla lontananza delle istituzioni previdenziali, svolgendo sostanzialmente una funzione di supplenza, negli anni più recenti tale ruolo ha subìto una profonda metamorfosi.

È innegabile che in questi anni l'informazione e la coscienza dei diritti maturati siano profondamente cresciute. Il decentramento degli enti previdenziali, con un evidente recupero di efficacia, ha anche colmato le distanze con i lavoratori. Eppure, il ruolo dei patronati si è esteso, soprattutto per l'accresciuta complessità delle disposizioni e per una maggiore esigenza di tutela e segnatamente di consulenza.

Pertanto, l'assistenza che i patronati hanno esercitato anche in questi anni più recenti ha continuato ad essere largamente preferita al rapporto diretto con gli enti previdenziali, proprio perché a monte è cresciuto un ruolo di traduzione delle disposizioni previdenziali ad ogni singolo utente, con le indicazioni personalizzate migliori e più vantaggiose.

Peraltro, le modalità dei nuovi lavori – penso al lavoro interinale, alla formazione lavoro, all'apprendistato, al part-time, alla previdenza complementare – richiedono una consulenza previdenziale che inizia fin dalla giovane età. Il sistema contributivo, per evitare danni negli

accantonamenti, richiede un monitoraggio costante delle posizioni assicurative, a vantaggio degli stessi enti previdenziali, che trovano nei patronati un alleato prezioso nel combattere l'evasione contributiva. A tutto ciò si aggiunge il ruolo di tutela istituzionale nelle ipotesi di contenzioso necessario.

Il ruolo storico di supplenza, che avrebbe portato i patronati alla perdita di significato, in base alle dinamiche evolutive della pubblica amministrazione, si è così trasformato in un ruolo moderno di pubblica utilità, di difensore civico che mette al centro dell'attenzione i bisogni del cittadino, nell'esigenza di supporto professionale che la complessità inevitabile della legislazione richiede.

L'evoluzione già largamente compiuta del comparto previdenziale è in qualche modo il paradigma dell'evoluzione più generale in corso nella pubblica amministrazione e in tale ambito i patronati hanno già ricollocato la loro funzione.

Il ruolo pubblico di questi enti aventi personalità giuridica privata costituisce un fondamento già consolidato nella valorizzazione del principio di sussidiarietà contenuto nel nuovo titolo V della Costituzione (nuovi artt. 118 e 119 Cost. e legge 328/2000).

La capacità di tutela e di patrocinio che i lavoratori esprimono attraverso le loro organizzazioni evita la delega alla pubblica amministrazione di funzioni che invece possono essere esercitate in proprio attraverso le forme storiche che i lavoratori, in questo caso già da molti decenni, hanno costituito.

Le logiche della sussidiarietà prevedono, d'altra parte, la valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali, sicché prevedere oggi forme di pubblicizzazione di questo ruolo sarebbe contrastante con le dinamiche della sussidiarietà, così come l'affidamento ad agenzie private sarebbe contrastante con principi costituzionali irrinunciabili, sottolineati dalla Corte costituzionale.

La logica della sussidiarietà impegna a riconoscere le capacità di iniziativa autonoma dei cittadini e dei lavoratori onde evitare forme di dipendenza passiva. Questa evoluzione del ruolo dei patronati ha messo in evidenza i limiti delle disposizioni che ne regolavano l'attività prima della nuova legge, risalenti al 1947. Nell'esercizio della loro funzione istituzionale essi hanno incontrato richieste sempre più vaste di consulenza e di tutela su diversi versanti della pubblica amministrazione e per quanto di più immediato interesse nelle dinamiche di evoluzione dello stato sociale. La complessità di diversi comparti legislativi è del tutto evidente: l'informazione non può più da sola soppe-

rire a conoscenze tecniche e professionali indispensabili. L'immigrazione, il comparto sanitario e socio-assistenziale, la previdenza complementare, a solo titolo di esemplificazione, sono settori nei quali è evidente il bisogno di orientamento e di tutela. A questo i patronati sono quotidianamente sollecitati in virtù della loro capillare presenza sul territorio e della capacità di tutela da essi esercitata storicamente. Non si tratta in genere di tutele professionali tipiche delle tradizionali professioni che costituiscono risposte ai bisogni già consolidati e note, e che non sono dunque in discussione; si tratta piuttosto di bisogni di informazione e di orientamento che richiedono forme di segretariato sociale che può essere una modalità per gestire in modo integrato una molteplicità di saperi. Si tratta, in altri termini, di uno sportello dei diritti di cittadinanza in grado di orientare verso un complesso di servizi che possono essere gestiti dai patronati direttamente o attraverso forme collaborative con altri soggetti del terzo settore.

La crescita della popolazione anziana, le accresciute difficoltà della famiglia, specie nei periodi critici del suo ciclo vitale, le difficoltà di orientamento nell'organizzazione dei servizi pubblici, dell'amministrazione tributaria e fiscale, il mercato e la tutela del lavoro, le problematiche dell'immigrazione, sono ambiti che richiedono un'offerta di servizi informativi rivolti ai lavoratori e ai cittadini italiani e stranieri sempre più ampia e affidabile.

La legge 152 orienta il ruolo dei patronati verso questi nuovi settori e li conferma, assieme ad altri soggetti che si sono spontaneamente affermati in questi anni, quali protagonisti della tutela di diritti che rischierebbero, a differenza di quanto avviene nel settore previdenziale, di rimanere inesigibili. Si tratta in sostanza di esportare in nuovi ambiti di attività l'esperienza che i patronati hanno accumulato nel settore previdenziale per dare copertura su tutto il territorio a forme di tutela più ampie, tanto più necessarie quanto più andrà articolandosi il nuovo sistema di sicurezza sociale.

D'altra parte, le stesse amministrazioni locali si trovano sempre più in difficoltà ad applicare disposizioni complesse senza il concorso di soggetti in grado di dare copertura ad incombenze che ricadono sui cittadini ma alle quali essi non potrebbero ottemperare da soli.

Le finalità generali della nuova legge intendono ancorare la funzione dei patronati ai principi costituzionali, e segnatamente agli articoli 2 e 3, secondo comma, 18, 31, secondo comma, 32, 35 e 38. Sotto questo aspetto l'obiettivo è coerente con la funzione storica che essi hanno esercitato e che la Corte costituzionale ha riconosciuto nella sentenza

42/2000. Si tratta di un pronunciamento molto importante, perché colloca definitivamente la funzione dei patronati nell'ambito della cura di interessi generali. Per decenni ci siamo interrogati sulla natura giuridica degli enti di patronato, ma la sentenza e poi la legge – che riprende la sentenza – chiariscono definitivamente ogni dubbio da questo punto di vista. Nella sentenza viene citato l'articolo 38 della Costituzione là dove è scritto che «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati – attenzione alla distinzione – mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria […]».

Preveduti ed assicurati. Questa distinzione evoca i pilastri di una concezione moderna della cittadinanza. Essa si fonda sulla titolarità dei diritti, sulla loro effettività ed esigibilità e sulla competenza dei cittadini nel poterli esigere e nel potervi accedere.

È una triade che va gestita – direi – con grande consapevolezza, perché è alla base anche di un patrocinio della cittadinanza che rende più forte l'impegno di promozione e di tutela delle persone, rimesso dalla Costituzione ad organi e istituti predisposti e integrati dallo Stato.

Il modo di realizzare la funzione di «attore di cittadinanza», che il patronato si è assunto per cercare di rimanere aderente alla realtà sociale, è quello di «accompagnare» i cittadini nella soddisfazione e fruizione dei diritti giuridicamente attivabili. Accompagnare vuol dire da un lato ascoltare e recepire, dall'altro informare e abilitare.

Questo è il patrocinio di cittadinanza che riguarda i cittadini, ma che riguarda anche lo Stato democratico.

I diritti previdenziali, infatti, costituiscono un interesse pubblico, direttamente riconducibile all'articolo 3 della Costituzione, là dove si stabilisce essere «compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

L'articolo 1 della legge 152 richiama appunto il dispositivo della sentenza, definendo i patronati quali «persone giuridiche di diritto privato che svolgono servizi di pubblica utilità».

La legge risolve dunque i problemi relativi alla natura dei patronati e delle loro funzioni e affronta i temi relativi ai campi di attività, ai soggetti promotori, ai soggetti titolari dei diritti e delle prestazioni, ai soggetti istituzionali erogatori delle prestazioni e al finanziamento.

La tutela dei diritti costituzionali è garantita dall'assenza di fini di lu-

cro dei patronati, cui corrisponde la gratuità del servizio e il conseguente finanziamento attraverso il prelievo dell'aliquota contributiva dal gettito dei contributi previdenziali obbligatori.

Nella stessa direzione si muove l'obbligo di tutela, a prescindere dall'adesione all'organizzazione promotrice: è una tutela, dunque, rivolta propriamente alla generalità dei lavoratori e dei cittadini. Ma non meno importante, da questo punto di vista, è il divieto posto ad agenzie private e singoli procacciatori di esplicare opera di mediazione per le materie di tutela istituzionale.

Sul versante delle soluzioni innovative, viene prospettata una evoluzione del ruolo degli enti di patronato come soggetti che, mentre per coerenza complessiva operano comunque senza fini di lucro, svolgono funzioni di sostegno, informazione, servizio e assistenza tecnica in materie che vanno anche al di là della tradizionale attività di tutela nell'ambito previdenziale e assistenziale. Si tratta dell'articolo 10 del provvedimento, che prospetta interventi anche attraverso convenzioni con pubbliche amministrazioni e organismi comunitari, istituzioni pubbliche e private, attività in ambito del mercato del lavoro, del risparmio previdenziale, del diritto di famiglia e delle successioni, oltre che attraverso attività informative in ambito fiscale con possibilità di raccordo con i centri di assistenza fiscale.

La complementarità della funzione delinea, dunque, un ente moderno che associa funzioni di profilo pubblico (rilevanti persino a livello costituzionale) con funzioni nuove in grado di porsi, pur senza competenze esclusive, come strumento di tutela e promozione dei diritti anche nella nuova fisionomia dello Stato sociale. A condizione, però, che la evoluzione di quest'ultimo, verso un moderno ed efficiente sistema territoriale integrato di servizi e prestazioni, non resti bloccata dalle perduranti inadempienze legislative nazionali e regionali. È evidente, infatti, che in un quadro di incertezza normativa riguardante l'esigibilità delle prestazioni del comparto socio-assistenziale (previste dalla l. 328/2000) e, in assenza di un provvedimento di definizione dei cosiddetti livelli essenziali dei servizi, la funzione dei patronati si fa assai più difficile. Nel vuoto di normativa e di fronte al rischio che si creino situazioni di forte disparità nel diritto di accesso ai servizi da parte dei cittadini, i patronati infatti non sarebbero in grado di assolvere appieno alle funzioni di tutela dei diritti previste dalla legge. Nel momento in cui, invece, le prestazioni essenziali venissero codificate in quanto diritti soggettivi esigibili, i patronati potrebbero svolgere le proprie funzioni con modalità pienamente riconosciute.

Per concludere, il testo rappresenta l'esito di un lavoro teso a risolvere problemi a lungo dibattuti fuori dalle aule parlamentari con alcuni contenuti significativi: natura e funzione dei patronati, esclusività del loro ruolo, caratteristiche e requisiti degli organismi promotori, definizione delle nuove funzioni da aggiungere a quelle tradizionali, nuove modalità di finanziamento, riconoscimento delle funzioni svolte nelle sedi estere, trasparenza e vigilanza.

Welfare e individualizzazione. Dimensioni e processi

Andrea Ciarini

*In questo articolo si mettono in luce le diverse dimensioni e i diversi significati che il concetto di individualizzazione ha assunto e va assumendo nel dibattito sulle trasformazioni del welfare. Dall'individualizzazione come processo riguardante la natura dei nuovi rischi sociali, si arriva a inquadrare il fenomeno come fattore di mutamento più generale delle società contemporanee, nelle duplici e ambivalenti interpretazioni che se ne possano ricavare. Ovvero come progressiva perdita delle certezze e regressione individualistica, ma anche come possibilità di affrancamento da parte di individui più soli rispetto al passato ma al tempo stesso più liberi di autodeterminarsi, di scegliere il proprio destino. Nella problematizzazione di questa seconda chiave di lettura, che richiama il concetto di modernizzazione riflessiva, si guarda alle trasformazioni del welfare. Essa pone in evidenza anche la possibile ricongiunzione in un nuovo paradigma che assume come obiettivo la rimozione delle barriere che si frappongono a tutti i livelli alla realizzazione dell'individuo nell'accezione seniana di libertà di conseguire. In questa prospettiva vengono tematizzate e analizzate varie politiche sociali e del lavoro che riguardano la promozione dell'*empowerment*, inteso come promozione delle capacità individuali nell'accesso e fruizione delle politiche, nel rapporto con le istituzioni e altresì al suo culmine come processo teso a promuovere la partecipazione consapevole, singola o associata, al policy making.*

1. Individualizzazione dei rischi sociali e processo di individualizzazione

Il problema dell'individualizzazione in rapporto ai cambiamenti del welfare può essere affrontato da diversi punti di vista. Vi è innanzitutto un processo di individualizzazione che riguarda la natura dei rischi sociali, per effetto dei mutamenti che hanno interessato la struttura socio-demografica della popolazione, i legami familiari, il lavoro. Tendendo a fare emergere nuovi e più complessi fenomeni di vulnerabilità sociale (Rosanvallon, 1995; Ranci, 2002) essi hanno segnato

l'entrata in una nuova fase in cui il problema principale non consiste più nell'esclusione di una fetta più o meno larga di popolazione (ma circoscritta e riconoscibile al proprio interno) dai meccanismi di redistribuzione del reddito e dalle provvidenze del welfare state. Il punto è semmai fare i conti con la compresenza di varie forme di fragilità, familiari, lavorative, economiche, esistenziali, che si ripercuotono su raggruppamenti sociali molto diversi al proprio interno: disoccupati di lungo periodo, adulti espulsi dal mercato del lavoro, famiglie con anziani a carico, famiglie monogenitoriali, anziani soli e non autosufficienti (Ranci, 2002). Ma a ben vedere la questione della vulnerabilità non riguarda solo l'emergere di bisogni maggiormente diversificati tra determinate categorie sociali: il giovane, l'anziano, la donna, il disoccupato, ma attraversa con caratteri sempre più individuali le singole biografie delle persone, siano queste relative ai cicli di vita, al lavoro, alla condizione familiare. Per i sistemi di welfare ereditati dal fordismo le difficoltà sono alle basi. Pensati per rispondere a rischi sociali circostanziati nel tempo e aleatori, come ci dice Paci (2004) e soprattutto tarati sulla figura tipica del lavoratore a tempo determinato, maschio e adulto (Esping-Andersen, 2005; Saraceno, 2009), in questi decenni la domanda sociale è andata sfrangiandosi in situazioni di disagio sempre più composite, individualizzate e con probabilità di protrarsi nel tempo molto più alte rispetto al passato, quando l'eventualità di perdere il lavoro era un evento relativamente raro, le strutture familiari più stabili e la speranza di vita oltre la pensione sensibilmente più bassa. Fin qui le problematiche poste dall'individualizzazione certo non mancano, ma rimangono comunque confinate all'interno del rapporto tra domanda e offerta di protezione sociale.

Per molti invece la faccenda è più delicata e soprattutto più ampia, investendo le intere architetture delle società uscite dal fordismo. I problemi in questo senso starebbero nel senso di regresso che da anni percorrerebbe le società contemporanee. In crisi, allora, non sarebbero solo i sistemi di welfare, bensì gli elementi fondanti di quel «compromesso sociale di metà secolo» (Crouch, 2002) – tra sicurezza e stabilità dell'occupazione, da una parte, e subordinazione all'organizzazione gerarchica della grande fabbrica taylorista dall'altra – che hanno accompagnato lo sviluppo della società industriale. In questo modello, il contratto collettivo di lavoro, così come il sistema delle tutele fondate sui collettivi di individui, l'uniformità delle prestazioni economiche, erano tutti pezzi di un mosaico dotato di una grande funzionalità interna. Per molti versi viene difficile pensare a come ricostruire un si-

stema di nuove tutele in grado di controbilanciare gli effetti più negativi dei mutamenti in corso, a partire dalla destrutturazione del lavoro e dell'esperienza del soggetto nella società. Senz'altro il lavoro continua a essere il principale canale attraverso cui si costruiscono e si ridefiniscono le identità degli individui nella società. Tuttavia tendono ad appannarsi i riferimenti alle appartenenze collettive dei gruppi sociali. Bauman (2001) ha sottolineato in proposito come l'individuo contemporaneo veda davanti a sé il dispiegarsi di una realtà in cui noi stessi siamo viaggiatori che si muovono nello spazio ma riconoscendo che le mappe disponibili sono inadeguate, costruite in altri tempi da altri viaggiatori che vedevano altre cose.

Visto in questa prospettiva il tema dell'individualizzazione sfocia sul terreno dei mutamenti che attraversano la società nel suo complesso, caratterizzandosi per una atomizzazione crescente delle biografie individuali (Sennett, 1999), strette tra l'individualismo assurto a sistema (Bauman, 2003a; 2003b) e la sparizione dei condizionamenti della società con le sue strutture e i suoi rapporti sociali come dice Dubet (2009). Anche per Alain Touraine (2008) i passaggi che segnano l'entrata in una società post-sociale stanno nell'esaltazione del libero agire strumentale dell'individuo, assurto a paradigma di società che progressivamente hanno reciso ogni legame con le componenti «sociali», dalle classi, ai movimenti collettivi, dalla famiglia, alle agenzie di socializzazione, generando solitudine e crisi delle identità.

Ma l'individualizzazione è solo negativa? È solo sinonimo di rotture di legami, perdita delle certezze, regresso? O c'è di più oltre questo? È ipotizzabile anche una via positiva all'individualizzazione? In altri termini, le trasformazioni che investono le vite individuali e le organizzazioni sociali, tra le quali anche le istituzioni preposte alla protezione sociale, marcano l'entrata in un ciclo di crescente atomizzazione e fuoriuscita dalla modernità? O è ipotizzabile l'approdo a un diverso equilibrio, non regressivo, dalla destrutturazione in corso?

2. Welfare e individualizzazione tra nuovi rischi sociali e nuovi bisogni di affrancamento

In effetti, alle posizioni che abbiamo prima menzionato ne possiamo contrapporre altre che nell'individualizzazione vedono sì una rottura, ma non tale da configurare la scomparsa della società e la fine dei suoi condizionamenti, come sostiene Dubet (2009) e in qualche modo an-

che Touraine (2008), bensì la radicalizzazione degli elementi costitutivi della modernità, con tutto quello che ne consegue in termini di nuovi vincoli e nuove opportunità. A questa seconda ipotesi che richiama direttamente i lavori di Giddens (1994; si veda anche Beck, Giddens, Lash, 1999) e Beck (2000a; 2000b, 2008) ci sembra più appropriato aderire nella riflessione sul processo di individualizzazione, secondo l'idea che ciò non implichi il passaggio a una fase nuova che rescinde tutti i legami con il passato (in molte delle analisi prima citate limitato alla sola società industriale), né la scomparsa delle grandi narrazioni e della «storia» per un non meglio precisato «sempre presente», come tipico del post-modernismo, ma la radicalizzazione di certe caratteristiche della modernità nel senso più largo del termine (da cui il concetto di modernizzazione riflessiva o di tarda-modernità). Anche in questo caso emerge la condizione di individui senza punti di riferimento incardinati in logiche precostituite, ma non come risultato di una crisi generalizzata; piuttosto come il risultato di un progressivo affrancamento dalle appartenenze costrette, siano esse familiari, di clan (come nella prima modernità) di classe (come è stato per il ciclo che ci siamo lasciati alla spalle). Come sostiene Giddens (1999), ognuno di noi vive oggi esistenze meno determinate dal peso della tradizione e per questo più riflessive, nel senso di individualmente costruite.

In questa chiave, l'interpretazione che dà Paci (2006) del processo storico di individualizzazione ben si attaglia a rileggere l'evoluzione del welfare nel ciclo fordista, quella del massimo apogeo (i *Trentes glorieuses*) dei livelli di protezione sociale, ma non senza elementi di costrizione e paternalismo con i quali strati importanti di popolazione hanno dovuto fare i conti. Possiamo assumere l'idea, si domanda Paci, che la cittadinanza nelle società contemporanee sia riconducibile alle sole dimensioni della sicurezza dei cittadini, o vi sono anche nuovi bisogni di autonomia che lo stesso welfare fordista ha trascurato?

Come sostiene l'autore (*ivi*, p. 77), se il sistema di welfare fordista ha favorito il raggiungimento della stabilità economica e di crescenti sicurezze, meno ha fatto per accrescere le libertà degli individui, uomini e donne. Dal mercato del lavoro, alla protezione sociale, fino ai rapporti di genere all'interno della famiglia tutta la società fordista ha in effetti corso lungo i binari di questo doppio condizionamento. Nel mercato del lavoro, per l'appunto, dove alla garanzia del posto di lavoro e alla sua stabilità nel lungo periodo si associava la subordinazione ai dettami dell'organizzazione taylorista e la compressione delle vocazioni professionali degli individui (vedi anche Crouch, 2002; 2007). Nel si-

stema di welfare, dove gli istituti assicurativi prevedevano una sostanziale passività del lavoratore nei confronti dei benefici sociali. La protezione del lavoratore dal rischio disoccupazione era regolata sulla base di forme di indennizzazione che nulla prevedevano in termini di responsabilizzazione e partecipazione del soggetto al progetto di reinserimento. Ma anche nella famiglia e nei suoi rapporti di genere vi erano elementi di compressione delle attitudini individuali che si legavano funzionalmente alla presenza di un mercato del lavoro accessibile per lo più ai soli maschi adulti. Come è noto, sia la partecipazione al mercato del lavoro che la protezione sociale erano riferite entrambe alla figura del maschio capofamiglia adulto occupato stabilmente (da cui l'espressione *male breadwinner family*) lasciando le funzioni di riproduzione sociale all'ambito familiare come questione femminile (Mingione, 1997; Saraceno, 2009). Possiamo dire, dunque, che il duplice obiettivo di impiegare ampie masse di lavoratori privi di specifiche qualifiche e assicurare loro livelli adeguati di protezione è stato raggiunto al prezzo dell'inattività lavorativa di gran parte della popolazione femminile, implicata per converso nei compiti di cura familiare e protetta solo indirettamente attraverso i benefici sociali assicurati al maschio capofamiglia.

3. L'emergere di un nuovo paradigma

I processi di destrutturazione che hanno investito il welfare fordista possono dunque essere interpretati sotto una duplice ottica. Da una parte il dissolversi di equilibri che hanno garantito crescenti prestazioni sociali per le categorie professionali entrate nel sistema della cittadinanza. Dall'altra l'emergere di nuovi bisogni di affrancamento che vengono in prima battuta – ma non solo, come avremo modo di sottolineare – da quegli stessi segmenti (le donne soprattutto) prima fortemente compressi dal gioco di funzionalità reciproche tra funzioni produttive (appannaggio dei maschi adulti) e funzioni riproduttive (a carico del mondo femminile). A questo fine un ruolo importante nella critica ai tradizionali assetti del welfare è stato senz'altro giocato dalle ricerche sul *social care* (Antonen e Sipila, 1996; Daly e Lewis, 2000) e più di recente dal filone di studi sui cosiddetti «regimi di cura» (Bettio e Plantenga, 2004; Naldini, 2006a; 2006b). Queste analisi, spesso condotte da studiose femministe, hanno avuto senz'altro il merito di mettere in discussione la categoria della de-mercificazione come fun-

zione del welfare, pensata tradizionalmente per il maschio capofamiglia adulto, ma non certo adeguata per le donne che, anzi, dalla mercificazione possono ricavare le risorse utili al loro affrancamento dalle responsabilità di cura «subite» in famiglia (Orloff, 1993).

L'attenzione alle politiche sociali, alle funzioni della cura familiare nell'interazione con i canali pubblici e privati dell'offerta ha contribuito insomma a portare dentro gli studi sul welfare bisogni e istanze di partecipazione prima del tutto misconosciuti, relativi all'accesso al lavoro retribuito, alla conciliazione vita-lavoro e, con gli studi sui «regimi di cura», anche al riconoscimento, giuridico e monetario, dello stesso lavoro di cura familiare (Lundsgaard, 2005; Naldini, 2006a; Ciarini, 2009). Questo genere di indagini hanno senz'altro rappresentato un avanzamento rispetto agli studi sui *welfare regimes*, non foss'altro per l'importanza che al loro interno assume il tema della pluralizzazione delle alternative di cura (formale e informale, pubblica, privata, non-profit) da costruire intorno alle preferenze dei soggetti coinvolti, *care-givers* e utenti, nella relazione di cura.

Ma a ben vedere i bisogni di affrancamento e realizzazione di sé non riguardano solo particolari segmenti di popolazione, ancorché sempre più rilevanti dal punto di vista della domanda di welfare, come le donne che chiedono di essere messe nelle condizioni di gestire la propria situazione, tra responsabilità di cura, accesso al lavoro retribuito e riconoscimento anche di quello informale svolto in famiglia, o gli utenti dei servizi. In realtà, come ha sostenuto Paci più di recente (2010), la richiesta di padroneggiamento attraversa trasversalmente tutte le posizioni sociali, sia quelle più esposte ai rischi di intrappolamento in condizioni di instabilità lavorativa, familiare ed esistenziale, sia coloro che sembrano più in grado di padroneggiare e sfruttare in senso ascensionale la destrutturazione degli equilibri fordisti e l'allargamento delle possibilità di scelta. Certamente questo non deve farci dimenticare le differenze che esistono tra le persone nella possibilità di esercitare un effettivo potere di scelta. Anzi, è in questa direzione che i dispositivi del welfare dovrebbero operare nella prospettiva della modernità riflessiva, rimuovendo quelle barriere che si frappongono a tutti i livelli alla realizzazione di sé nell'accezione seniana di libertà di conseguire (Sen, 2000). Inoltre, se si sono attenuate le tradizionali identificazioni collettive con le sue fratture e divisioni di classe, prime tra tutte quelle cementate dal lavoro, ci sono ancora e sono ben visibili disuguaglianze che si frappongono al conseguimento della propria realizzazione nel lavoro e anche negli ambiti fuori mercato. Per questo

la proposta potrebbe essere quella di un progressivo allargamento di un nocciolo duro di diritti sociali, universalmente accessibili a tutti – indipendentemente dalla collocazione professionale o dalla posizione nel mercato del lavoro retribuito – legati al rafforzamento delle capacità individuali.

È interessante notare come al tema dei diritti, sembra giungere anche Touraine (2008), il quale sebbene su posizioni più pessimiste circa gli effetti delle trasformazioni in corso, ritrova nei diritti universali, come dice egli stesso (*ivi*, p. 213), l'argine da frapporre alle derive identitarie e comunitariste emergenti, come ricongiunzione con le istanze di portata universale della modernità.

Nella prospettiva che abbiamo adottato in rapporto al welfare, ciò non significa il semplice ritorno all'estensione dell'intervento pubblico. Si tratta piuttosto di riconoscere l'agibilità di determinati diritti, relativi all'inserimento lavorativo, alla cura e conciliazione vita-lavoro, all'assistenza, oltre i quali si possono dare sia soluzioni di mercato, sia forme integrative categoriali, sia spazi d'azione e coinvolgimento della società civile, il tutto in una logica incrementale tesa a coniugare pari opportunità con l'espressione delle scelte individuali.

4. Quale abilitazione

Questo passaggio implica diversi cambiamenti nel funzionamento delle istituzioni del welfare. Trasformazioni le possiamo cogliere sul piano degli obiettivi (la realizzazione di sé, del proprio potenziale, non solo il risarcimento per il danno subìto), sul piano dei diritti e, cosa non meno importante, nel rapporto tra utenti e istituzioni. In quest'ultimo caso, dalla standardizzazione tipica del welfare fordista, si tratta di passare ad approcci maggiormente attivanti delle prerogative degli individui, della loro capacità di essere partecipi e in certa misura anche responsabili dell'intervento sociale. Ma come si traduce tutto ciò in termini di politiche? *Empowerment* e abilitazione sono oramai due concetti entrati nel gergo delle riforme e in molta della produzione legislativa, in materia di lavoro soprattutto, a livello europeo e nazionale. Dalla Strategia di Lisbona in poi la promozione del cosiddetto *active and inclusive welfare state* è andata di pari passo con la promozione di politiche finalizzate a rendere attivi i sistemi di welfare, intendendo con questo, come dice van Berkel (2005; si veda anche van Berkel e Valkenburg, 2007), il passaggio verso una nuova co-responsabilità che

impegna lo Stato e i cittadini nella ricerca e nell'inserimento lavorativo. Tuttavia come dice ancora van Berkel (2005, p. 240) questo approccio può essere tradotto in dispositivi molto differenti tra loro, tutti rientranti nell'ambito delle politiche di attivazione, ma il cui legame con l'effettiva abilitazione (nel senso di promozione delle «capacità» seniane) non sempre è riconoscibile. Sulla promozione dell'*empowerment* tendono infatti spesso a riconoscersi sia coloro che lo intendono come un processo che riguarda essenzialmente il soggetto (chiamato ad attivarsi e rendersi pronto a migliorare la propria occupabilità, pena la riduzione del sostegno pubblico), sia chi richiama, prima dell'individuo, le istituzioni alla rimozione delle barriere che incidono sugli esiti dei percorsi di attivazione individuali.

In questo equivoco (più o meno consapevole) si è giocato buona parte del dibattito sulle nuove politiche del lavoro. Per utilizzare una celebre espressione di Beck (2000b) l'irruzione «della flessibilità nel fortino del lavoro dipendente» è stata accompagnata negli ultimi due decenni da politiche del lavoro agenti soprattutto sul versante dell'offerta, della promozione cioè di occupabilità e flessibilità, come principale rimedio all'instabilità dei rapporti di lavoro. Così con le politiche di workfare si sono messi in pratica piani di riforma che sono intervenuti sull'allargamento dei canali di accesso (anche instabili e mal retribuiti) al lavoro, in particolare nei confronti dei segmenti periferici del mercato del lavoro, più deboli e più esposti agli effetti negativi della flessibilizzazione dei rapporti di lavoro. Ma con una aggiunta: la presenza di forti condizionalità tese a spingere i soggetti a reinserirsi rapidamente nel mercato del lavoro, riducendo al contempo la spesa sociale (Mingione e Pugliese, 2010).

Se prendiamo come termine di paragone il Regno Unito e anche gli Stati Uniti, il criterio dominante del workfare rimane l'obiettivo della rapida ricollocazione nel lavoro, attraverso un mix di condizionamenti, taglio dei sussidi e incentivi fiscali volti a rendere più attrattiva l'attività retribuita rispetto all'inattività. In tutto questo anche la formazione erogata, principalmente di breve periodo, è funzionale al reinserimento repentino nel lavoro dei soggetti più a rischio, ma con il risultato della persistenza di un'altra forma di dipendenza che tende a delinearsi. Nell'incrocio tra basse qualifiche di partenza e collocazione instabile nel mercato del lavoro il problema della dipendenza si tramuta in quello della ricaduta nell'assistenza. Spesso le persone coinvolte in questi programmi riescono, sì, a rientrare in qualche modo nel mercato del lavoro, ma, per il tipo di formazione erogata e per il per-

corso seguito, hanno una probabilità di ricaduta nelle maglie dell'assistenza più alta (Paci, 2005; Freud, 2007). Paradossalmente, dunque, il workfare, sebbene finalizzato a ridurre al minimo la dipendenza del disoccupato dall'intervento pubblico, finisce poi per riprodurre una diversa forma di dipendenza che rimanda alla scarsa capacità del procedimento di attivazione di abilitare il soggetto, accompagnandolo verso una occupazione più stabile (Ciarini, 2008).

Diverso è il discorso di quelle politiche che puntano a una formazione di più lungo periodo – finalizzate ad abilitare la persona, accrescendone i margini di capacitazione (Barbier, 2005; Bonvin e Favarque, 2005; Lodigiani, 2008) – e al riconoscimento non di sole responsabilità individuali per la mancata partecipazione al lavoro, ma anche di condizioni di contesto sulle quali agire per favorire inserimenti più duraturi. Entrambe le accezioni rimandano all'individualizzazione, ma con significati molto differenti tra loro. Nel primo caso l'individualizzazione è, riprendendo Valkenburg (2005; vedi anche Taylor-Gooby, 2004; Bonvin e Favarque, 2005), soprattutto uno slittamento tra diritti e doveri dal welfare state, ovvero dallo Stato, verso le responsabilità degli individui, ai quali si chiede di convivere con l'instabilità del lavoro, adattandosi continuamente alle condizioni della domanda di lavoro. Nel secondo – seguendo lo stesso Valkenburg (2005, p. 11; vedi anche Taylor-Gooby, 2004) e soprattutto la modernizzazione riflessiva di Giddens e Beck – l'individualizzazione è il prodotto della crescente riflessività della vita delle persone, viste come soggetti dotati di risorse (motivazioni, identità, abilità, preferenze, ma anche responsabilità) da mobilitare nel processo di inserimento, riconoscendogli possibilità di scelta e margini di autodeterminazione. Come sostengono Barbier (2005) e altri (Timmonen, 2004) questa via più egualitaria all'*empowerment* è caratteristica delle misure adottate dai paesi scandinavi, dove non solo le provvidenze passive sono più generose e la formazione erogata di più lungo periodo, ma si inseriscono in un quadro di diritti universalmente riconosciuti con minori condizionamenti sulle scelte della persona. È in questo quadro, peraltro, che vanno concepiti gli stessi dispositivi di *flexicurity*, come combinazione di flessibilità in entrata e in uscita (nel mercato del lavoro) e sostegno del reddito non condizionabile nella fasi di transizione tra un impiego e un altro, anche per lunghi periodi, associata a intensi programmi di formazione (Raitano e Pisano, 2007; Sartori, 2007).

A questo punto occorre una precisazione. Sull'adozione di questi diversi approcci un peso sicuramente determinante lo esercitano le

scelte dei policy-maker, i quali possono optare per certe misure piuttosto che altre. Non dimentichiamo tuttavia che anche le vischiosità istituzionali e i valori culturali diffusi nella società hanno una loro influenza. Nel caso dei pesi scandinavi, Amoroso (2008) ricorda come tutto il sistema di politiche del lavoro poggia in questi paesi su elementi culturali e istituzionali fortemente sedimentati nella società. Tra questi la centralità della dimensione dei diritti individuali; la presenza storica di una forte delega di rappresentanza centralizzata; la combinazione, antecedente alla stessa *flexicurity*, tra una piena autonomia imprenditoriale – tra cui anche la possibilità di licenziare o assumere senza troppi vincoli espliciti – e un dispiegamento di politiche sociali tese a tutelare il reddito dei lavoratori più che la semplice occupazione; infine, la forte omogeneità occupazionale centrata sulla prevalenza del lavoro dipendente. Ovviamente un requisito non meno importante da considerare è la presenza di un mercato del lavoro teso alla piena occupazione (maschile e femminile), in cui il problema della perdita del lavoro assume le caratteristiche di evento frizionale.

Tutto ciò è utile per dire che anche i fattori strutturali contano, come le caratteristiche dei mercati del lavoro. In tal senso il caso dei paesi cosiddetti bismarckiani è emblematico. Qui le correnti politiche e culturali verso l'attivazione non sono state meno pressanti, eppure si sono scontrate con vischiosità istituzionali e un tipo di mercato del lavoro che molto hanno influito sull'emergere di certe politiche attivanti piuttosto che altre. Come hanno sottolineato Barbier (2005) e più di recente Palier e Thelen (2010), in Francia e in Germania il peso degli ordinamenti lavoristici, la presenza di una forte differenziazione tra lavoratori protetti nei segmenti centrali del mercato del lavoro industriale e lavoratori meno garantiti impiegati nel terziario, in quello a bassa produttività soprattutto, hanno dato luogo a un dualismo crescente anche nelle politiche di attivazione. Da un lato, la persistenza di strumenti di indennizzazione passiva (tipici della tradizione assicurativa) nei confronti delle categorie professionali più forti del mercato del lavoro, meno esposte ai rischi di instabilità occupazionale; dall'altro programmi orientati al riconoscimento di reti di salvaguardia universali, finanziati dal sistema fiscale e tesi ad attivare i richiedenti nel reinserimento lavorativo. Quanto all'Italia, anche qui persiste una tendenza di fondo alla dualizzazione del mercato del lavoro (Paci, 1992; Ferrera, 1998; Mingione e Pugliese, 2010). Di fronte all'espandersi del lavoro flessibile le riforme italiane non hanno teso a ridurre la segmentazione, né sono state orientate a introdurre strumenti di tutela del

reddito «dedicati» (reddito minimo, reddito di ultima istanza ecc.) alternativi a quelli ordinari (assicurativi), storicamente riservati ai lavoratori standard (Samek, Lodovici e Semenza, 2007). Le misure anticrisi appena adottate, con gli ammortizzatori in deroga, hanno iniziato ad ampliare l'estensione degli strumenti ordinari (agli apprendisti, ai parasubordinati, ai sospesi o licenziati). Il provvedimento mantiene tuttavia un carattere di provvisorietà. D'altra parte, come mostrano i dati di Banca d'Italia (2009), anche dopo l'introduzione della nuova normativa si stimano in 1,6 milioni i lavoratori dipendenti o parasubordinati non aventi ancora diritto ad alcun trattamento in caso di sospensione o cessazione del rapporto di lavoro. A ben vedere è in queste caratteristiche che si sostanzia la differenza dell'Italia con i paesi del raggruppamento bismarckiano. Sebbene sia stata e sia ancora oggi forte l'influenza degli ordinamenti lavoristici, il caso italiano fuoriesce dal sentiero intrapreso da paesi come Francia e Germania per la mancata introduzione di misure «dedicate» (in termini di sostegno al reddito e reinserimento attivo nel mercato del lavoro) nei confronti dei segmenti più esposti all'instabilità lavorativa. Tutto questo all'interno di un sistema dei servizi, la cui governance soffre di una evidente frammentazione istituzionale, tra responsabilità di governo spesso sovrapposte e differenti tra territorio e territorio (Marocco, 2008).
Per concludere, possiamo dire che la questione dell'attivazione e del suo rapporto con l'*empowerment* del soggetto si presta a una grande varietà di traduzioni concrete e con esiti che non automaticamente ampliano le possibilità di padroneggiamento e di pari opportunità. In effetti questo lo possiamo assumere come un obiettivo di fondo da perseguire per politiche che mirano all'*empowerment*. L'effettiva abilitazione tuttavia varia da contesto a contesto, dipendendo da diversi fattori che incidono sulle scelte dei policy-maker: i valori culturali di fondo, il tipo di mercato del lavoro, la struttura della domanda, gli assetti del welfare ereditati dalla tradizione.

5. Empowerment *e legami sociali*

Ma c'è un ulteriore livello a cui possiamo ricondurre il processo di individualizzazione, con significati ambivalenti e spesso anche molto distanti tra loro. In questo caso l'individualizzazione non riguarda i rapporti che i soggetti hanno con le istituzioni o con i dispositivi, ma riguarda la partecipazione consapevole alla definizione delle politiche,

come processo partecipativo teso a espandere le possibilità di padroneggiamento degli individui, singoli o organizzati, alla costruzione «politica» degli interventi sociali che li riguardano (Paci, 2006). Più nel concreto, in questa accezione l'individualizzazione riguarda i processi che puntano all'aggregazione consapevole dei cittadini, non data o predeterminata, ma scelta, assumendo l'importanza del riconoscimento «politico» (inteso come democrazia deliberativa[1]) della capacità d'azione degli individui e delle loro organizzazioni nei processi di policy-making.

A ben vedere, esempio concreto di tale raffigurazione si ritrova nella normativa assistenziale attualmente vigente in Italia (la legge quadro 328 del 2000), con la quale si è riconosciuta la valenza democratica della partecipazione dei cittadini, della società civile e delle organizzazioni del terzo settore (nel loro ruolo di catalizzatori dei bisogni della domanda sociale e non solo di enti gestori delle prestazioni) al policy-making, con pari dignità rispetto al perimetro d'azione dell'attore pubblico (Pavolini, 2003; Bobbio, 2004; 2005; Ciarini, 2006; Paci, 2008). Si tratta ovviamente di una enunciazione di principio la cui applicazione ha trovato varie traduzioni concrete molto diverse tra loro e non sempre coerente con l'espressione di istanze universali. Da questo punto di vista, se assumiamo la partecipazione sociale come fattore di democratizzazione delle istituzioni del welfare, non vanno tralasciati i rischi e le possibili chiusure particolaristiche che si possono produrre. Essi sono sempre presenti, riguardando peraltro la natura

[1] Con il concetto di deliberazione si intende fare riferimento a quei processi partecipativi che puntano allo sviluppo di una interazione comunicativa (Habermas, 1986), tesa a favorire comunicazione paritaria tra i partecipanti e per questa via a produrre una modificazione delle preferenze di partenza. In questo senso il concetto di deliberazione è diverso da altri che alla partecipazione sociale fanno riferimento, come quello di concertazione. La deliberazione non ha a che fare con la negoziazione, né può essere ridotta alla somma delle posizioni in campo (Bobbio, 2004). Secondo Bobbio (*ivi*, p. 71), i processi deliberativi inclusivi indicano la presenza di network maggiormente decentrati, ma anche più frammentati, più vicini alle arene pluraliste, che a quelle neocorporative della «Concertazione con la C maiuscola». Ma anche dalle arene pluraliste questi processi tendono a differenziarsi. Se in queste il ruolo degli attori sociali attiene tradizionalmente all'azione di pressione politica presso le istituzioni, mantenendo fermo il presupposto della distinzione dei ruoli e l'autonomia e l'identità di questi, nelle arene deliberative gli attori sociali sono chiamati a partecipare attivamente al processo decisionale contribuendo alla costruzione di soluzioni condivise.

stessa dei rapporti tra il pubblico e il privato sociale, per via della doppia presenza delle realtà di terzo settore sia nella fase di programmazione, sia in quella di gestione (Bifulco e De Leonardis, 2005). Detto in altri termini, nella misura in cui le arene di decisione politica diventano maggiormente permeabili alle influenze degli attori esterni, sono sempre possibili particolarismi e intermediazioni politico-clientelari. In questo caso non di istanze universali possiamo parlare, non di ampliamento dei margini di partecipazione democratica alla governance delle politiche, quanto più appropriatamente di una diminuzione delle possibilità di padroneggiamento individuale e collettivo, annegate nelle appartenenze clientelari. A dire il vero, però, ciò dipende molto dalle specifiche condizioni sociali e culturali entro cui si producono questi processi, i quali sono aperti a diversi esiti, meno incardinabili in logiche standardizzate.

C'è una domanda a questo punto che ci dobbiamo porre. Tutto questo in che rapporto è con la realizzazione di sé? Se, come sostiene Ferrera (2008), dalla precedente supremazia dello Stato nazionale, siamo rientrati in un nuovo corso di riorganizzazione territoriale delle politiche (sociali e non solo) che getta nuova luce sull'attivismo degli enti e delle comunità locali, in che rapporto sono i legami sociali che si producono (o che si tramandano) nella comunità con l'autonomia dell'individuo e la possibilità di padroneggiare la propria situazione, nella fruizione dei benefici sociali, così come nella partecipazione democratica al policy-making?

Il coinvolgimento delle società locali nei processi di *partecipazione democratica* propone una questione che solo in parte è stata affrontata. Come conciliare infatti il rafforzamento dell'autonomia dei soggetti, la crescente riflessività delle loro vite, la promozione di istanze universali (l'ampliamento delle possibilità di autodeterminazione, l'autonomia, la partecipazione democratica), con il carattere «particolare» insito in molti dei legami comunitari (come reti di reciprocità ascritte, di piccolo gruppo)? Sono principi che possono essere coniugati, oppure irrimediabilmente antitetici?

Si tratta di questioni a cui non è facile dare una risposta esaustiva, tanto più oggi che la generale incertezza che attraversa le società «mature» ripropone il pericolo di chiusure identitarie, neo-comunitariste come le definisce Touraine (2008) o multi-comunitariste nell'accezione di Bauman (2003b), che minano alle basi l'idea della modernizzazione come affermazione di principi universali. Nel nostro caso il problema è il rapporto che si viene a configurare tra condizioni

che in effetti possono essere interpretate come i poli opposti di un continuum. Questa schematizzazione risulta forse troppo *tranchant*. Si tratta di categorie che nella realtà non esistono allo stato puro, in particolare in riferimento al welfare. D'altronde, il rapporto tra diritti individuali e reti della solidarietà organizzata è molto più complesso e soggetto a forme di ibridazione, con gradazioni di posizioni assai variegate. Così, se ci riferiamo alle trasformazioni del welfare, possiamo dire che se da una parte è comunemente accettata l'idea dell'entrata in crisi della dominanza pubblica nell'offerta delle prestazioni sociali, ciò non significa che il tema del riconoscimento dei diritti sia venuto meno. Alla stesso tempo la valorizzazione delle risorse di comunità, oggi al centro di un ampio dibattito soprattutto se riferito al decentramento o al *rescaling* territoriale delle politiche (Kazepov, 2009), contiene al proprio interno tensioni di diversa natura. Da una parte, il coinvolgimento delle comunità locali non implica necessariamente un regresso di prerogative pubbliche, né una privatizzazione strisciante del rischio sociale, ma, nella misura in cui si inserisce in un quadro di regole chiare e di diritti sociali agibili, può anzi concorrere a estendere le possibilità di partecipazione dei cittadini, singoli o associati. Dall'altra, questo processo può anche rispondere all'obiettivo opposto, ovvero scaricare sulla «società» che si auto-organizza ciò che lo Stato non ha più interesse a garantire.

Di fronte a simili problematiche si trovano anche altri tipi di politiche, non solo quelle strettamente socio-assistenziali, per esempio i programmi per lo sviluppo locale. Sebbene si assista oggi a un ritorno di interesse per le forme di sviluppo indotte dal centro, è in generale assodata l'idea che le questioni della crescita e dell'innovazione siano sostanzialmente materia da demandare ai territori e che a questo fine sia rilevante non solo la sfera della produzione in senso stretto, quanto la capacità di raccoglierle intorno coalizioni plurali di attori, in cui trovano spazio tutte le componenti pubbliche, economiche, sociali, associative delle società locali (Staniscia, 2003; Crouch e al., 2004; Magnatti e al., 2005). Il problema è che l'esito di tali processi di apprendimento collettivo (Trigilia, 2001) rimane aperto a diverse possibilità. Da casi in cui la cooperazione locale dà adito a soli processi distributivi, replicando forme assistenzialiste che non agevolano né la crescita economica, né l'inserimento e l'autonomia degli individui (Cersosimo e Wolleb, 2001), a situazioni in cui effettivamente si riesce a condividere istanze più generali, tese a produrre innovazione in varie direzioni: relazionale, civica, produttiva, il range di posizioni è molto ampio e

diversificato al proprio interno (Trigilia, 2005). D'altra parte è lo stesso concetto di capitale sociale (Bagnasco e al., 2001) – così come tematizzato da Coleman (1990) e non nel senso di *civicness* alla Putnam (1993) – a identificare una rete di relazioni che non automaticamente produce innovazione e fiducia tra i membri. Essa è piuttosto aperta a diversi esiti, sia alla chiusure particolaristiche, sia all'espressione di mutamento e innovazione.

In questa varietà di situazioni concrete, siano essere relative alle politiche sociali o a quelle per lo sviluppo, ci dobbiamo chiedere a quali condizioni si può produrre effettivo *empowerment* e allargamento delle possibilità di autodeterminazione individuale e collettiva. Ma procediamo con ordine. Sappiamo dagli studi sullo sviluppo locale che ai fini dell'innovazione risulta fondamentale il tipo di leadership politica locale nel coordinamento dei vari interessi (Trigilia, 2001; Ramella e Trigilia, 2005), così come la presenza di risorse intangibili che attengono alla qualità delle relazioni tra decisori pubblici e imprese, al tipo di capitale sociale, al ruolo delle identità territoriali (Cortese, 2009). A tutto ciò vanno aggiunti i contributi che si sono aggiunti sulla partecipazione alla programmazione delle politiche sociali che in Italia, come già detto, hanno avuto una certa rilevanza (Bobbio, 2004, 2005; Paci, 2008; Bifulco, 2008). Questi ultimi ci dicono che l'espressione di istanze universali (la partecipazione democratica, l'inclusione degli interessi diffusi nel policy-making) può avvenire ad alcune condizioni: la presenza di una forte leadership politica locale, l'inclusività delle reti, nel senso di una apertura a tutti i punti di vista; la loro organizzazione in assetti istituzionali capaci di favorire aggregazione degli interessi e rappresentanza; la circoscrizione degli ambiti di discussione, nel senso di un interagire comunicativo di volta in volta circoscritto ad alcuni temi specifici; la presenza di regole codificate e stabili nel tempo per l'interazione tra i partecipanti. Fin qui si tratta di caratteristiche tese a migliorare il rendimento istituzionale delle reti di cooperazione locale. Essi tuttavia non esauriscono la complessità dei fattori in gioco. Il problema dei differenziali economici, sociali, relazionali, non è solo questione riguardante le condizioni «locali» entro cui interagiscono le reti della governance. Questo aspetto appare particolarmente evidente in Italia, dove alla grande varietà di esperienze partecipative, partenariati, piani locali di sviluppo, fanno da sfondo grandi differenze nelle dotazioni di capitale sociale, di reti associative, di attori economici e di capacità amministrative che, come ha mostrato Bifulco (2008), molto devono alla debolezza del sistema politico-amministrativo centrale.

In questo modo gli esiti spesso altamente differenziati tra aree e regioni del paese non solo paiono predeterminabili, cioè dipendenti soprattutto dalle condizioni di contesto che li precedono, ma anche legittimati nella mancanza di un centro amministrativo attrezzato a favorire l'innovazione locale, riducendo gli spazi di intermediazione clientelare. Così non è in Italia e non solo perché c'è un problema di efficienza amministrativa. L'incertezza riguarda anche l'orientamento di fondo che sottende al rapporto con le comunità e gli attori della società civile, del terzo settore, spesso visti come «riserve sociali» su cui scaricare il mancato intervento pubblico. Da tutto ciò discendono alcune considerazioni. Primo, in un contesto come quello italiano segnato da forti disuguaglianze territoriali, il rafforzamento della capacità amministrativa centrale appare un elemento imprescindibile di una azione riformatrice tesa a ridurre la frantumazione istituzionale presente e per questa via valorizzare le reti di governance territoriale. Una capacità di gestione dal centro che per molti versi risulta superiore a quella sperimentata durante la centralizzazione del welfare fordista, quando sostanzialmente si trattava di regolare trasferimenti dal centro e non porre le condizioni di contesto per il coordinamento di partenariati e per lo sviluppo di servizi territoriali. Ma questo non è tutto. Perché la partecipazione sia concretamente abilitante (tesa cioè all'*empowerment*), altrettanto importante è la certezza riguardo all'effettiva fruibilità e agibilità dei diritti, come base per il rafforzamento delle «capacità» individuali e collettive.

In conclusione, possiamo dire che la concreta realizzazione del proprio benessere (Sen, 2000), come esito di una modernizzazione riflessiva in cui la destrutturazione degli equilibri pregressi si associa anche a margini di autodeterminazione, da agire e rendere fruibili, passa per diversi spazi di abilitazione. Essi riguardano, come abbiamo detto, il riconoscimento di diritti sociali del cittadino – all'inserimento lavorativo, alla cura e assistenza, alla conciliazione vita-lavoro (per le donne e anche, in idea di parità e condivisione, per gli uomini) –, il coinvolgimento attivo nella definizione dell'intervento sociale, la scelta tra diverse alternative di offerta messe a disposizione dal sistema della governance locale e, in ultima istanza, l'associazione consapevole tra individui che scelgono di aggregarsi e prendere parte agli ambiti di costruzione del welfare locale, nelle forme emergenti di partecipazione democratica al policy-making. Sarebbe sbagliato assumere questa schematizzazione come l'adeguamento della realtà a idee e concetti calati dall'alto. Essa semmai va tenuta in considerazione come griglia interpretativa razionale – non necessariamente corrispondente alla

realtà – da utilizzare per dare un senso alle trasformazioni in corso in tutte le loro ambivalenze e contraddizioni.

6. Osservazioni conclusive

In questo articolo abbiamo cercato di mettere in luce le diverse dimensioni e i diversi significati che il concetto di individualizzazione ha assunto e va assumendo nel dibattito sulle trasformazioni del welfare. Dall'individualizzazione come processo riguardante la natura dei nuovi rischi sociali, abbiamo allargato lo sguardo all'individualizzazione come tratto caratteristico delle società contemporanee nelle duplici interpretazioni che di essa sono state date, in termini di perdita delle certezze e regressione individualistica ma anche come progressivo affrancamento di individui più soli rispetto al passato e al tempo stesso più liberi di autodeterminarsi, di scegliere il proprio destino. Nella problematizzazione di questa seconda chiave di lettura, che richiama la modernizzazione riflessiva, abbiamo quindi passato in rassegna gli aspetti problematici del welfare fordista, visto come insieme di garanzie crescenti per quote sempre più rilevanti di popolazione, ma al prezzo di compressioni di varia natura che la letteratura (non solo le politiche sociali) ha per diverso tempo misconosciuto. L'idea è che la transizione entro la quale si colloca la crisi del welfare fordista faccia intravedere anche i segni di un nuovo paradigma che assume come obiettivo non solo il risarcimento categoriale per il danno subìto (la perdita dell'occupazione, la malattia, l'invalidità, la vecchiaia) quanto soprattutto la rimozione delle barriere che si frappongono a tutti i livelli alla realizzazione dell'individuo nell'accezione seniana di libertà di conseguire (Sen, 2000). Il problema dell'*empowerment* (come padroneggiamento di sé) entra in questa prospettiva nell'agenda delle riforme, siano queste relative all'inserimento lavorativo, alla cura e all'assistenza, alla conciliazione vita-lavoro. Le trasformazioni che emergono possono essere colte su più piani. Su quello degli obiettivi (la realizzazione di sé, del proprio potenziale), su quello dei diritti sociali, da estendere in vista del rafforzamento delle capacità di ciascuno di perseguire la propria realizzazione, infine nel rapporto tra utenti e istituzioni, passando ad approcci attivanti della possibilità di prendere parte e in certa misura anche di essere maggiormente responsabili dell'intervento sociale. La loro realizzazione concreta si presta tuttavia come abbiamo mostrato a diversi esiti, in qualche modo tutti rientranti nel-

l'ambito delle politiche individualizzanti, ma non sempre effettivamente capaci di produrre *empowerment*. Questo concetto, insieme a quello di *active and inclusive welfare state*, sono entrati nel gergo delle riforme, ma con traduzioni molto diverse tra loro. Con riferimento particolare alle politiche del lavoro, abbiamo visto così come i modelli di attivazione «nazionali» tendano a differenziarsi molto tra loro e non sempre in maniera coerente con quella idea di modernizzazione riflessiva che abbiamo assunto alla base della riflessione sul processo di individualizzazione. C'è da dire inoltre che la concreta attuazione delle politiche non è solo questione di scelte e orientamenti dei policy-maker. Non meno rilevanti, ai fini degli esiti di riforme che abbiano in animo l'abilitazione del soggetto, risultano i condizionamenti posti dai valori diffusi nel corpo sociale, dalle caratteristiche strutturali dei mercati del lavoro e dagli assetti del welfare ereditati dal passato.

C'è infine un ulteriore livello dell'individualizzazione cui abbiamo fatto riferimento. Esso non attiene ai margini di padroneggiamento del singolo rispetto ai dispositivi di inserimento (relativi alla possibilità di fruire di sostegni passivi o di diritti non condizionabili), ma riguarda quell'insieme di pratiche che possono concorrere ad abilitare il soggetto come cittadino consapevolmente partecipe della costruzione delle politiche che lo riguardano. Intersecando altro genere di trasformazioni che insistono sul welfare – il decentramento amministrativo, la pluralizzazione delle reti di offerta –, il problema della partecipazione individuale e collettiva ci pone di fronte a questioni che hanno a che fare con il non facile rapporto tra l'emersione di istanze universali e le chiusure particolaristiche. Come è possibile conciliare l'*empowerment* del cittadino, individuale e collettivo, l'espressione di istanze universali, con la natura «particolare» (nel senso di reti di reciprocità di piccolo gruppo) delle appartenenze comunitarie, è la domanda che ci siamo posti. Essendo consapevoli che la realtà è sempre più complessa di qualsiasi schematizzazione razionale, abbiamo tentato di mostrare come nei fatti si possano dare sia casi in cui il coinvolgimento delle tante componenti associative e non delle comunità locali producono istanze generali di innovazione, civica, relazionale, sociale e casi in cui invece la partecipazione rimane invischiata in reti clientelari. Ma tutto questo, è bene sottolinearlo, dipende molto dalle specifiche condizioni «locali» entro cui si producono questi processi. Per questo, soprattutto in riferimento all'Italia, abbiamo sottolineato l'importanza della capacità amministrativa centrale nell'accompagnare lo sviluppo delle reti della governance locale e nel rendere effettiva

l'agibilità dei diritti sociali, come prodotto di quella modernizzazione riflessiva entro cui abbiamo guardato ai vari effetti del processo di individualizzazione.

Riferimenti bibliografici

Amoroso B., 2008, *Fra luci e ombre. La positiva «eccezione» nordica*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 189-212.

Antonen A. e Sipila J., 1996, *European Social Care Services: Is it Possible to Identify Models?*, «Journal of European Social Policy», vol. 6, n. 2, pp. 87-100.

Ascoli U. e Ranci C., 2003, *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.

Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A. e Trigilia C., 2001, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna.

Banca d'Italia, 2009, *Relazione annuale*, Roma.

Barbier J.C., 2005, *Citenzenship and the Activation of Social Protection: A Comparative Approach*, in Goul Andersen J., Guillemard A.M., Jensen H. e Pfau-Effinger B., *The Changing Face of Welfare. Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*, University of Bristol, The Policy Press, Bristol.

Bauman Z., 2001, *La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza*, Il Mulino, Bologna.

Bauman Z., 2003a, *La società sotto assedio*, Laterza, Bari-Roma.

Bauman Z., 2003b, *Voglia di comunità*, Laterza, Bari-Roma.

Beck U., 2000a, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.

Beck U., 2000b, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Einaudi, Torino.

Beck U., 2008, *Costruire la propria vita*, Il Mulino, Bologna.

Beck U., Giddens A. e Lash S., 1994, *Modernizzazione riflessiva. Politica, tradizione ed estetica nell'ordine sociale della modernità*, Asterios, Trieste.

Bettio F. e Plantenga J., 2004, *Comparing Care Regimes in Europe*, «Feminist Economics», n. 10, pp. 85-113.

Bifulco L., 2008, *Politiche pubbliche e partecipazione. Alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 65-91.

Bifulco L. e De Leonardis O., 2005, *Sulle tracce dell'azione pubblica*, in Bifulco L. (a cura di), *Le Politiche Sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma, pp. 193-221.

Bobbio L., 2004, *La concertazione diffusa nelle politiche pattizie*, «Quaderni di rassegna sindacale», n. 5, pp. 71-79.

Bobbio L., 2005, *La democrazia deliberativa nella pratica*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 67-88.

Bonvin J.M. e Favarque N., 2005, *Occupabilità e* capability*: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 47-78.

Borghi V. e van Berkel R., 2005, *Governance delle politiche di individualizzazione e attivazione: un confronto tra Italia e Olanda*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 79-116.

Cersosimo D. e Wolleb G., 2001, *Politiche pubbliche e contesti istituzionali: una ricerca sui patti territoriali*, «Stato e mercato», n. 3, pp. 369-412.

Ciarini A., 2006, *Per una modellistica delle forme partecipative alle arene deliberative*, «Quaderni di Ricerca del Dipartimento Innovazione e Società», n. 6, Università di Roma La Sapienza, Aracne Editrice, Roma.

Ciarini A., 2008, *Dal workfare al welfare to work. Il mutamento delle politiche di attivazione nel Regno Unito*, in Colasanto M. e Lodigiani R. (a cura di), *Welfare possibili. Tra workfare e learnfare*, Vita e Pensiero, Milano.

Ciarini A., 2009, *Il ruolo del caregiver nelle politiche sociali in Italia e in Europa*, Paper, Seminario Permanente, Roma.

Coleman J., 1990, *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge.

Cortese C., 2009, *Politica locale e strumenti di progettazione integrata. Un possibile percorso di innovazione e rafforzamento delle capacità istituzionali nelle amministrazioni locali*, Tesi di dottorato, Università di Roma Sapienza.

Crouch C., 2002, *Sociologia dell'Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna.

Crouch C., 2007, *La governance in un mercato del lavoro incerto: verso una nuova agenda di ricerca*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 11-37.

Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. e Voelzkow H., 2004, *Changing Governance of Local Economies. Responses of European Local Production Systems*, Oxford University Press, Oxford.

Daly M. e Lewis J., 2000, *The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States*, «British Journal of Sociology», n. 2, pp. 281-298.

Dubet F., 2009, *Le travail des sociétés*, Seuil, Parigi.

Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna.

Esping-Andersen G., 2005, *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, «Stato e Mercato», n. 74, pp. 181-206.

Evers A. e Laville J.L. (a cura di), 2004, *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.

Ferrera M., 2008, *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 17-49.

Freud D., 2007, *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work*, Department for Work and Pensions, Colegate, Norwich.

Giddens A., 1994, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, Bologna.

Giddens A., 1999, *Vivere in una società post-tradizionale*, in Beck U., Giddens A., Lash S., *Modernizzazione riflessiva*, Asterios editore, Trieste.

Habermas J., 1986, *Teoria dell'agire comunicativo. Razionalità dell'azione e razionalità sociale*, Il Mulino, Bologna.

Kazepov Y., 2009, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.

Lodigiani R., 2008, *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*, Erickson, Trento.

Lundsgaard J., 2005, *Consumer Direction and Choice in Long-Term Care for Older Persons, Including Payments for Informal Care: How Can it Help Improve Care Outcomes, Employment and Fiscal Sustainability?*, Oecd Health, Working papers, n. 20.

Magnatti P., Ramella F., Trigilia C. e Viesti G., 2005, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.

Marocco M., 2008, *Ammortizzatori sociali. L'ordinamento italiano tra condizionalità crescente e polverizzazione della governance*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 241-256.

Mingione E., 1997, *Sociologia della vita economica*, Carocci, Roma.

Mingione E., Pugliese E., 2010, *Il Lavoro*, Carocci, Roma.

Naldini M., 2006a, *Trasformazioni lavorative e familiari: soluzioni di policy e regimi di welfare*, «Economia & Lavoro», n. 1, pp. 73-90.

Naldini M., 2006b, *Le politiche sociali in Europa. Trasformazione dei bisogni e riposte di policy*, Carocci, Roma.

Orloff A.S., 1993, *Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender relations and Welfare State*, «American Sociological Review», n. 58, pp. 303-328.

Paci M., 1992, *Il mutamento della struttura sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Paci M., 2004, *Le ragioni per un nuovo assetto del welfare in Europa*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 335-375.

Paci M., 2006, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.

Paci M., 2008, (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna.

Paci M., 2008, *Welfare, solidarietà sociale e coesione della società nazionale*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 3-31.

Paci M., 2010, *Aggregazioni di classe e società degli individui*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 1-6.

Palier B. e Thelen K., 2010, *Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany*, «Politics & Society», n. 1, pp. 119-148.

Pavolini E., 2003, *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.

Pisano E. e Raitano M., 2007, *Flexicurity*, «La rivista delle politiche sociali», n. 2, pp. 233-248.

Putnam R.D., 1993, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano.

Ramella F., Trigilia C., 2005, *Le condizioni che influiscono sul rendimento*, in Magnatti P., Ramella F., Trigilia C. e Viesti G. (a cura di), 2005, *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.

Ranci C., 1999, *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino, Bologna.

Ranci C., *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Rosanvallon P., 1995, *La nouvelle question sociale*, Seuil, Parigi.

Samek Lodovici M. e Semenza R., 2007, *Il caso italiano: dalla regolazione dei contratti alla riforma del welfare?*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 107-130.

Saraceno C., 2004, *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna.

Saraceno C., 2009, *Genere e cura: vecchie soluzioni per nuovi scenari?*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 53-75.

Sartori A., 2007, *Esiste un modello scandinavo? Un confronto sulle riforme del lavoro in Svezia e Danimarca*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 155-173.

Sen A., 2000, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano.

Sennett R., 1999, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli, Milano.

Staniscia B., 2003, *L'Europa dello sviluppo locale. I patti territoriali per l'occupazione in una prospettiva comparata*, Donzelli, Roma.

Taylor-Gooby P., 2004, *New Risks and Social Change*, in Taylor-Gooby P. (a cura di), *New Risks, New Welfare?*, Oxford University Press, Oxford.

Timmonen V., 2004, *New Risks – Are They Still New for the Nordic Welfare State?*, in Taylor-Gooby P. (a cura di), *New Risks, New Welfare?*, Oxford University Press, Oxford.

Touraine A., 2008, *La globalizzazione e la fine del sociale. Per comprendere il mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano.

Trigilia C., 2001, *Capitale sociale e sviluppo locale*, in Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A. e Trigilia C., *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna.

Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.

Valkenburg B., 2005, *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 7-18.

van Berkel R., 2005, *La diffusione degli approcci individuali nelle politiche europee d'attivazione - Alcune conclusioni,* «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 233-256.

van Berkel R., Valkenburg B. (a cura di), 2007, *Making It Personal. Individualising Activation Services in the EU*, Policy Press, Colchester.

Tutela individuale. Azione sindacale e ruolo del patronato: un confronto europeo

Carlo Caldarini*

Lt'articolo illustra e riassume i primi risultati di una ricerca comparativa sull'azione sindacale di tutela individuale in Italia e in Europa, promossa dall'Inca-Cgil in vista del XVI Congresso generale della Cgil. Vengono esaminati cinque paesi europei: Belgio, Francia, Germania, Regno Unito e Svezia. Punto di partenza di tutta la comparazione è il patronato sindacale italiano, la cui azione non ha corrispettivi immediati in nessun altro paese. Prendendo in prestito una terminologia consolidata tra gli studiosi dei regimi di welfare, l'autore mette in evidenza la connotazione universalistica dei servizi dei patronati italiani e quella selettiva, di tipo occupazionale, dei sindacati degli altri paesi. La comparazione fa emergere in ciascun paese una diversa «mappa della tutela individuale», che assume valore se letta in relazione ai connotati specifici del proprio sistema culturale, giuridico e sociale.

1. Introduzione

Quest'articolo presenta una sintesi dei primi risultati di uno studio comparativo, promosso dall'Inca-Cgil, sulla tutela individuale dei lavoratori e delle lavoratrici – o per meglio dire delle persone, indipendentemente dalla loro condizione occupazionale – in alcuni paesi dell'Unione europea. Lo scopo è verificare in che modo e attraverso quali dispositivi questa tutela viene garantita nei paesi in cui non esistono istituti simili al *patronato* italiano. In questa fase di avanzamento, sono stati ultimati i casi-studio di Belgio, Francia, Germania, Regno Unito e Svezia, mentre sono in corso di svolgimento quelli di Spagna e Polonia.
Ciò che ci interessa analizzare, in particolare, è l'organizzazione istituzionale della difesa dei diritti individuali nei confronti della protezione sociale, ossia di quell'insieme di misure di previdenza e assistenza organizzate dallo Stato, che permettono alla società di distribuire il rischio in maniera solidale e alle persone e alle famiglie di meglio far

* Un ringraziamento particolare per i suggerimenti a Salvo Leonardi, Maria Luisa Mirabile, Angela Santese.

fronte ad eventi come la vecchiaia, la malattia, l'invalidità, la disoccupazione e l'aumento dei carichi familiari. Di questo aspetto della vita sociale vogliamo conoscere la funzione svolta dalle organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, direttamente o tramite istituti e organismi di loro emanazione. In altre parole, l'esistenza e il funzionamento di eventuali *equivalenti funzionali* del nostro patronato.

Il patronato, infatti, è un istituto tipicamente ed esclusivamente italiano e non può essere direttamente comparato, a nostra conoscenza, ad alcuna istituzione esistente in altri paesi.

Sul piano semplicemente semantico, lo stesso termine *patronato*, riferito agli istituti sindacali esistenti in Italia a partire dall'ultimo dopoguerra, è difficile da tradurre in altre lingue, o da traslare in altri contesti sociali e culturali. Etimologicamente, esso deriva dal tardo latino *patronātus*. Nel diritto romano era il diritto del *patronus* che liberava uno schiavo a ricevere determinate prestazioni (*operae*) e pubbliche attestazioni di gratitudine (*obsequium*). Ecco dunque che in francese, ad esempio, *patronat* è il padrone, e il termine *patronat* sta ad indicare l'insieme dei padroni: il padronato insomma. In inglese, la stessa parola *patron* indica invece il mecenate, colui che protegge, il santo patrono. Il *patronage* francese è un insieme di iniziative associative finalizzate a proteggere e aiutare i poveri, inizialmente sotto la protezione di un santo *patrono*, oppure l'edificio che accoglie dei minori bisognosi. In inglese *patronage* è il patrocinio, il mecenatismo, il privilegio e l'aiuto finanziario concesso a qualcuno da una persona o da un'organizzazione, ecclesiastica o giuridica ad esempio. Oggi, per estensione, il termine italiano patronato significa assistenza, protezione, o anche ente benefico per particolari categorie di persone. L'attività di patronato, nel senso attuale del termine, si può far risalire alla metà del XIX secolo. A quell'epoca i patronati erano soprattutto associazioni volontarie di persone che mobilitavano risorse proprie per fornire aiuto ai più bisognosi. Si trattava, quindi, di organizzazioni non riconosciute e non finanziate dallo Stato. Agli inizi del XX secolo alcuni istituti di patronato vengono promossi anche da Province, Comuni o altri enti morali (come previsto, ad esempio, dalla legge italiana sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro del 1917). Ma il primo istituto di patronato sindacale, cui facciamo riferimento in quest'articolo, nasce immediatamente dopo la seconda guerra mondiale, e precisamente l'11 febbraio 1945, quando, all'indomani del primo congresso della Cgil unitaria, Giuseppe Di Vittorio, Achille Grandi e Oreste Lizzardi firmarono l'atto costitutivo dell'Istituto nazionale confe-

derale di assistenza (Inca) e la conseguente richiesta di riconoscimento al Ministero del Lavoro[1].

Di là degli aspetti linguistici, la caratteristica importante e specifica degli istituti sindacali di patronato esistenti oggi in Italia sta quindi nella loro personalità giuridica. In tutti gli altri paesi i servizi di tutela individuale messi in opera dai sindacati sono indipendenti da leggi di funzionamento ad hoc e si finanziano attraverso le quote associative dei propri aderenti. In Italia, invece, gli istituti di patronato sono riconosciuti da leggi dello Stato[2] che ne disciplinano e regolamentano il funzionamento in quanto persone giuridiche di diritto privato, che svolgono una funzione di pubblica utilità e d'interesse generale[3]. Il ruolo specifico loro assegnato dalla legge è la tutela dei diritti individuali di qualsiasi persona presente sul territorio nazionale, mirati al conseguimento di prestazioni previdenziali, sanitarie e di carattere socio-assistenziale, incluse quelle in materia di emigrazione e immigrazione (art. 7). I patronati possono svolgere attività di assistenza in sede giudiziaria (art. 9) e di supporto alle autorità diplomatiche e consolari italiane all'estero (art. 11), con facoltà di accesso alle banche dati dei vari enti preposti all'erogazione della prestazione (art. 12). Ricevono un finanziamento pubblico, attraverso un fondo specifico accantonato presso gli istituti di previdenza, alimentato da una percentuale dei contributi obbligatori versati ogni anno dai lavoratori dipendenti, pari oggi allo 0,226% (art. 13). Tale finanziamento viene trasferito ai diversi patronati in maniera proporzionale all'attività svolta, attraverso un sistema «a punteggio» che riconosce soltanto alcune tipologie di pratiche, e a condizione dell'esito positivo. La loro attività di tutela è vigilata dal Ministero del Lavoro attraverso i propri ispettori, in Italia e all'estero.

1 Il 3 aprile del medesimo anno anche le Associazioni cristiane dei lavoratori italiani fondarono il loro Patronato Acli. Da parte dello Stato italiano, il «riconoscimento giuridico degli Istituti di patronato e di assistenza sociale» avvenne due anni più tardi: prima con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 29 luglio 1947 n. 804 (G.u. 29 agosto 1947, n. 197) e quindi con il decreto del Ministro Fanfani, del 29 dicembre 1947. (G.u. 8 gennaio 1948, n. 5). Oggi gli istituti di patronato riconosciuti dalla legge italiana sono ventisei (www.inps.it/servizi/Patronati/Info_patronati.htm).

2 Attualmente la legge 30 marzo 2001, n. 152.

3 La missione d'interesse generale dei patronati è stata confermata anche dalla Sentenza della Corte costituzionale n. 42 del 3 febbraio 2000, che ha dichiarato inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del riconoscimento giuridico dei patronati.

2. La tutela individuale agita dal sindacato, tra universalismo e selettività

Viste le differenze terminologiche e sostanziali, per procedere alla nostra comparazione abbiamo scomposto e riaggregato in funzioni elementari le varie attività del patronato italiano (Inca, 2008), sulla cui base costruire lo schema dei casi-studio e la traccia delle interviste per andare così alla ricerca dei nostri «equivalenti funzionali». Abbiamo per questo fatto riferimento agli «eventi della vita» in forza dei quali le persone possono chiedere il sostegno del patronato, suddividendoli in quattro principali aree d'intervento: previdenza, salute e sicurezza sul lavoro, assistenza, migrazione (tabella 1).

Tabella 1 - Funzioni di tutela individuale degli istituti italiani di patronato

Previdenza	
Lavoro	Ricostruzione e verifica della posizione assicurativa
Disoccupazione	Accesso alle prestazioni sociali
Pensionamento	Consulenza, inoltro delle domande, controllo della contribuzione
Decesso	Inoltro delle domande, controllo delle prestazioni
Salute e sicurezza sul lavoro	
Infortuni e malattie professionali	Accesso all'indennizzo e al risarcimento dei danni
Assenze per malattia	Informazione e orientamento per congedi e prestazioni
Disabilità	Accesso al risarcimento dei danni
Assistenza	
Maternità e paternità	Informazione e orientamento per congedi e prestazioni
Disagio economico	Informazione e orientamento per congedi e prestazioni
Invalidità	Assistenza medica e legale per l'accesso alle prestazioni
Migrazione	
Immigrazione in Italia	Inoltro delle domande per permessi di soggiorno e ricongiungimenti
Emigrazione dall'Italia	Tutela sociale e previdenziale e assistenza presso i Consolati

Fonte: Inca, 2008.

Per ciascun evento il patronato assicura, gratuitamente per la persona assistita, una consulenza e una valutazione complessiva, la presentazione delle domande agli enti preposti, l'assistenza fino all'accoglimento della domanda e, ove occorra, anche l'aiuto giuridico e medico-

legale per ogni eventuale contenzioso finalizzato al riconoscimento del diritto. Negli altri paesi, la maggior parte di queste stesse funzioni vengono svolte, direttamente o indirettamente, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori. Ma, così globalmente inteso, non esiste alcun equivalente del patronato italiano.

Sorvolando sugli aspetti di funzionamento economico e giuridico, poco visibili del resto ai beneficiari, due sono le differenze fondamentali tra i servizi dei patronati italiani e quelli offerti negli altri paesi dai sindacati.

Innanzitutto, i patronati italiani prestano la loro assistenza gratuita a tutte le persone, indipendentemente dal loro status professionale e dalla loro eventuale affiliazione al sindacato. L'incontro con gli utenti può avvenire certamente in azienda o tramite il sindacato di appartenenza, ma molto più spesso si concretizza attraverso uno dei migliaia di sportelli e permanenze presenti capillarmente sul territorio. Completamente diverso l'approccio dei servizi sociali e giuridici dispiegati dai sindacati negli altri paesi. Pensati per una specifica categoria di persone (i lavoratori) e accessibili soltanto agli iscritti (salvo per alcuni servizi agli immigrati), sono sì articolati come in Italia su base territoriale, ma il loro punto di partenza è piuttosto l'azienda, il delegato, il sindacato di categoria. Utilizzando una terminologia consolidata tra gli studiosi dei regimi di welfare[4], potremmo dire che i servizi dei patronati italiani hanno una connotazione *universalistica*, mentre quella dei sindacati degli altri paesi è *selettiva*, di tipo occupazionale.

Altra differenza, importante ai fini della comparazione, sta nella funzione di assistenza giuridica e sociale che i patronati prestano gratuitamente agli italiani[5] all'estero. Nato, come abbiamo detto, nell'immediato dopoguerra, il patronato italiano ha infatti seguito anche le correnti migratorie impiantandosi, con proprie organizzazioni, in decine di paesi dei cinque continenti, instaurando rapporti di collaborazione con i sindacati e le altre istituzioni sociali locali[6]. È una realtà che non ha uguali in altre organizzazioni del mondo, sindacali o meno.

Tenuto conto di queste differenze, la nostra comparazione non pote-

[4] Tra i tanti, giusto a titolo d'esempio, Titmuss, 2000.

[5] Più precisamente, a tutte le persone che hanno una posizione previdenziale in Italia, senza vincoli di nazionalità.

[6] Il patronato Inca, della Cgil, ha 84 sedi in 26 paesi del mondo, il patronato Acli è in 23 paesi, l'Ital Uil in 22, l'Inas Cisl in 18. In misura inferiore, sono presenti all'estero anche gli altri patronati minori.

va limitarsi agli istituti sindacali. Esistono infatti, in tutti i paesi, altri attori e dispositivi che svolgono stabilmente e istituzionalmente azioni complementari di tutela individuale[7]. In questo caso, un'ulteriore differenza rispetto ai patronati italiani sta nel servizio di tutela legale, che questi altri attori offrono in misura variabile.

In Belgio, ad esempio, le mutue, a cui ogni persona deve essere obbligatoriamente affiliata, offrono ai propri affiliati anche un aiuto sociale universale, talvolta simile a quello offerto dai nostri patronati, escludendo però l'intervento di tutela giuridica. Viceversa, l'azione di tutela, anche giuridica, che l'associazione francese *Fnath* offre in materia di infortuni sul lavoro e disabilità, è riservata in modo selettivo ai suoi 200.000 aderenti. Ugualmente, la *Sozialverband Deutschland*, in Germania, rappresenta gli interessi sociali di oltre mezzo milione di affiliati, soprattutto pensionati, malati cronici e disabili, e offre loro una consulenza su tutte le questioni riguardanti sanità, previdenza e assistenza, intervenendo anche nelle procedure giuridiche collegate al diritto del lavoro. Il *Citizen advice bureau*, la più grande istituzione di assistenza alla popolazione esistente nel Regno Unito, offre aiuto generale e universale nel campo della previdenza, assistenza e immigrazione, ma la tutela giuridica è gratuita soltanto per le persone con reddito insufficiente. In Svezia, invece, la potente associazione dei pensionati *Pensionärernas Riksorganisation* offre ai propri 400.000 iscritti un aiuto generale per tutte le questioni previdenziali, assistenziali, fiscali, sanitarie e assicurative, ma agisce soprattutto come lobby e come luogo d'incontro per il tempo libero.

Come vedremo nella seconda parte di quest'articolo, questa varietà di soluzioni, sviluppatesi negli anni in seno ai differenti regimi nazionali di welfare, produce in ciascun paese una diversa «mappa della tutela individuale», che ha valore soltanto se letta in relazione ai connotati specifici del proprio sistema culturale, giuridico, sociale, e la cui corrispondenza con l'esperienza italiana è comunque sempre generica e approssimativa. E non si tratta neanche d'invocare la specificità del modello mediterraneo sud europeo, poiché forme di organizzazione paragonabili ai nostri patronati non si riscontrano neanche in Spagna, Grecia e Portogallo, e neppure nei paesi dell'Europa centro-orientale,

[7] Nel precisare «stabilmente e istituzionalmente», lasciamo volutamente fuori dalla nostra rilevazione la galassia di piccole associazioni e Ong, che in tutti i paesi, come in Italia, prestano puntualmente aiuto «militante», anche di tipo giuridico, soprattutto alle categorie più deboli di popolazione.

come la Polonia ad esempio, dove pure gli importanti fenomeni migratori nazionali hanno avuto e hanno decorsi per alcuni aspetti paragonabili a quelli dell'Italia degli anni cinquanta e sessanta.

3. Casi studio nazionali

3.1 Belgio[8]

Il sistema belga di protezione sociale, considerato assieme a Olanda e Scandinavia tra quelli che garantiscono i più alti livelli al mondo di sicurezza economica e sociale (Ilo, 2004; Caldarini, 2006), è in larga misura il risultato di una sorta di compromesso tra le due culture politiche principali del paese: quella d'ispirazione cattolica, che ha storicamente difeso il principio della libertà sovvenzionata e del pluralismo istituzionale, e quella d'ispirazione laica e socialista, che ha sempre sostenuto il principio dell'obbligatorietà dell'intervento pubblico (Reman e Pochet, 2006). I casi di litigio tra singoli cittadini e istituti previdenziali non sono frequenti e spesso una semplice contestazione di una decisione produce un esito favorevole per l'interessato. Per i casi di controversie con l'amministrazione federale, esiste dal 1997 la figura del mediatore[9], il cui compito è porsi appunto come intermediario tra il cittadino, che espone un reclamo, e l'istituzione chiamata in causa, al fine di trovare una soluzione concertata. Oltre a questa figura generalista, esistono in Belgio dei servizi di mediazione competenti in alcune materie specifiche, tra cui il mediatore delle pensioni e quello delle assicurazioni (competente anche per gli infortuni sul lavoro) che possono intervenire anche in caso di litigi transfrontalieri o per le persone residenti all'estero[10].

In caso di controversie tra un lavoratore o una lavoratrice e un ente di protezione sociale, la tutela individuale viene assicurata dalle organizzazioni sindacali, attraverso uno specifico «servizio giuridico» (*service juridique/juridische dienst*) presente a livello territoriale in tutte le sedi re-

[8] Si ringraziano, per questo paragrafo, Carlo Briscolini del sindacato belga Fgtb (intervista del 15 gennaio 2010) e Stefano Tricoli, coordinatore del patronato Inca-Cgil in Belgio.

[9] www.mediateurfederal.be, www.ombudsman.be..

[10] Nel 2008 il mediatore delle pensioni ha trattato circa 3.600 denunce e quello delle assicurazioni circa 1.600 (www.mediateurpensions.be; www.ombudsman.as).

gionali, oltre che nelle aziende di maggiori dimensioni. Esso copre tutti i campi del diritto del lavoro, e quindi sia le relazioni con il proprio datore, sia quelle con le istituzioni di protezione sociale: previdenza, salute e sicurezza sul lavoro, assistenza. In casi di particolare complessità, e d'interesse generale, ad esempio come quando era stata abolita la possibilità di cumulare pensioni di vecchiaia e rendite per malattie professionali o infortuni, il sindacato interviene con forme di tutela collettiva[11].

Per quanto riguarda l'immigrazione, il sindacato assicura la tutela dei lavoratori stranieri affiliati al sindacato, ad esempio per le pratiche relative ai permessi di soggiorno e di lavoro (l'affiliazione è gratuita per i lavoratori stranieri senza reddito sufficiente)[12]. L'emigrazione non è, invece, un fenomeno di rilevo in Belgio, ed è per lo più limitato ai paesi vicini. In linea di principio, il lavoratore che si sposta all'estero non cessando di versare la propria quota di affiliazione continua ad essere tutelato dal proprio sindacato, ad esempio per i diritti previsti nel quadro dei regolamenti europei o delle convenzioni internazionali. Il sindacato belga non dispone però di sedi all'estero, fatta eccezione per gli uffici transfrontalieri dei consiglieri Eures, dove per qualunque lavoratore è possibile avere informazioni e tutela dei diritti in materia di libera circolazione[13]. Dove esistono relazioni consolidate con i patronati italiani, talvolta il sindacato belga utilizza questi canali anche per la tutela dei propri iscritti.

In tutti questi settori, il servizio giuridico è organizzato dai sindacati in piena autonomia, ossia senza alcuna forma di sovvenzione o controllo da parte dello Stato, ed è quindi finanziato esclusivamente tramite le quote d'iscrizione dei propri affiliati. È strutturato all'interno delle diverse centrali professionali (le nostre categorie) su base «occupazionale». È quindi accessibile esclusivamente ai lavoratori affiliati ed è

[11] Ci riferiamo al Decreto Reale del 13 gennaio 2003 (Governo Martens-Gol), dichiarato illegale da una sentenza della Corte di Cassazione del 27 febbraio 2006.

[12] Inoltre, in occasione di specifiche «campagne di regolarizzazione» degli immigrati, come quella lanciata dal governo nel luglio 2009, i sindacati belgi hanno aperto delle permanenze a tutti i lavoratori non in regola, a prescindere dalla loro adesione al sindacato. Si tratta però di iniziative occasionali e di portata limitata. La permanenza di Bruxelles del sindacato Fgtb/Abvv, per fare un esempio, in tre mesi ha accolto un centinaio di immigrati e trattato 44 dossier («Magazine Syndicats», 26 febbraio2010).

[13] http://ec.europa.eu/eures.

gratuito per l'assistito, anche in caso di contenzioso giuridico e di soccombenza.

Per quanto riguarda la previdenza, una particolarità del sistema belga è che i sindacati funzionano anche come uffici di pagamento delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione, tra l'altro una delle più generose in Europa, sia per quanto riguarda l'importo delle prestazioni, sia per quanto riguarda la loro durata (Caldarini, 2006). Questo è un elemento di forza del sindacato, poiché contribuisce a mantenere elevato il tasso di affiliazione (53% secondo i dati Ocse), come del resto negli altri paesi (Svezia, Danimarca, Finlandia) dove funziona questo sistema di pagamento delle prestazioni, noto appunto come «sistema di Ghent» (de Saintignon e al., 2004b; Faniel, 2007; Vandaele, 2009). Ma è anche un elemento di debolezza, poiché il tasso di sindacalizzazione è sì elevato, ma circa un terzo degli iscritti è in realtà un beneficiario dell'indennità di disoccupazione e questo sminuisce il valore politico dell'appartenenza sindacale e il peso della rappresentanza in sede di contrattazione collettiva (in parole povere, i disoccupati non sono lavoratori che scenderebbero in piazza...)[14]. Le organizzazioni dei lavoratori partecipano poi alla gestione tripartitica degli istituti di protezione sociale. Altra particolarità rilevante, i sindacati belgi garantiscono ai propri iscritti il pagamento di un'indennità in caso di sciopero riconosciuto. Offrono inoltre ai propri iscritti una serie di prestazioni accessorie: ad esempio premi in occasione di eventi speciali della vita (matrimonio, nascita, ritiro dal lavoro, ecc.), soggiorni a prezzi convenzionati in centri di vacanze del sindacato, sconti per l'acquisto di alcuni beni e servizi, ecc.

Con i sindacati si apre e si chiude il capitolo della «tutela giuridica». Gli altri dispositivi di tutela si limitano infatti ad offrire un aiuto sociale generale, spesso simile a quello offerto dai nostri patronati, che esclude però l'intervento in giustizia.

Un primo punto di riferimento importante in questo versante sono le *mutue*, organismi sociali di interfaccia tra la famiglia e le istituzioni competenti per tutte le prestazioni di malattia e invalidità, malattie professionali e infortuni sul lavoro (il punto di partenza per l'in-

[14] In Svezia, ad esempio, dove vige un sistema simile a quello belga, in seguito alla riforma dell'indennità di disoccupazione varata dal governo nel 2007, il 12% dei disoccupati non hanno rinnovato la loro affiliazione causando in un solo anno una diminuzione generale del tasso di sindacalizzazione del 5% (Coulet, 2008).

tervento delle mutue è il momento dell'incapacità lavorativa). Il servizio sociale e giuridico della mutua informa e assiste l'interessato sui propri diritti e doveri per tutto ciò che riguarda l'amministrazione delle cure mediche e può, ad esempio, aiutare a presentare una domanda per una pensione di invalidità, per prestazioni familiari, borse di studio, cure domiciliari di convalescenza, richiesta di aiuto domestico, edilizia sociale, riabilitazione delle persone con disabilità, eccetera. Prima dell'età della pensione, il servizio della mutua può inoltre calcolare gli importi delle prestazioni cui si ha diritto, mentre per chi è già titolare di una pensione può verificare l'esattezza degli importi percepiti.

Nel campo dell'assistenza, esiste in Belgio un solido sistema finanziato dalla fiscalità generale, il cui obiettivo è garantire condizioni minime di sussistenza a tutta la popolazione. Dal 1976 questo sistema è organizzato principalmente su base comunale, e talvolta anche di quartiere, attraverso la rete dei *Centri pubblici di aiuto sociale* (Cpas/Ocmw). Ne possono beneficiare, in linea di principio, coloro che non dispongono di un reddito da lavoro né dell'indennità di disoccupazione, le persone anziane il cui reddito non è sufficiente a garantire un minimo vitale, le famiglie con figli che non hanno diritto agli assegni familiari ordinari, le persone disabili che a causa del loro handicap non possono garantirsi un reddito sufficiente da lavoro. Ma molti servizi possono essere offerti in maniera gratuita a tutta la popolazione. Infatti, oltre ad essere gli intermediari tra la persona e lo Stato per tutto ciò che riguarda le prestazioni economiche di aiuto sociale, i Cpas offrono sul territorio un ampio spettro di servizi sociali alle persone: assistenza domiciliare ai malati, ristoranti sociali e pasti caldi a domicilio, aiuto alla ricerca di un alloggio, inserimento socio-professionale per persone difficilmente occupabili, mediazione dei debiti, servizi sociali per i minori, ecc.

Anche gli sportelli delle amministrazioni comunali sono tenuti a garantire ai propri residenti alcuni servizi sociali in materia di previdenza e assistenza. Presso il Comune si possono richiedere informazioni e consigli sulla propria posizione previdenziale, ad esempio il calcolo della propria futura pensione e, fino a pochi anni fa, era questo il luogo dove andava inoltrata la domanda di pensione di vecchiaia, un anno prima del raggiungimento dell'età legale. Ora per la pensione di vecchiaia non è più necessario introdurre una domanda (la pratica viene avviata automaticamente), mentre resta compito del Comune raccogliere le domande per le pensioni di reversibilità, per i pensionamenti anticipati, per le misure di assistenza e per le persone anziane.

Altri dispositivi di aiuto sociale presenti capillarmente sul territorio sono i consultori familiari, che offrono anche servizi di consulenza sociale, psicologica e giuridica a prezzi moderati, o talvolta gratuita, in materia soprattutto di diritto della famiglia (separazioni e divorzi, accesso alle prestazioni famigliari, ecc.) e, di nuovo, mediazione dei debiti, servizi sociali per i minori, ecc.

Tabella 2 - Mappa della tutela individuale in Belgio

	Tutela giuridica		Aiuto generale	
	Universale	Selettiva	Universale	Selettiva
Previdenza	–	Sindacati	Comuni Mutue	Sindacati
Salute e sicurezza sul lavoro	–	Sindacati	Mutue	Sindacati
Assistenza	–	Sindacati	Mutue Cpas Comuni Consultori	Sindacati
Immigrazione	–	Sindacati	Cpas Comuni	Sindacati
Emigrazione	–	–	–	–

– Non emerso dalla nostra rilevazione.

3.2 Francia[15]

In Francia, con l'ultima riforma delle pensioni (Legge Fillon del 2003) la Cassa nazionale di assicurazione per la vecchiaia (Cnav, *Caisse national assurance vieillesse*) ha assunto l'obbligo di fornire a tutte le persone di età superiore a 34 anni un'informazione annuale, trasparente e chiara, sui propri diritti alla pensione. Sul modello della cosiddetta «busta arancione», introdotto in Svezia negli anni novanta[16], questa comunicazione fornisce annualmente all'interessato tutti gli elementi necessari a conoscere e valutare i propri diritti previdenziali, come il saldo dei

[15] Si ringraziano, per questo paragrafo, Henri Lourdelle, della Confederazione europea dei sindacati (intervista del 19 gennaio 2010) e, per il Patronato Inca-Cgil in Francia, Italo Stellon (presidente) e Luciana Serra (coordinatrice).

[16] Un esempio della «busta arancione» svedese si può vedere sul portale dell'*Osservatorio Inca-Cgil per le politiche sociali in Europa*: www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Busta_arancione.pdf.

propri versamenti contributivi, le differenze rispetto all'anno precedente, il calcolo della pensione futura in funzione dell'età di uscita dal lavoro, ecc. Lo stesso avviene anche per la previdenza complementare, obbligatoria in Francia. Oltre che attraverso questa procedura automatica, l'interessato può richiedere le stesse informazioni in qualsiasi momento, ottenendo la risposta mediamente entro la settimana. Questo sistema di «informazione anticipata», frutto del negoziato tra governo e sindacati, ha ridotto notevolmente gli spazi di conflitto tra lavoratori e casse di previdenza, peraltro anche in precedenza non così frequenti come in Italia, che restano in genere circoscritti a problemi di omissione contributiva da parte del datore di lavoro o al mancato riconoscimento del giusto tasso d'invalidità. In casi del genere, l'organo competente in prima istanza a regolare tutte le controversie tra lavoratori e datori di lavoro in materia di diritto sociale privato (ferie retribuite, salari, bonus, licenziamento individuale, preavviso di recesso da parte del dipendente, contribuzione previdenziale, ecc.) è il cosidetto *Conseil de prud'hommes*, istituito per la prima volta sotto il regime napoleonico nel 1806 e poi generalizzato nel 1979 (Legge Boulin), tanto sul piano geografico quanto su quello dei settori di competenza giurisdizionale. Si tratta di un'istituzione tipicamente francese: una sorta di tribunale di pace paritetico, composto unicamente da rappresentanti dei salariati e dei datori di lavoro, scelti tramite elezioni sociali. Alla ricezione di un caso, il *Conseil de prud'hommes* deve tentare di conciliare gli avversari e, se la conciliazione non riesce, prendere una decisione. Vengono sbrigati in questo modo 200-220 mila litigi l'anno, nel 80% dei casi con esito a favore del lavoratore. Le rispettive parti in causa sono tenute a comparire di persona o, per motivi legittimi, a farsi rappresentare da un salariato (o da un datore di lavoro) della stessa branca di attività, da un delegato sindacale (o padronale), da un avvocato (eventualmente un avvocato d'ufficio), oppure dal coniuge, convivente o altra persona con cui sia stato sottoscritto un Pacs (*Pacte civil de solidarité*). In caso invece di controversia amministrativa con una Cassa di previdenza, il primo livello dove tentare una conciliazione amichevole è quello della *Commission de recours amiable de la sécurité sociale*, che è composta e nominata nel consiglio d'amministrazione di ogni cassa di previdenza, in seno al quale siedono le parti sociali. Solo in caso di fallimento del tentativo di mediazione, fatto peraltro piuttosto raro, la competenza passa al *Tribunal de la sécurité sociale*, composto anche questo da due giudici non professionisti (in rappresentanza dei lavoratori salariati e dei datori

di lavoro) e presieduto da un giudice di professione, del *Tribunal de grande instance*[17].

Il lavoratore iscritto al sindacato può utilizzare il servizio giuridico della propria organizzazione, oppure difendersi in proprio o tramite un avvocato professionista. Il servizio di tutela del sindacato è organizzato anche qui su base «occupazionale». Gratuito per il beneficiario, è finanziato tramite le quote d'iscrizione degli affiliati, e copre tutti i campi del diritto del lavoro: previdenza, salute e sicurezza sul lavoro, assistenza.

Il sindacato assicura inoltre la tutela dei lavoratori stranieri affiliati, ad esempio per le pratiche relative ai permessi di soggiorno e di lavoro. Nel caso di un lavoratore che si stabilisce all'estero, questi mantiene il diritto all'informazione introdotto dalla Riforma Fillon per i periodi lavorati in Francia. Non esistono però apposite strutture di servizio, sindacali o di altro genere, fuori dai confini del paese, fatta eccezione anche in questo caso per gli uffici dei consiglieri Eures. Le sedi consolari non hanno specifiche funzioni sociali, ma possono essere utilizzate dai lavoratori all'estero per corrispondere con le istituzioni nazionali di protezione sociale.

I sindacati francesi non pagano indennità di disoccupazione ai propri affiliati, né altre prestazioni. Partecipano però alla gestione delle casse, e i loro rappresentanti rispondono alle domande degli iscritti nelle sedi locali dei sindacati, in questo modo contribuendo spesso all'esito positivo di eventuali controversie.

Vista la bassissima adesione al sindacato che caratterizza da sempre la Francia (8% circa secondo i dati Ocse), l'insieme di questi servizi di tutela individuale riguarda una percentuale minima dei lavoratori. Esistono inoltre sul territorio delle associazioni legate al sindacato, ad esempio per la tutela dei consumatori (anche in materie talvolta vicine alla protezione sociale, come edilizia sociale, salute, servizi pubblici, ecc.) o per il tempo libero, e in entrambi i casi l'adesione è aperta anche alle persone non iscritte al sindacato. Ma tutto sommato, la con-

[17] Come in Belgio, anche in Francia è presente un'altra istituzione di conciliazione, il Mediatore della Repubblica, il cui compito è migliorare le relazioni tra i cittadini e l'amministrazione francese, esaminando l'inadeguatezza di alcuni testi o procedure e la presenza di eventuali comportamenti scorretti o disservizi posti in essere dalla pubblica amministrazione. Il servizio viene offerto a titolo gratuito in 338 punti d'informazione e accoglienza presenti sul territorio nazionale (www.mediateur-republique.fr).

cezione del «sindacato di servizi», come può essere considerato il sindacato italiano, e per taluni aspetti anche quello belga, è estranea alla cultura francese, basata più sulla certezza delle prestazioni previste dalla legge che sulla tutela individuale.

Le mutue, diversamente da quelle belghe, limitano la propria attività al campo della salute e, in alcuni casi, del decesso, e non offrono particolari servizi, salvo in alcune aziende, dove in seguito alla contrattazione tra le parti sociali, le mutue assicurano il pagamento di alcune prestazioni sociali complementari, ad esempio in caso di malattia (100% del salario anziché 50% come normalmente previsto).

Simile al vicino Belgio è invece il sistema dei Centri comunali di azione sociale (*Centres communaux d'action sociale*, Ccas). Si tratta, anche in questo caso, di istituti gestiti dall'amministrazione locale che forniscono l'assistenza sociale obbligatoria (ossia l'insieme delle prestazioni sociali previste dalla legge per le persone in situazione di povertà), l'aiuto sociale facoltativo (gestito dai Comuni con ampio margine di autonomia e libertà) e, più in generale, tutta l'animazione delle attività sociali. Inoltre, negli uffici comunali, vi sono gli assistenti sociali del Comune, che offrono assistenza e consulenza per le pensioni e per le altre prestazioni sociali. Infine, una serie di associazioni forniscono ai propri iscritti assistenza in materia di protezione sociale. A titolo esemplificativo, l'associazione Fnath (*Association des Accidéntés de la vie*), che conta circa 200.000 aderenti ed è presente in 92 città della Francia, si occupa di infortuni sul lavoro e tutela delle persone portatrici di handicap, prestando assistenza in caso di ricorsi e occupandosi dei dossier dei propri affiliati.

Tabella 3 - Mappa della tutela individuale in Francia

	Tutela giuridica		Aiuto generale	
	Universale	Selettiva	Universale	Selettiva
Previdenza	–	Sindacati	Ccas Comuni Associazioni	Sindacati Associazioni
Salute e sicurezza sul lavoro	–	Sindacati	Associazioni	Sindacati Associazioni
Assistenza	–	Sindacati	Ccas Comuni	Sindacati
Immigrazione	–	Sindacati	Ccas Comuni	Sindacati
Emigrazione	–	–	–	–

– Non emerso dalla nostra rilevazione.

3.3 Germania[18]

Paragonato alla realtà italiana, il sistema giudiziario tedesco è più semplice e la procedura più breve. In molti procedimenti di competenza della Pretura (*Amtsgericht*) e anche dinanzi ai Tribunali del lavoro (*Arbeitsgericht*) il ricorrente può avviare da solo l'azione giudiziaria senza l'intervento dell'avvocato, e la domanda può anche essere presentata oralmente presso la cancelleria, che procede all'iscrizione a ruolo. Molte controversie di diritto sociale o del lavoro vengono risolte dal giudice già in fase istruttoria, ossia senza giungere al dibattimento. Per i procedimenti davanti ad un Tribunale del lavoro non vi è inoltre obbligo di pagamento anticipato delle spese processuali e non sono previste spese legali in caso di soccombenza.
Ciò nonostante, il sindacato offre ai propri iscritti un capillare servizio di tutela individuale, sociale e giuridica, in materia di previdenza, salute e sicurezza sul lavoro, assistenza e fisco. Organizzato anche qui su base «occupazionale», il servizio è gratuito per il lavoratore, a condizione che la causa sia considerata ragionevolmente fondata dagli avvocati del sindacato e che il lavoratore sia in regola con la quota associativa da almeno 6 mesi. I sindacati non pagano ai propri affiliati prestazioni sociali riconosciute dalla legge, come avviene ad esempio in Belgio e Svezia con l'assegno di disoccupazione, ma versano in alcuni casi un'indennità di sciopero, con fondi propri.
Gli otto sindacati affiliati alla *Deutscher Gewerkschaftsbund* (Dgb), che rappresentano complessivamente oltre l'85% dei lavoratori iscritti al sindacato, hanno costituito a questo scopo un'apposita società di servizi: la *Dgb Rechtsschutz GmbH*[19], con 114 uffici territoriali e circa 700 avvocati e assistenti giuridici, esperti sia nelle controversie di lavoro (licenziamenti, interpretazione dei contratti collettivi, mancato pagamento dei salari, ecc.), sia negli altri procedimenti amministrativi collegati alla protezione sociale dei lavoratori (pensioni, malattia, infortuni, ecc.). In collaborazione con i sindacati locali, la *Dgb Rechtsschutz GmbH* presta inoltre servizi di consulenza e sostegno legale anche di tipo collettivo, ad esempio ai consigli di fabbrica (*Betriebsräten*) e ai consigli del personale (*Personalräten*), o alle stesse federazioni profes-

[18] Si ringrazia, per questo paragrafo, Pino Pappagallo, presidente dell'Inca-Cgil Germania (intervista del 19 gennaio 2010).
[19] www.dgbrechtsschutz.de.

sionali affiliate alla Dgb[20]. Uno specifico ufficio giuridico europeo della Dgb, con sede nella città di Kassel, segue inoltre in maniera particolare il diritto comunitario e le cause di fronte alla Corte di giustizia europea.

Nel 2008 gli uffici della *Dgb Rechtsschutz GmbH* hanno trattato quasi 140.000 nuovi procedimenti giudiziari e ottenuto risarcimenti per oltre 300 milioni euro. La maggior parte dei ricorsi riguardano mancati pagamenti del salario. Si sta registrando però una crescita dei contenziosi anche in materia di sicurezza sociale, dopo i cambiamenti della legislazione sul mercato del lavoro e sugli ammortizzatori sociali introdotti, nel corso degli ultimi cinque anni, dalla cosiddetta Riforma Hartz IV (Andres, 2005; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2009; Salvatori, 2005; Spattini, 2005), recentemente dichiarata incostituzionale, che ha portato, tra le altre cose, all'insorgere di nuovi bisogni di tutela, dovuti all'aumento delle disparità di trattamento tra occupazioni standard e rapporti di lavoro flessibili e precari.

Vi è anche uno specifico dipartimento per l'immigrazione, cui fanno capo i servizi collegati al permesso di soggiorno, alla libera circolazione[21] e, più in generale alla lotta contro la discriminazione, che da alcuni anni – con l'implementazione delle direttive europee antidiscriminazione – è diventata un caposaldo sia dell'azione sindacale, sia della politica migratoria del governo federale. Non invece esiste un'organizzazione specifica per la tutela dei lavoratori tedeschi all'estero[22], ad eccezione dei consiglieri Eures.

Come la Dgb, anche le altre organizzazioni minori offrono forme più o meno analoghe di tutela ai propri iscritti. Il sindacato dei servizi Dbb, ad esempio, dispone di un servizio giuridico che assiste i propri affiliati in tutte le questioni riguardanti il diritto del lavoro e lo statuto della funzione pubblica (de Saintignon e al., 2004a). Possiede inoltre

[20] Un accordo del 1986 tra le segreterie confederali della Dgb e della Cgil riconosce anche il patronato Inca-Cgil della Germania come una struttura di servizio per la tutela individuale dei lavoratori, convenzionata a pari titolo con le altre strutture del sindacato tedesco.

[21] In Germania il lavoratore straniero rischia l'espulsione se perde il requisito dell'assicurazione malattia o se non può fornire prova di un reddito minimo.

[22] Alcune categorie hanno per questo sottoscritto degli accordi di reciprocità, ad esempio gli edili della Dgb con la corrispondente categoria della Cgil in Italia (anche se in teoria questo è già automaticamente previsto per tutte le organizzazioni aderenti alla Confederazione europea dei sindacati).

un'accademia aperta anche ai non iscritti, la *Dbb Akademie*[23], che offre servizi di formazione sociale, giuridica e professionale, servizi di consulenza e altri progetti culturali e scientifici.
A proposito di formazione, attraverso dei propri istituti i sindacati tedeschi svolgono anche attività di formazione per le persone in cerca di occupazione, finanziate dall'Agenzia federale per l'occupazione (*Arbeitsangetur*) attraverso un sistema di «buoni formazione» (*Bildungsgutschein*). Anche se i sindacati detengono soltanto una piccola parte del «mercato della formazione», questa offre loro prestigio e visibilità, anche perché in Germania, dal 2003, gli enti di formazione accreditati devono dimostrare anche un tasso di riuscita, in termini di sbocchi occupazionali, del 70% (de Saintignon e al., 2004a).
Per le persone in condizione non professionale (inattivi), o per coloro che non intendono iscriversi al sindacato, dal 1917 esiste in Germania un'organizzazione sociale denominata Sovd (*Sozialverband Deutschland*)[24], che rappresenta gli interessi sociali dei propri affiliati, soprattutto pensionati, pazienti e altri aventi diritto all'assicurazione sanitaria, disabili e altre persone a carico. Presente sul territorio tedesco con circa 3.000 uffici locali, quest'associazione rappresenta attualmente oltre 500.000 iscritti e offre loro una consulenza su tutte le questioni sociali, per esempio assicurazione sanitaria obbligatoria, previdenza obbligatoria, cure di lunga durata, diritti dei disabili, ecc.

Tabella 4 - Mappa della tutela individuale in Germania

	Tutela giuridica		Aiuto generale	
	Universale	Selettiva	Universale	Selettiva
Previdenza	–	Sindacati	–	Sindacati Sovd
Salute e sicurezza sul lavoro	–	Sindacati	–	Sindacati Sovd
Assistenza	–	Sindacati	–	Sindacati Sovd
Immigrazione	–	Sindacati	–	Sindacati
Emigrazione	–	–	–	–

– Non emerso dalla nostra rilevazione.

[23] www.dbbakademie.de.
[24] www.sovd.de.

La Sovd interviene anche nelle procedure giuridiche collegate al diritto del lavoro e offre ai propri iscritti una serie di altri vantaggi assicurativi, finanziari e sociali, come polizze contro gli infortuni, previdenza complementare, polizze sanitarie e per l'assistenza infermieristica a domicilio, risparmi e fondi d'investimento, turismo sociale, alloggi e formazione professionale per persone con disabilità.

3.4 Regno Unito[25]

Il sistema sociale britannico si basa su una consuetudine, storicamente consolidata nella cultura liberale anglosassone, di fondamentale trasparenza e lealtà nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino. Il principio di fondo è che lo Stato debba essere per il singolo cittadino non la sua controparte, ma attore e garante della tutela dei diritti individuali. Per quanto riguarda le imposte, ad esempio, ogni anno, ad aprile, l'amministrazione statale competente (*Island Revenue*) fa recapitare ad ogni lavoratore, tramite il suo datore di lavoro, il formulario P60 che contiene il riepilogo delle tasse già pagate durante l'anno fiscale, dei versamenti per la previdenza complementare, delle deduzioni e delle somme ancora da versare[26]. Nel campo della protezione sociale, è il Ministero del Lavoro e delle Pensioni (*Department for Work and Pensions*) che informa i lavoratori sui propri diritti alla pensione o che addirittura li consulta sui cambiamenti legislativi a venire, come nel caso dell'aumento dell'età pensionabile per le donne[27]. Inoltre, è molto sviluppata la funzione del difensore civico (*Ombudsman*), il più importante dei quali è il *Parliamentary and health service ombudsman*. Noto anche come *Parliamentary commissioner for administration* (Pca), è l'ente pubblico competente per l'esame dei reclami in merito alle decisioni dei dipartimenti, agenzie e altri enti pubblici nel Regno Unito, com-

[25] Si ringrazia, per questo paragrafo, Marisa Pompei, presidente dell'Inca-Cgil Regno Unito (intervista del 26 gennaio 2010).

[26] Esempio di formulario P60: www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Formulario_P60.pdf.

[27] Ad esempio, mentre stiamo scrivendo questo paragrafo (febbraio 2010), il *Department for Work and Pensions* ha lanciato una consultazione pubblica denominata *Working age to pension age* (dall'età lavorativa all'età della pensione): www.dwp.gov.uk/consultations/2010/working-age-to-pension-age.shtml.

presa la sanità pubblica[28]. Per alcune materie esistono dei servizi specifici, come nel caso del *Pensions ombudsman*[29], che tratta ogni anno circa 3.000-4.000 reclami e lamentele contro gli enti pensionistici pubblici (The Pensions Ombudsman, 2009).

Tale contesto riduce e previene possibili ricorsi e contenziosi tra il cittadino e la macchina dello Stato. Il servizio di tutela individuale organizzato dal sindacato è quindi orientato alla risoluzione delle controversie con i datori di lavoro (infortuni e malattie professionali, licenziamenti, *mobbing*, assenze e indennità di malattia, proprietà intellettuale, privacy e diritti umani sul posto di lavoro, ecc.) e non a quelle nei confronti dell'amministrazione dello Stato. Il servizio, riservato ai lavoratori affiliati al sindacato e ai membri della loro famiglia, è finanziato tramite le quote associative, senza alcun intervento da parte dello Stato, e non prevede alcuna partecipazione alle spese per l'interessato, neanche in caso di soccombenza. È presente sul territorio a livello regionale e aziendale, secondo l'organizzazione delle federazioni di categoria. La tutela si estende anche ad altri ambiti di competenza, non di materia strettamente sindacale, come ad esempio l'assistenza giuridica in caso di incidenti stradali o per la stesura del testamento. Il più importante sindacato britannico (*Unite*)[30] dispone, ad esempio, di un servizio di consulenza giuridica gratuita, accessibile 24 ore su 24, per le questioni inerenti il diritto penale, il diritto di famiglia, la protezione dei consumatori, la proprietà e il diritto fondiario, eccetera. Tramite società di servizi convenzionate con il sindacato è inoltre possibile usufruire di alcuni vantaggi in caso di mutui immobiliari, assicurazioni, vacanze.

Non sono previsti servizi di tutela specifica per il permesso di soggiorno, di lavoro o la regolarizzazione dei lavoratori stranieri immigrati, che hanno però ovviamente accesso alla tutela sindacale come qualsiasi cittadino britannico. Anche per i lavoratori all'estero non è prevista alcuna forma di tutela sindacale specifica, al di fuori della rete Eures.

I sindacati britannici non pagano ai propri affiliati prestazioni sociali riconosciute dalla legge, come avviene ad esempio in Belgio e Svezia con l'assegno di disoccupazione, né indennità di sciopero, come in Belgio e in Germania. Esiste invece un fondo per i lavoratori in diffi-

[28] www.ombudsman.org.uk.

[29] www.pensions-ombudsman.org.uk.

[30] www.unitetheunion.org.

coltà, cui il singolo affiliato può accedere in casi di particolare necessità. Inoltre, attraverso gli *Union learning representatives*[31] (Ulr), i sindacati britannici svolgono una funzione importante in seno alle imprese, per la promozione della formazione professionale (analisi dei bisogni, orientamento, consulenza, consultazioni con i datori di lavoro, ecc.).
Considerando il tasso di sindacalizzazione del Regno Unito (28%, dati Ocse 2007), il sistema britannico lascia senza tutela sindacale individuale oltre il 70% dei lavoratori, ossia 19 milioni di persone senza contare disoccupati, pensionati, casalinghe e altre categorie non attive.
Per il resto della popolazione, il principale organismo di tutela è il servizio di consulenza per i cittadini *Citizen advice bureau*[32]. Nato nel 1939 come servizio di emergenza bellica[33] il *Citizen advice bureau* è diventata la più grande istituzione britannica per l'assistenza gratuita alla popolazione, con una rete di più di 420 uffici indipendenti in Inghilterra e nel Galles e oltre 20 nell'Irlanda del Nord. È un'organizzazione senza scopo di lucro, finanziata dallo Stato e dalle libere donazioni di cittadini, imprese e organizzazioni, e largamente basata sul volontariato di tradizione anglosassone (*charity association*). Il suo obiettivo principale è, da un lato, offrire alle persone informazione e consulenza gratuite per aiutarle a risolvere problemi di tipo economico, legale e sociale (indebitamento, previdenza, casa, lavoro, famiglia, consumi, carceri e altre misure restrittive, immigrazione, ecc.), e a dall'altro, effettuare un'attività di pressione nei confronti del potere politico, «per migliorare le politiche e le pratiche che riguardano la vita delle persone». Dispone, tra le altre cose, di un servizio di assistenza legale, che può essere gratuita per l'assistito con reddito insufficiente. Secondo i dati forniti dallo stesso *Citizen advice bureau*, ogni anno sono quasi due milioni le persone che si rivolgono ad un loro ufficio e circa 6 milioni il numero di «casi risolti». Oltre a queste due grandi organizzazioni (sindacato e *Citizen advice bureau*), come e più che negli altri paesi, esiste nel Regno Unito una galassia di associazioni private di interesse (anziani, consumatori, ecc.) che offrono anch'esse diversi servizi di tutela ai propri associati e, per il resto della popolazione, la rete dei servizi sociali facente capo agli enti locali comunali.

31 www.unionlearn.org.uk.

32 www.citizensadvice.org.uk.

33 Pochi giorni dopo l'ingresso in guerra, il 3 settembre 1939, sull'intero territorio inglese operavano già oltre 200 uffici del *Citizens advice*.

Tabella 5 - Mappa della tutela individuale nel Regno Unito

	Tutela giuridica		Aiuto generale	
	Universale	Selettiva	Universale	Selettiva
Previdenza	–	Sindacati	Citizen advice bureau	Sindacati
Salute e sicurezza sul lavoro	–	Sindacati	Citizen advice bureau	Sindacati
Assistenza	–	Sindacati	Citizen advice bureau	Sindacati
Immigrazione	–	–	Citizen advice bureau	–
Emigrazione	–	–	–	–

– Non emerso dalla nostra rilevazione.

3.5 Svezia[34]

Il modello sociale svedese è da tempo al centro dell'attenzione degli studi e viene spesso utilizzato come esempio di riferimento nelle comparazioni internazionali. Il suo sistema di «welfare per tutti» funziona e rappresenta uno dei principali motivi per cui la Svezia è sempre ai vertici delle varie classifiche internazionali sulle condizioni di vita. Ma «il modello svedese non fu creato in una notte» (Tco, 2008): esso è sorto lentamente, dalle lotte sindacali degli inizi del 1900, attraverso molti anni di riforme sociali, fino alle politiche per le pari opportunità e la famiglia dei nostri giorni. Oggi questo modello coniuga flessibilità per le imprese e sicurezza sociale e partecipazione per i lavoratori, fissa regole del gioco sufficientemente chiare, riduce i margini di incertezza e ha reso competitiva l'economia svedese. Esso poggia essenzialmente su quattro pilastri: sindacati forti, legislazione del lavoro flessibile, politica attiva per mercato del lavoro e famiglia, welfare per tutti. Sullo sfondo, una pressione fiscale elevata e un'efficiente sistema di comunicazione pubblica (Aa.Vv., 2003; Strobel, 2003; Lefebvre, 2003).

Ogni cittadino residente in Svezia riceve ad esempio ogni anno la sua «busta arancione»[35], con l'estratto conto della propria pensione, com-

[34] Si ringraziano, per questo paragrafo, Oscar Cecconi, presidente e coordinatore dell'Inca-Cgil Svezia (intervista del 23 febbraio 2010) e Giovanna Iacobucci, Federazione delle associazioni italiane in Svezia (intervista del 5 marzo 2010).

[35] Un esempio della «busta arancione» svedese si può vedere sul sito del nostro Osservatorio, all'indirizzo www.osservatorioinca.org/section/includes/attach_file/Busta_arancione.pdf.

prensivo di una stima dell'importo della rendita futura in base all'età di ritiro dal lavoro (a 61, 65 o 70 anni) e all'andamento dell'economia (crescita compresa tra 0% e 2%). La Svezia, inoltre, è il paese con la più alta percentuale di persone aventi accesso a internet (insieme a Danimarca e Paesi Bassi)[36] e molte pratiche con la pubblica amministrazione sono svolte a distanza. La stessa «busta arancione», ad esempio, contiene anche le istruzioni per accedere al sito internet della cassa di previdenza e da lì consultare la propria situazione previdenziale o comunicare con gli uffici competenti. Lo «sportello» della pubblica amministrazione o del sindacato, situato nella piazza o nel corso principale della città come conosciamo in Italia, non fa parte insomma della cultura svedese. È invece tipica la figura dell'*Ombudsman*, letteralmente «uomo che funge da tramite», o come diremmo noi, mediatore, difensore civico. Istituito in Svezia nel 1809 come organo fiduciario del Parlamento con il compito di controllare e verificare la legalità degli atti emanati dal potere esecutivo, e divenuto nel tempo un istituto di garanzia costituzionale dei diritti individuali della persona ha il compito di accogliere i reclami non accolti in prima istanza dal soggetto chiamato a erogare un servizio. Oggi la figura dell'*Ombudsman*, inteso sia come rappresentate e portavoce, sia come persona o istituzione tesa alla regolazione e mediazione dei conflitti, è molto diffusa sia all'interno della macchina dello Stato, sia nelle associazioni e gruppi d'interesse, compreso lo stesso sindacato.

Anche la tutela individuale va inquadrata dunque in questo contesto: una macchina dello Stato ben funzionante, molte prestazioni automatiche e una comunicazione tra cittadini e istituzioni generalmente chiara ed efficiente. In questa situazione, solo raramente si accendono dei veri e propri contenziosi tra istituti di protezione sociale e privati cittadini. E quando questo accade, nella maggior parte dei casi è sufficiente una semplice contestazione e, tutt'al più, un'azione di pressione da parte del sindacato o di un'altra istituzione di mediazione.

Ciò nonostante, tutti i sindacati svedesi offrono ai propri affiliati numerosi servizi di tutela individuale, giuridica e generale, e questa è una delle ragioni che spiegano l'alto tasso di adesione (Lefebvre, 2003; de Saintignon e al., 2004e). La principale confederazione, la Lo (*Landsorganisationen i Sverige*), già nel 1971 aveva creato una società di servizi

[36] Nel 2009, oltre l'80% della popolazione adulta ha utilizzato internet con una certa frequenza, almeno per inviare e ricevere e-mail, quando in Italia la percentuale è del 35-40% (dati Eurostat).

giuridici per i propri affiliati. Nel 1998 la Lo si è associata all'altra confederazione, la Tco (*Tjänstemännens Centralorganisation*), per dare vita alla società di servizi *Lo - Tco Rättsskydd Ba*[37], di cui la Lo detiene il 90% del capitale, e la Tco il restante 10%. Il lavoratore che si iscrive ad un sindacato affiliato ad una di queste due confederazioni maggiori ha quindi automaticamente diritto di avvalersi del patrocinio giuridico per qualsiasi contenzioso collegato al lavoro, come ad esempio conflitti con il proprio datore, reati commessi sul luogo di lavoro, prestazioni delle assicurazioni sociali (previdenza, assistenza, salute e sicurezza sul lavoro) e altro ancora.

Come negli altri paesi, anche qui il servizio è strutturato su base occupazionale e aperto ai soli iscritti, si autofinanzia tramite le quote associative degli affiliati, ed è gratuito per l'assistito, anche in caso di soccombenza. Il contatto con il lavoratore avviene principalmente in azienda tramite il rappresentante sindacale, oppure sul territorio attraverso le sedi locali. Come un qualsiasi studio legale, *Lo - Tco Rättsskydd Ba* fattura le proprie prestazioni (sulla base di una tariffa oraria) direttamente al sindacato, che prende in carico tutte le spese avendo preventivamente valutato la fondatezza della procedura e la ragionevole probabilità di successo. Si calcola che il costo annuale complessivo del servizio sia di oltre 4 milioni di euro, mentre i risarcimenti ottenuti sono dell'ordine di 25 milioni di euro. Vi lavorano in tutto circa 50 persone, tra cui una quarantina di avvocati. I due terzi circa dei dipendenti lavorano nel dipartimento di sicurezza sociale (infortuni sul lavoro e altre assicurazioni sociali). Gli altri nel dipartimento del diritto del lavoro e penale. Ciascuno dei due settori tratta circa 1.000-2.000 casi l'anno: complessivamente le procedure giudiziarie sono quindi poco numerose, sono dirette per lo più contro i datori di lavoro e raramente contro lo Stato o un organismo previdenziale. La *Lo - Tco Rättsskydd Ba* funziona anche come ufficio giuridico interno della Lo e della Tco e per le federazioni sindacali ad esse afferenti, ad esempio nei casi di controversie durante le contrattazioni collettive, e organizza corsi di formazione per le rappresentanze sindacali.

I sindacati svedesi forniscono ai propri affiliati anche alcuni servizi di tipo assicurativo. Come in Belgio hanno la gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione (Coulet, 2008; Jolivet, 2000; Jørgensen, 2003; Kjellberg, 2009). In questo caso, però, essi non funzionano da semplice sportello di pagamento ma gestiscono l'assicurazione vo-

[37] www.fackjuridik.com.

lontaria proporzionale al reddito (*inkomstbortfallsförsäkring*), attraverso 37 casse autonome sovvenzionate dallo Stato, il quale a sua volta gestisce e finanzia integralmente la prestazione di base (*grundförsäkring*). L'affiliazione a un sindacato comporta automaticamente l'iscrizione alla rispettiva cassa di assicurazione per l'indennità di disoccupazione, ma l'adesione al regime assicurativo è aperta anche a lavoratori non affiliati. Il risultato è che il 90% circa dei lavoratori sono iscritti ad una cassa. Inoltre, tramite contrattazioni collettive, le parti sociali svedesi hanno creato delle assicurazioni collettive o di categoria, complementari a quelle gestite dallo Stato, cui aderisce normalmente la maggior parte dei lavoratori. Il principale attore in questo caso è la compagnia assicurativa Afa, composta da tre società appartenenti alle organizzazioni sindacali e datoriali che coprono malattia, infortuni sul lavoro e assicurazione sulla vita (de Saintignon e al., 2004e). Alcuni sindacati propongono anche un'assicurazione privata contro la disoccupazione, complementare a quella proporzionale al reddito, il cui massimale è considerato troppo basso in rapporto al salario medio. Infine, in base alle disponibilità economiche del fondo e secondo l'og-getto e la durata dello sciopero, i sindacati svedesi versano delle indennità ai propri affiliati durante le astensioni dal lavoro promosse dai sindacati stessi. Come contropartita, le organizzazioni datoriali sono generalmente assicurate contro le perdite dovute alle agitazioni sindacali, del resto piuttosto rare in Svezia.

A differenza degli altri paesi precedentemente analizzati, in Svezia quindi quasi tutti i lavoratori sono sindacalizzati (70,8% secondo i dati Ocse del 2007) e i servizi di tutela offerti dalle organizzazioni sindacali sono numerosi e piuttosto efficienti. Ciò nonostante, vi è spazio per altri attori sociali, pubblici e privati. Innanzitutto, gli enti locali offrono una vasta gamma di servizi presenti in modo capillare su tutto il territorio, come ad esempio gli sportelli comunali per i diritti dei consumatori. I Consigli di quartiere delle grandi città sono responsabili ad esempio per alcuni servizi, come l'accoglienza dei rifugiati, i programmi ricreativi per bambini e giovani, i servizi di pre-scuola, il sostegno al reddito dei consumatori, vari servizi di consulenza. Gli uffici sociali dei Comuni possono intervenire anche nella ricerca di soluzioni amichevoli in caso di disservizi della pubblica amministrazione e, in casi estremi, i loro uffici legali possono intervenire con il patrocinio gratuito. Lo Stato, inoltre, delega ai Comuni e alle Contee (*Länsstyrelse*) i servizi di accoglienza ai cittadini stranieri, come i corsi di lingua e di introduzione alla società svedese e al mercato del lavoro gratuiti per tutti, e con in più un'indennità di partecipazione in favore dei cittadini extracomunitari.

Molto forti sono anche le associazioni dei pensionati, la più importante delle quali è la *Pro* (*Pensionärernas Riksorganisation*)[38], che conta oltre 400.000 iscritti in 27 distretti territoriali. Vi può aderire chiunque benefici di una pensione svedese di vecchiaia, d'invalidità (l'ex prepensionamento), di lavoro dipendente o per i superstiti, o in quanto coniuge o convivente di un membro della Pro. I centri Pro, presenti in quasi tutte le città svedesi, offrono ai propri aderenti innanzitutto dei servizi per il tempo libero, come incontri, corsi di formazione, viaggi, letture di gruppo e attività musicali e sportive. Ma oltre a essere un punto d'incontro, la Pro agisce come gruppo d'interesse in numerose questioni politiche e come centro di assistenza per tutte le questioni fiscali, sociali, sanitarie, assicurative e previdenziali. Tutti i soci vengono informati tramite la rivista *Pro-pensionären*, disponibile anche nella versione audio per chi avesse delle difficoltà di lettura, hanno diritto ad un'assistenza informatica gratuita e ricevono degli sconti per l'accesso all'Università popolare.

Tabella 6 - Mappa della tutela individuale in Svezia

	Tutela giuridica		Aiuto generale	
	Universale	Selettiva	Universale	Selettiva
Previdenza	–	Sindacati	–	Sindacati Associazioni
Salute e sicurezza sul lavoro	–	Sindacati	–	Sindacati
Assistenza	–	Sindacati	Servizi sociali comunali	Sindacati Associazioni
Immigrazione	–	–	Consigli di quartiere Comuni Contee	Associazioni
Emigrazione	–	–	–	–

– Non emerso dalla nostra rilevazione.

4. Un'altra chiave di lettura: dalla tutela individuale alle «missioni d'interesse generale»

Anche nel campo dell'azione sindacale, il cammino comune verso la costruzione di un modello sociale europeo ha prodotto, insomma, «comu-

[38] www.pro.se.

Grafico 1 - Tasso di adesione ai sindacati in alcuni paesi europei nel 1999 e nel 2007

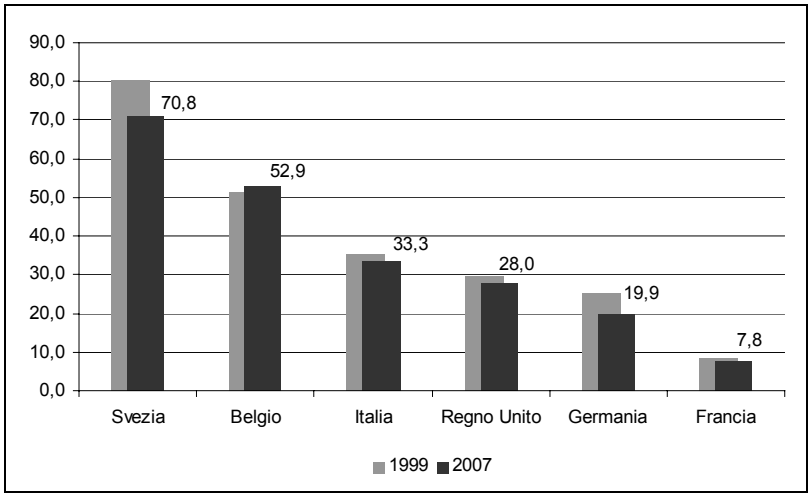
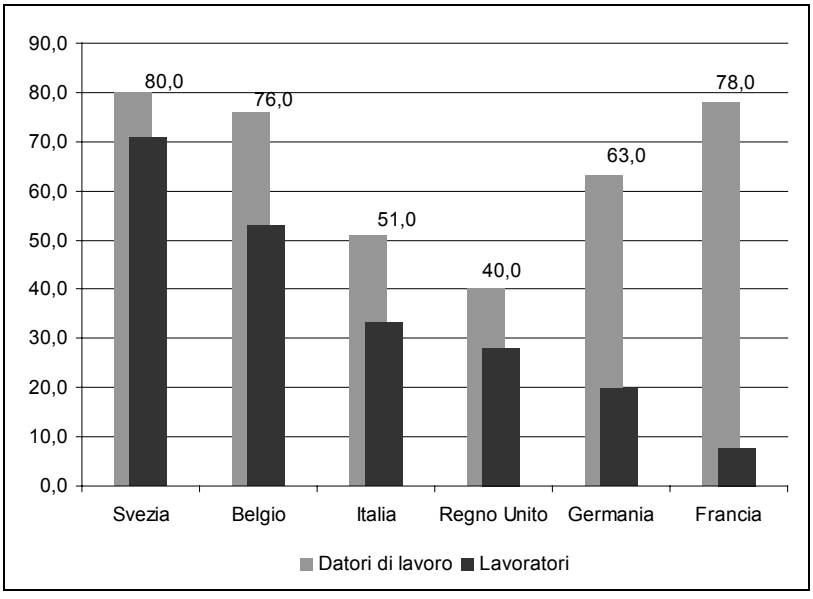


Grafico 2 - Tasso di adesione ai sindacati dei lavoratori e alle organizzazioni datoriali



Fonte: Nostra elaborazione su dati Ocse (http://stats.oecd.org/index.aspx) ed Eiro (www.eurofound.europa.eu/eiro).

nanza» tra i diversi paesi e attori sociali nazionali, ma non necessariamente «similarità» (European Commission, 2009). Un primo grossolano riscontro lo si ha nell'enorme varietà dei tassi di adesione ai sindacati (grafici 1 e 2).

In Svezia, benché in calo rispetto ai picchi massimi degli anni novanta, il tasso di sindacalizzazione resta il più alto tra i paesi Ocse: 70% circa della popolazione attiva. Su 4 milioni di occupati, circa 2.800.000 sono iscritti ad un sindacato (e più della metà sono donne). Vanno aggiunti altri 700.000 iscritti disoccupati e pensionati, questi ultimi organizzati nelle precedenti categorie di appartenenza. Anche in Belgio il tasso di sindacalizzazione è alto, ma soprattutto è tra i più stabili dell'area Ocse: 51,6% della popolazione attiva nel 1999, 52,9% nel 2007, con punte del 95% circa tra gli operai, 59% nel pubblico impiego e 44% tra gli impiegati del settore privato. A fronte di 3,7 milioni circa di lavoratori salariati, gli iscritti sono più di tre milioni, di cui circa un terzo disoccupati (e in misura minore, pensionati). Nel Regno Unito il numero di lavoratori iscritti ad un sindacato è nettamente diminuito negli ultimi decenni, soprattutto in seguito alle scelte politiche dei governi conservatori del periodo 1979-1997, certamente poco favorevoli nei confronti dei sindacati[39]: oltre 13 milioni nel 1979, 7 milioni circa nel 1997. Con un tasso di adesione del 28%, i sindacati britannici rappresentano oggi ancora circa 7 milioni di lavoratori attivi. Il tasso di sindacalizzazione della Germania è invece tra i più bassi d'Europa (circa il 20% della popolazione attiva) ed è in calo rispetto ai livelli dei primi anni novanta, quando ancora non si avvertiva la crisi nelle roccaforti tradizionali del sindacato, manifattura e pubblico impiego. La riunificazione del 1990 aveva permesso ai sindacati di reclutare in poco tempo circa 3 milioni di nuovi iscritti nella Germania dell'Est, ma quest'effetto non è durato a lungo, e già agli inizi degli anni duemila il numero era tornato ad essere inferiore a quello precedente la riunificazione. Considerata però la sua popolazione, e i suoi oltre 33 milioni di occupati, il sindacato tedesco conta ancora quasi 7 milioni di lavoratori iscritti, cui si aggiungono altri 2 milioni circa di pensionati e di-

[39] Ad esempio la legge del 1984 (*Trade union Act*), che ha obbligato i sindacati ad eleggere il proprio segretario generale tramite un voto per corrispondenza aperto a tutti gli iscritti, oppure la legge del 1993 che ha introdotto norme più restrittive per il prelievo alla fonte della quota associativa sindacale (de Saintignon e al., 2004d).

soccupati: assieme a quello britannico, resta quindi uno dei più forti e influenti d'Europa. La percentuale di lavoratori iscritti a un sindacato è invece particolarmente debole in Francia: circa 8%. Si tratta del più basso tasso tra tutti i paesi industrializzati, inferiore anche a quello di Stati Uniti, Corea e Turchia. Il basso tasso di sindacalizzazione non significa però assenza di rappresentanza sindacale, che al contrario è elevata, soprattutto nel settore pubblico e nelle grandi aziende. Fra tanta diversità, è singolare osservare come l'unico tratto veramente comune tra i diversi paesi sia il tasso di adesione alle organizzazioni datoriali, comunque sempre più elevato di quello dei sindacati dei lavoratori (grafico 2).

La connotazione «selettiva» dei servizi dispiegati dai sindacati che abbiamo illustrato nelle pagine precedenti, fa emergere quindi un'altra faccia del dualismo tra insider e outsider (Gallie, 2007), dove la polarizzazione riguarda stavolta non il mercato del lavoro ma, per l'appunto, la tutela individuale. Rovesciando i dati sugli iscritti ai sindacati, abbiamo infatti che in Belgio, uno dei paesi con il più alto tasso di affiliazione al mondo, quasi il 50% dei lavoratori non è iscritto ad alcun sindacato; in Francia, il 92% dei lavoratori è di fatto fuori dalla tutela sindacale; in Germania, sono senza tutela individuale circa 27 milioni di lavoratori su 33 milioni; il sistema britannico lascia senza tutela sindacale individuale oltre il 70% dei lavoratori, ossia 19 milioni di persone. In questi paesi, gli insider della tutela individuale saranno quindi i lavoratori con contratti standard, soprattutto quelli delle medie e grandi aziende manifatturiere, del pubblico impiego e della scuola, quelli che sono in contatto con il loro delegato nell'organizzazione di categoria e nell'azienda, piuttosto che nel territorio. Gli outsider sono invece tra le persone non attive (casalinghe, inabili al lavoro, giovani in cerca di prima occupazione, ecc.), le lavoratrici e i lavoratori dei call center o delle piccole aziende private, e quelli con contratti di lavoro a termine, interinali, irregolari, a tempo parziale.

Occorre però dire che, in questo primo stato d'avanzamento della nostra ricerca, abbiamo esaminato paesi con un forte quadro di legalità sociale, con uno Stato di diritto consolidato, migliori ammortizzatori sociali e sistemi di comunicazione pubblica molto più efficienti rispetto all'Italia. In Belgio la protezione sociale esiste da 160 anni. La Germania è il primo paese ad aver istituito le assicurazioni sociali obbligatorie. In Francia e in Svezia l'*informazione anticipata* previene e riduce gli spazi di conflitto tra lavoratori e casse di previdenza. Nel Regno Unito, il principio di fondo è che lo Stato debba essere per il sin-

golo cittadino non la sua controparte, ma attore e garante della tutela dei diritti individuali. Tutti paesi che costruivano il solido sistema di protezione sociale in un periodo in cui l'Italia faceva fronte alla povertà interna con l'emigrazione e con gli accordi «uomini contro carbone» tra Italia e Belgio.

In questo senso, una seconda chiave di lettura, più ottimista, passa attraverso il riconoscimento delle diverse e specifiche «vie» che ciascun sindacato nazionale ha potuto e saputo sperimentare e costruire nel proprio sistema sociale di riferimento. Se in Belgio, per fare un esempio, vi è una certa concezione di «sindacato di servizi», cui fa riscontro un elevato tasso di sindacalizzazione in tutte le categorie, ciò si spiega in larga misura con il diretto coinvolgimento dei sindacati nella gestione delle prestazioni della disoccupazione, il cosiddetto «sistema di Ghent» (de Saintignon e al., 2004b). In Germania sembra piuttosto che i servizi attivati dai sindacati siano un modo per arginare il declino dei tassi di sindacalizzazione (de Saintignon e al., 2004a), di fronte al quale i sindacati britannici hanno invece optato piuttosto per le fusioni. In Francia, dove il tasso di adesione ai sindacati è tra i più bassi al mondo, i servizi di tutela messi in opera dai sindacati agiscono in un contesto particolare, dove le procedure di conciliazione extra giudiziale sono molto sviluppate e coinvolgono direttamente le parti sociali (Amossé, 2004). In Svezia i sindacati hanno un tasso di adesione tra i più alti al mondo e il loro sistema dei servizi è particolarmente sviluppato (de Saintignon e al., 2004e): ciò va messo in relazione con la partecipazione diretta dei sindacati all'erogazione di alcune prestazioni e, più in generale, con un sistema di «welfare per tutti» fondato su uno storico patto sociale tra lavoratori, imprese e Stato.

Ma è solo rinunciando ad utilizzare il caso italiano come elemento rigido di comparazione con gli altri paesi che emerge una terza, e più aperta, ipotesi interpretativa. Se il «patronato» è un istituto tipicamente italiano, in tutti i paesi della nostra comparazione il sindacato svolge ugualmente una qualche «missione d'interesse generale», riconosciuta, delegata e finanziata dallo Stato (de Saintignon e al., 2005), e l'esercizio di tale funzione si esplicita sempre attraverso degli organismi con personalità giuridica distinta dal sindacato in quanto tale:

- in Italia, l'aiuto generale e la tutela giuridica individuale in materia di prestazioni sociali attraverso l'istituto dei patronati;
- in Belgio, il pagamento delle indennità di disoccupazione;
- in Francia, la partecipazione all'amministrazione della giustizia del lavoro, tramite i *Conseils de prud'hommes*;

- in Germania, la formazione delle persone in cerca di occupazione;
- nel Regno Unito la promozione della formazione professionale, attraverso le *Union learning representatives* (Ulr);
- in Svezia la gestione delle casse di assicurazione contro la disoccupazione.

In conclusione, se la nozione stessa di tutela individuale, nella sua totalità, sembra non avere corrispondenza nella storia e nella cultura degli altri paesi, è perché essa è risultato e espressione della specificità di un'esperienza. Se altrove i sindacati hanno avuto altri modi d'interpretare la loro missione d'interesse generale, la via italiana ha trovato la propria forma originale nella funzione e missione di tutela universale gratuita, generale e giuridica, del nostro patronato, organica ma distinta rispetto all'altra, di *tutela collettiva*, spettante all'organizzazione madre: il sindacato in quanto tale.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv., 2003, *L'État providence nordique. Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix*, «Revue française des affaires sociales», n. 4, dicembre.

Aa.Vv., 2005, *Trade Unions of the world. 6th ed.*, John Harper Publishing, Londra.

Amossé T., 2004, *Mythes et réalités de la syndicalisation en France*, Premières Synthèses, Dares n. 44/2.

Andres G., 2005, *Relazione introduttiva*, in *Politica occupazionale attiva e riforme Hartz. Flessibilità, innovazione e qualità*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio.

Botella L., 1999, *Les syndicalismes en Europe*, Le Petit Pavé - Technologia, Brissac.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2009, *Sicurezza sociale in sintesi*, Referat Information, Bonn.

Caldarini C., 2006, *Dal patto sociale al contratto di solidarietà tra le generazioni. Origini e funzionamento del sistema di protezione sociale in Belgio*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 133-163.

Clasen J., 2007, *Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: United Kingdom*», Aias Working Papers n. 50, University of Amsterdam, Amsterdam; disponibile alla pagina web: http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP50.pdf.

Coulet C., 2008, *Suède. Une chute rapide du taux de syndicalisation induite par la réforme de l'assurance chômage*, «Chronique internationale de l'IRES», n. 112, pp. 47-58; disponibile alla pagina web: www.ires-fr.org/IMG/File/C112-6.pdf.

Crisp (Centre de recherche et d'information socio-politiques), 2007, *Les organisations syndicales et patronales*, Centre de recherche et d'information socio-politiques, Bruxelles.

de Deken J., 2007, *Distribution of Responsibility for Social Security and Labour Market Policy. Country Report: Belgium*, Aias Working Paper n. 53, University of Amsterdam, Amsterdam; disponibile alla pagina web: http: //www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP53.pdf.

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H. e Saintoyant V., 2004a, *Le financement des syndicats : étude d'administration comparée. Le cas de l'Allemagne*, Igas, Parigi.

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H. e Saintoyant V., 2004b, *Le financement des syndicats : étude d'administration comparée. Le cas de la Belgique*, Igas, Parigi.

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H. e Saintoyant V., 2004c, *Le financement des syndicats : étude d'administration comparée. Le cas de l'Italie*, Igas, Parigi.

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H. e Saintoyant V., 2004d, *Le financement des syndicats : étude d'administration comparée. Le cas du Royaume-Uni*, Igas, Parigi.

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H. e Saintoyant V., 2004e, *Le financement des syndicats : étude d'administration comparée. Le cas de la Suède*, Igas, Parigi.

de Saintignon P., Guedj J., Osterrieder H. e Saintoyant V., 2005, *Etude d'administration comparée sur le financement des syndicats (Allemagne, Belgique, Grande Bretagne, Italie, Suède)*, Igas, Parigi.

European Commission, 2009, *Industrial Relations in Europe 2008*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.

Faniel J., 2004, *Chômeurs en Belgique et en France : des mobilisations différentes*, «Revue Internationale de Politique Comparée», vol. 11, n. 4, pp. 493-506.

Faniel J., 2007, *Belgique. Le système d'assurance-chômage : un particularisme en sursis?*, «Chronique internationale de l'IRES», n. 108, pp. 15-25; disponibile alla pagina web: http://www.ires-fr.org/IMG/File/c10812BelgiqueLe%20systeme%20d'assurance-chomage.pdf.

Gallie D., 2007, *Production regimes, employment regimes, and the quality of work*, in Gallie D. (a cura di), *Employment Regimes and the Quality of Work*, Oxford University Press, Oxford.

Ilo (International labour organization), 2004, *Economic Security for a Better World Programme on Socio-economic Security*, Ilo, Ginevra.

Inca, 2008, *Bilancio sociale*, Inca-Cgil, Roma.

Jolivet A., 2000, *Suedé. Un syndicalisme fort, confronté à des évolutions déstabilisantes*, «Chronique internationale de l'IRES», n. 66, numero speciale *La représentativité syndicale*, pp. 77-83; disponibile alla pagina web: http: //www.ires-fr.org/IMG/File/C66-9sue.pdf.

Jørgensen H., 2003, *Le rôle des syndicats dans les réformes sociales en Scandinavie dans les années quatre-vingt-dix*, «Revue française des affaires sociales», n. 4,

pp. 121-150; disponibile alla pagina web: http://www.sante-sports.gouv.fr/IMG/pdf/rfas200304-art05.pdf.
Kjellberg A., 2009, *The Swedish Ghent System and Trade Unions under Pressure*, «Transfer», n. 3-4, pp. 481-504.
Lefebvre A., 2003, *Le Droit social en Suède*, Liaisons sociales Europe, Parigi.
Paci M., 2004, *Le ragioni per un nuovo assetto del Welfare in Europa*, «La Rivista delle politiche sociali», n. 1, pp. 333-373.
Pensions Ombudsman and Pension Protection Fund Ombudsman, 2009, *Annual Report* & *Accounts 2008/09*, Tso, Belfast.
Pochet P. e Reman P., 2006, *La sécurité sociale en Belgique. Entre régionalisation et européanisation*, «Lien social et politiques», n. 56, pp. 89-102; disponibile alla pagina web: http://id.erudit.org/iderudit/014973ar.
Salvatori F., 2005, *Le politiche occupazionali in Germania. La Riforma Hartz,* Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali, Working paper n. 10/Ter.
Spattini S., 2005, *Una valutazione delle riforme Hartz dal punto di vista italiano e europeo*, in *Politica occupazionale attiva e riforme Hartz. Flessibilità, innovazione e qualità*, Atti del Convegno, Roma, 31 gennaio.
Strobel P., 2003, *Le modèle nordique de protection sociale sous le choc des réformes*, «Revue française des affaires sociales», n. 4, pp. 7-16; disponibile alla pagina web: http://www.sante-sports.gouv.fr/IMG/pdf/rfas200304-art01.pdf.
Tco, (*Tjänstemännens Centralorganisation*, Confederazione svedese degli impiegati professionali), 2008, *Il modello svedese*, Tco Papers, Stoccolma.
Titmuss R., 2000, *Universalism versus selection*, in Pierson C. e Castles F.G. (a cura di), *The Welfare State Reader*, Polity Press, Cambridge, pp. 42- 50.
Vandaele K., 2009, *The Ghent System, Temporary Unemployment and the Belgian Trade Unions since the Economic Downturn*, «European Review of Labour and Research», vol. 15, pp.

Fonti web

Citizen advice bureau (servizio di consulenza per i cittadini nel Regno Unito)
www.citizensadvice.org.uk
Dgb Rechtsschutz GmbH (Società di servizi del sindacato tedesco Dgb)
www.dgbrechtsschutz.de
Eiro (*European industrial relations observatory*)
www.eurofound.europa.eu/eiro
Landsorganisationen i Sverige (Confederazione sindacale svedese)
www.lo.se
Ocse (statistiche)
http://stats.oecd.org/index.aspx

Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa
www.osservatorioinca.org
Pensionärernas Riksorganisation (Associazione svedese dei pensionati)
www.pro.se
Sozialverband Deutschland (Sovd)
www.sovd.de
Unite The Union (portale del sindacato britannico *Unite*)
www.unitetheunion.org
Worker participation in Europe (Portale dell'Etui sulla partecipazione dei lavoratori)
www.worker-participation.eu

Gli autori

Maurizio Ambrosini insegna Sociologia delle migrazioni nell'Università degli Studi di Milano, dove coordina il corso di laurea in Scienze sociali per la globalizzazione. Dirige la rivista «Mondi migranti» e la Scuola estiva di Sociologia delle migrazioni di Genova.

Gianni Baccile, esperto di economia dei servizi sanitari, lavora presso il laboratorio di Farmacoepidemiologia del Consorzio Mario Negri Sud di Santa Maria Imbaro (Ch).

Keith Banting è titolare della Cattedra di Queen's Research in Public Policy nell'Università Queen's del Canada. La sua ricerca attuale si concentra sulla diversità etnica, il multiculturalismo e il welfare state.

Rainer Bauböck è chair in Teoria sociale e politica presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'European University Institute. Attualmente è in congedo dall'Institute for European Integration Research dell'Austrian Academy of Sciences, dove è anche vicepresidente dell'Academy's Commission for Migration and Integration Research.

Graziella Bertocchi è professore di Economia politica all'Università di Modena e Reggio Emilia. È direttore del centro di ricerca RECent. Svolge ricerche nei campi della macroeconomia e della political economy.

Paolo Boccagni è dottore di ricerca in Sociologia presso l'Università di Trento. Ha realizzato studi e ricerche sulla partecipazione transnazionale e sull'integrazione degli stranieri, ma anche in tema di terzo settore, di politiche sociali e di sociologia generale.

Carlo Caldarini è direttore dell'Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa (Bruxelles). Sociologo e pedagogista, ha collaborato con diverse istituzioni educative e di ricerca, tra cui Ires, Inea, Università Roma Tre, Université Libre de Bruxelles, Censis, Albafor, Saip.

Massimo Campedelli è membro dell'ufficio di Presidenza del Patronato nazionale Acli e collaboratore del centro di ricerca Wiss - Welfare innovazione sviluppo servizi della Scuola Sant'Anna di Pisa.

Andrea Ciarini è assegnista di ricerca presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Roma Sapienza, e docente di Sociologia del lavoro nell'Università di Cassino. È membro del Seminario permanente sulle politiche sociali, formative e l'empowerment del cittadino (SemPer).

Carla Collicelli è vice direttore generale della Fondazione Censis, si occupa di ricerca sociale su welfare state, politiche di protezione sociale, emigrazione e famiglia. È docente di Sociologia della salute nell'Università Sapienza di Roma e di Sociologia dei servizi nell'Università di Roma Tre. È corrispondente nazionale dell'Osservatorio sulle migrazioni dell'Ocse (Sopemi).

Floriana D'Elia è ricercatrice presso l'Unità di Ricerca «Microeconomia» dell'Isae, dove si occupa di politiche fiscali, politiche tributarie nei Pvs, nuove fonti di finanziamento dei beni pubblici globali, immigrazione.

Federica Dolente è ricercatrice presso l'Associazione Parsec - ricerca e interventi sociali, si occupa di tratta a scopo di sfruttamento sessuale e grave sfruttamento lavorativo

Claudia Donati è laureata in Lettere moderne e ricercatrice della Fondazione Censis nel settore Processi formativi, dove svolge attività di ricerca con compiti di coordinamento e pianificazione delle risorse e delle attività sulle tematiche della scuola, orientamento, formazione professionale, università e politiche giovanili.

Simona Fraudatario, antropologa, esperta di America Latina, lavora nella segreteria del Tribunale permanente dei popoli.

Stefania Gabriele è direttore dell'Unità di Ricerca «Microeconomia» dell'Isae, dove coordina gli studi nel campo della distribuzione dei redditi e le analisi sul welfare.

Will Kymlicka è titolare della cattedra di Political Philosophy nell'Università Queen's del Canada. È autore di diversi libri sul multiculturali-

smo e la cittadinanza, tra cui *Multicultural Citizenship* (tradotto in italiano con il titolo *La Cittadinanza multiculturale*), e *Multicultural Odysseys*.

Daniela Loi, ricercatrice Irs - Istituto per la ricerca sociale, è esperta di politiche migratorie, di pari opportunità e lavoro.

Mimmo Lucà, deputato Pd e membro dell'Ufficio di Presidenza della Camera, già presidente della Commissione Affari sociali, è stato, nella XIII Legislatura, relatore della legge 152/2001 di riforma dei patronati.

Franca Maino è ricercatrice presso il Dipartimento di studi del lavoro e del welfare dell'Università statale di Milano. Si occupa di politica sociale e di sanità in Italia e in prospettiva comparata.

Sonia McKay insegna allo European Socio-Legal Studies presso il Working Lives Research Institute, London Metropolitan University. Si occupa di diritto del lavoro individuale e collettivo e ha svolto e pubblicato numerose ricerche e rapporti sull'immigrazione, la discriminazione e l'occupazione.

Veronica Chiara Merotta lavora per l'Istituto regionale di ricerca della Lombardia (IReR), collaborando alle ricerche in materia di politiche sociali e abitative.

Giovanni Mottura è coordinatore scientifico dell'Osservatorio dell'Ires nazionale sull'immigrazione, già professore di Sociologia del lavoro nel Dipartimento di Economia politica dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

Chiara Strozzi è ricercatore di Economia politica nell'Università di Modena e Reggio Emilia. Svolge ricerca nei campi della macroeconomia e dell'economia del lavoro.

Matteo Rinaldini è assegnista di ricerca in ambito sociologico ed esercitatore in Organizzazione aziendale nell Dipartimento di Scienze sociali, cognitive e quantitative dell'Università di Modena e Reggio Emilia; da diversi anni è collaboratore dell'Ires Emilia-Romagna.

Mariagrazia Rossilli si occupa di studi di genere in particolare relativi alle politiche dell'Unione europea e alle politiche internazionali. Ha insegnato Politiche di genere presso la Facoltà di Economia

dell'Università di Parma e insegna nel Master in Pari Opportunità dell'Università Roma Tre.

Monica Russo è dottore di ricerca in Cooperazione internazionale e Politiche per lo sviluppo sostenibile. È autrice di diverse pubblicazioni sui temi: donne migranti e lavoro domestico; associazionismo e partecipazione delle donne migranti; associazionismo e «seconde generazioni».

Manuela Samek Lodovici, presidente Irs - Istituto per la ricerca sociale, è professore a contratto di Economia del lavoro Università cattolica di Milano e Liuc.

Flavio Scantimburgo, assegnista di ricerca nell'Università degli studi di Milano, è esperto di sociologia delle migrazioni.

Renata Semenza è professore di Sociologia economica e del lavoro nell'Università degli studi di Milano e coordinatrice del Corso di laurea magistrale in Scienze del lavoro.

Gianni Tognoni, epidemiologo, è direttore del Consorzio Mario Negri Sud.

Marta Valerio è economista e ricercatrice presso il Laboratorio di epidemiologia del Consorzio Mario Negri Sud su progetti riguardanti l'epidemiologia assistenziale, con particolare riferimento all'area anziani.

Mattia Vitiello è ricercatore presso l'Istituto per le ricerche sulla popolazione e le politiche sociali Irpps-Cnr.

Massimiliano Vrenna è avvocato e lavora nello staff di direzione presso la Società della salute della Zona pisana. Dal 2002 collabora con la Scuola superiore di studi e perfezionamento Sant'Anna di Pisa e con il Wiss Laboratorio (Welfare innovazione servizi e sviluppo) della stessa Scuola sui temi dell'immigrazione e del sociale.

English Abstracts

Immigration, Multiculturalism and Welfare State

Will Kymlicka, Keith Banting

It is widely believed that a viable welfare state depends on achieving and maintaining a high level of solidarity amongst citizens, and that this solidarity is eroded by increasing levels of ethnic and racial diversity due to immigration. If true, there is a trade-off between a more open and accommodating approach to immigrants, on the one hand, and the maintenance of a robust welfare state. In this paper, however, we argue that claims about an inevitable trade-off between diversity and solidarity are premature. The evidence to date, and our own research, shows that a multicultural welfare state is a viable prospect.

Italy. Role of Regions and Jurisdiction in Integration Policies

Massimiliano Vrenna

The reform of Title V of the Constitution has profoundly changed the division of responsibilities between the state and the regions. This article explores this difficulty as regards rhe question of immigration. This is the responsibility of the state, and yet many other matters that are an important part of integration policies are now wholly or partly the responsibility of the regions. This complex and uncertain division of responsibilities has had enormous effect on policies for integrating foreigners in the workplace and has given rise to much constitutional dispute not only about the concrete application of policies but above all about the allocation of resources for them. This article provides examples of how conflict is also encouraged by the new legal framework, and analyses the texts of some regional laws and social and health programmes in Puglia and Umbria, as well as the action that has been taken in areas such as

social housing, health and the social services. It also tries to reconstruct the guidelines of some possible models of regional policies for immigrants.

Immigrants and Public Finances in Italy

Floriana D'Elia, Stefania Gabriele

The impact of immigration on the public finances of the destination countries is a crucial aspect of the debate on the effects of the phenomenon. This article collects the administrative data on revenue and services to immigrants in Italy, along with estimates on other administrative data. The study is limited by the fact that the information is not homogeneous as regards the relevant aggregate and the year concerned. The positive effects of immigrants on the public finances in Italy seem quite significant.

Unofficial Immigration. Definitions, Causes, Methods, Policies

Maurizio Ambrosini

Unofficial immigration is difficult to define precisely as it depends on national legislation, which in turn differs from country to country and is often ambiguous. It has many different causes: the attractions of economic systems and labour markets; the institutional creation of illegality by regulatory systems that raise the necessary requirements for legal entry and for staying in the country; the lack of necessary resources if repressive policies are to be more effective; the «liberal obligation» requiring democratic states to respect human rights and welcome refugees; the action of humanitarian lobbies; the bypassing of the rules and the favouring of entries by the networks of relatives and fellow-countrymen. Despite all the rhetoric, this makes necessary manoeuvres of various kinds designed to bring out the hidden part of the immigrant population: 23 out of 27 countries in the European Union have adopted them in the last ten years and at least 5 million people have regularized their status.

The Status of the Immigrant in the Light of the Concept of Civic Stratification: Some Reflections on the Situation in Italy

Matteo Rinaldini

This article offers a particular interpretation of the changes that have taken place over the last forty years in the migration policies adopted by countries receiving migration flows. According to this interpretation the development of present-day migration policies has gradually given rise to a system of civic stratification. This way of observing the institutions linked to migration policies allows us to take a critical view both of the aspects of closure and/or openness in policies designed to integrate migrants, and of the aspects of differentiation and civic stratification of migrants It then dwells on the Italian model for regulating access and socio-juridical integration of migrants, bringing out the its distinctive features and how in line it is with the models of socio-juridical integration in other European countries.

The Right to Proof of Migration. The Contribution of Citizenship Epidemiology

Gianni Tognoni, Gianni Baccile, Marta Valerio, Simona Fraudatario, Massimo Campedelli

In recent years migration has become one of the most significant aspects of present-day society, at the level of legislation, in political debate, and in the social and cultural imagination. In this dispersion and contradiction of interests the concrete reality of the migrants themselves (the real persons and their stories) tends to disappear to the point of not being recognized as a «transversal people» with inviolable human rights. Citizenship epidemiology is proposed as an operative tool that can give them back genuine visibility, which is the premise for them being able to enjoy their rights.

The Development of Citizenship Laws: A Global Perspective

Graziella Bertocchi, Chiara Strozzi

In this work we examine the development of citizenship laws in the world. Our analysis is based on a databank we compiled that docu-

ments this development for 162 countries in the period 1948-2001. On the basis of an econometric study our results can be summarized as follows. The original juridical tradition – the application of the jus soli rather than the jus sanguinis – continues to have an effect on current legislation. The pressure of migration tends to limit how open the legislation is, restricting the application of the jus soli. One of the factors determining greater openness is the degree of democracy and demographic stagnation.

Europe and Uk. The Juridical Framework Regulating the Employment of Recent Immigrants

Sonia McKay

The article deals with the impact of immigration in Europe and in the Uk in particular. Laws disciplining the employing of recent migrants have become more and more restrictive and the interaction of immigration rules and labour law is damaging to the social well-being and employment of recent migrants. The article summarizes the history of immigration policies and shows that in Europe there is a common policy to reduce immigration, limit the reuniting of families and encourage professional, qualified immigrants, excluding unqualified workers. The article concludes that this policy is contradictory and damaging for the well-being of both the indigenous and migrant populations of Europe.

Italy. The Long March in the Trade Unions: From Enrolment as Immigrants to Involvement as Workers

Giovanni Mottura

In Italy there are now about one million immigrant workers who are trade-union members. Various researchers have spoken of an Italian peculiarity in this connection, due to the particular commitment of the Italian unions to helping and accompanying migrants in the process of social, administrative and political integration, in which it is often difficult even to exercise their recognized rights. The article brings out how this success, in a context of profound changes in the labour market and employment structure, now makes it particularly urgent

for the unions to face the problem of meeting the growing request for participation that is emerging from the immigrant component of Italian workers.

Italy. Analizing Rosarno

Federica Dolente, Mattia Vitiello

This essay analyses the events at Rosarno to identify the reasons and roots of the problems behind the revolt of the immigrant workers. The fundamental nucleus of these questions is the serious exploitation of workers and the marked social isolation in which these farm workers were living. Nevertheless, their living conditions and salaries were absolutely in line with those of immigrant farm-workers in other parts of Southern Italy. To prevent a repetition of these events, the institutions should take responsibility for the conditions of immigrant farm-workers, particularly seasonal ones.

Care for the Elderly: Rights and Informal Negotiation Practices in Italy

Monica Russo

The article analyses the informal negotiation practices of carers for the elderly in their daily interaction with those responsible for family organization where they work. The analysis seeks to deconstruct the often unexamined assumption that these work situations in the family create only forms of servitude and exploitation. Observing the strategies of demands and negotiation used by these foreign workers, we can see practices that remodel power, rights and freedom, giving back to these women an agency that is too often denied.

Health Services for Unofficial Immigrants in Lombardy

Franca Maino, Veronica Merotta

Italian regulations are extremely innovative and offer many safeguards for the protection of the health of immigrants, whether official or unofficial, but they are not recognized and applied uniformly throughout

the country. The strengthening of the average level in terms of autonomy and responsibilities has actually encouraged a differentiation in management and organization of regional health services. As regards the supply of services for unofficial foreigners the case of Lombardy analysed here brings out how much regional autonomy can lead to a marginal direct involvement, while services are supplied by private bodies. Describing how the regulations developed and analysing two associations that offer health services to unofficial immigrants, the article brings out the most significant targets in the health protection of this social group as well as the distinctive features of the Lombardy model.

Children of Immigrants and Education Policies in Italy

Carla Collicelli, Claudia Donati

The increased presence of pupils from immigrant families has been without doubt the most significant change to involve the Italian school system in recent years. A survey by Censis for the Cnel, in relation to the primary and middle school has brought out the problems that schools and families are facing, possible solutions that have been tried or that are feasible, and the crucial problems to be solved. It reminds us of the need for an overall rethinking of educational policy so as to identify priorites and costs, and to guarantee an overall improvement in the quality of teaching and a modernization of the system, two goals that can no longer be deferred. Specifically, there seem to be three areas for effective, large-scale intervention: in the syllabus, in staff-student and student-student relations, and in general organization.

Female Migrations, Trans-nationalism and Local Development

Renata Semenza, Manuela Samek Lodovici, Flavio Scantimburgo, Daniela Loi

Starting from a description of female migrant flows towards Europe, the article tackles the relatively unstudied topic of the active role of migrant women in the process of mobility, integration and the maintenance of ties with the country of origin. It presents the results of

empirical research analysing the effects of migration and the changes experienced by migrant women from Morocco in the sphere of social networks, the jobs market and family relations. It also deals with the subject of the role of migrant women as potential agents of development for the communities of origin, not only as regards the impact of economic transfers, but also from the point of view of the transmission of social capital and the reinforcing of a trans-national culture.

The Other Face of Migrations: The Care Drain in Countries of Origin

Paolo Boccagni

The article takes an aspect of female migrant care work that is fundamental for social policies, but relatively ignored: the care drain, and, more generally, the social effects of emigration on the fabric of family and community life in the countries of origin. After discussing the main facets of the welfare-migration relation from the point of view of the society of origin, it offers some observations on the potentialities and limits of policies to combat the care drain, and on the ambivalent effects of migration on welfare, both social protection and at the same time the creation of new needs and inequalities.

New Forms of Slavery: Trafficking

Mariagrazia Rossilli

People trafficking with a view to exploitation is a form of slavery that is growing today in that it is linked to globalization. The most widespread forms are trafficking with a view to exploiting labour and above all trafficking women and minors for sexual exploitation. The essay illustrates the essential terms of the international definition of trafficking and then examines the characteristics of the trafficking of women for the sex market in Italy and its main causes. It also dwells on the shortcomings in the protecting of the rights of victims in Europe and Italy, suggesting that effectively combating the phenomenon would require less restrictive and more welcoming migration policies and policies that respected the rights of prostitutes.

Rights and Duties of External Citizenship

Rainer Bauböck

What are the rights and duties of citizens who live outside their country? Political theory so far has concentrated on the access of immigrants to the citizenship of countries where they settle, and has dealt little with their relations with their country of origin. External citizenship is, however, increasingly important for a large number of migrants as well as for the countries of origin, many of which have radically changed their attitude towards the expatriates. I have proposed the criterion of stakeholders to define those who should be able to request the status and rights of external citizenship. This article summarizes how this reasoning refers to the acquisition and loss of citizenship outside the territory of a state, to the right of return and the right to vote abroad, and the duties connected with citizenship, such as military service, paying taxes and the duty to vote.

Concerned Citizens of Europe

Laura Balbo

The brief document presented is the «Open Letter» of the Forum of *Concerned Citizens of Europe* promoted by a group of European scholars and researchers in March 2010 aims to go over the culture of emergency management of immigration and to create a culture of solidarity and common purpose beyond differenes d reassert the commitment to universal rights and to public assets and services open to and shared by all. This means to establish a new set of rules, based on cooperation and reciprocity, in Europe's relations with all those countries where life most often is the cheapest commodity opposes, so that living within difference in Europe could be seen as an opportunity to face future together.

Italian Regulations on Individual Protection: The Role of «Patronato» as a Means of Protecting and Promoting Rights

Mimmo Lucà

The article reviews the developments and outcomes of the reform of the role of Italian «Patronato», which culminated in the approval of

law 152/2001 which gave this body a new centrality in the protection and promotion of social rights in the logics of the development of the welfare state. The text of the law is the outcome of a long reflection on the nature and function of «Patronato» the exclusive nature of the role, the characteristics and requisites of the organizing bodies, and the definition of the new functions to be added to the traditional ones. It underlines how law 152 assigns the aid societies an important role as social secretariat.

Welfare and Individualization. Dimensions and Meanings

Andrea Ciarini

The article highlights the different dimensions and meanings that the concept of individualization has assumed in the debate on the changes in welfare: from individualization as a process concerning the nature of the new social risks to individualization as a more general factor of change in contemporary societies, in the dual and ambivalent interpretations that can be derived from it – or as a gradual loss of certainties and individualistic regression, but also as the possibility of liberation for individuals who are more alone than they were in the past, but at the same with more self-determination and freer to make to choose their own destiny. This second interpretation also brings out the possibility of a new paradigm whose aim is to remove the barriers that intervene at every level of individual fulfilment, and in this perspective some social and labour policies are analysed that are connected with empowerment

Trade Union Protection of Individuals in some European Countries

Carlo Caldarini

This article illustrates and summarizes the first results of some comparative research on trade union protection of individuals in Italy and Europe. The research was sponsored by Inca-Cgil in vista of the former Cgil General Congress (XVI). Five European countries are examined: Belgium, France, Germany, the United Kingdom and Sweden. The comparison starts from the work of the Italian unions, which has no immediate equivalent in any other country. Borrowing

the established terminology used in research on welfare systems, the author brings out the universalistic connotation of the services of the Italian unions, and the selective employment-related services of those in other countries. The comparison brings out a different «map of individual protection» in each country, which is valuable if read in relation to the specific connotations of one's cultural, legal and social system.