

RPS

la Rivista delle
**Politiche
Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Sandro Del Fattore

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli
Jean-Claude Barbier
Pietro Barrera
Enzo Bernardo
Marina Boni
Giuliano Bonoli
Paolo Calza Bini
Massimo Campedelli
Dario Canali
Antonio Cantaro
Giuseppe Costa
Colin Crouch
Gianfranco D'Alessio
Paolo De Nardis
Luigina De Santis
Nerina Dirindin
Maurizio Franzini
Gianni Geroldi
Maria Grazia Giannichedda

Ian Gough
Elena Granaglia
Mauro Guzzonato
Paolo Leon
Angelo Marano
Nicola Marongiu
Saul Meghnagi
Massimo Paci
Emmanuele Pavolini
Ivan Pedretti
Laura Pennacchi
Marinella Perrini
Mario Pianta
Gianni Principe
Michele Raitano
Mario Sai
Giovanni Battista Sgritta
Alan Walker



EDIESSE

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

RPS

APRILE-SETTEMBRE 2015

Direzione, redazione e segreteria
Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma
Tel. 0039.6.44870323 - Fax 06.44870335
rps@ediesseonline.it

Amministrazione e diffusione
Ediesse s.r.l. - Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma
Tel. 0039.6.44870260 - Fax 06.44870335

Tariffe di abbonamento 2015
Annuo 60,00 euro - Estero 120,00 euro
Sostenitore 180,00 euro
Una copia 20,00 euro - Arretrati 40,00 euro
L'importo dell'abbonamento può essere versato
sul conto corrente postale n. 935015
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

Proprietà
Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B
legge 662/96, Filiale di Roma

Coordinamento
Rossella Basile

Progetto grafico
Antonella Lupi

Stampa
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma
Finito di stampare nel mese di novembre 2015

Distribuzione in libreria
MESSAGGERIE

www.larivistadellepolitichesociali.it



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Egregio Abbonato, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne ad essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.

COMITATO DI REDAZIONE

Lisa Bartoli
Rossella Basile
Francesca Carrera
Stefano Cecconi
Andrea Ciarini
Stefano Daneri
Roberto Fantozzi
Mara Nardini
Fabrizio Rossetti
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

indice

RPS

TEMA

Migranti, rifugiati e politiche sociali

Enrico Pugliese

Introduzione: migranti, rifugiati e politiche sociali 7

Catherine Wibtol de Wenden

La globalizzazione delle migrazioni:
un diritto di uscita senza diritto d'entrata 17

Giuseppe Cataldi

Migranti «economici» e rifugiati:
emergenze (vere o presunte) e diritto del mare 27

Mattia Vitiello

Le dinamiche dell'integrazione degli immigrati
nel mercato del lavoro italiano nell'ultimo decennio 45

Francesco Carchedi

Il lavoro gravemente sfruttato.
Il caso dei lavoratori immigrati in agricoltura 65

Matteo Rinaldini e Stefania Marino

Il rapporto tra sindacati e immigrati in Italia
in una prospettiva di lungo periodo 87

Elena Spinelli

Welfare e immigrazione: un rapporto complesso 113

Salvatore Strozza

L'inserimento scolastico dei figli degli immigrati:
una questione aperta 127

Marco Omizzolo
Nuovi bisogni di assistenza familiare:
le attività di cura dei migranti in Italia 147

Grazia Naletto
L'Europa sospesa tra il rifiuto e l'accoglienza 163

Marco Accorinti
Centri di accoglienza: varietà tipologica
e dibattito collegato 179

ATTUALITÀ

Prevenire e contrastare l'abuso e il maltrattamento sui minori

Angela Cammarella e Francesca Menozzi
L'abuso e il maltrattamento sui minori:
una sfida al sistema del welfare 203

DIBATTITO

Patologie del capitalismo globale e diffusione di una logica di espulsione

Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard University Press, Londra, 2014 (trad. it.: *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, il Mulino, Bologna, 2015).

Elena Granaglia
Le logiche sistemiche. Una variabile cruciale,
da maneggiare con cautela 225

Chiara Giorgi
Le nuove geografie del potere 237

Le autrici e gli autori 253

English Abstracts 257

TEMA
Migranti, rifugiati e politiche sociali

Introduzione: migranti, rifugiati e politiche sociali

Enrico Pugliese

RPS

Il decennio in corso e soprattutto gli anni a noi più vicini hanno visto al contempo continuità e rotture nel processo di inserimento degli immigrati nella società italiana, nonché l'emergere di nuovi elementi di comprensione del fenomeno e una migliore messa a fuoco delle tematiche di rilievo.

Per quel che riguarda le continuità l'aspetto più rilevante è il consolidamento del processo di trasformazione demografica in direzione di maggiore normalizzazione con la progressiva crescita del peso delle seconde e terze generazioni nelle famiglie degli immigrati. È proseguito anche il processo di modifica della composizione della immigrazione in base alla nazionalità, con l'incidenza sempre crescente della componente europea, e più specificamente dei cittadini di paesi aderenti all'Unione europea: il che ha contribuito alla estensione del numero delle persone a carico, tanto più elevata nel caso degli immigrati Ue, non essendo per loro necessario richiedere il permesso per il ricongiungimento familiare. Ma proprio la crescente incidenza dei familiari, soprattutto negli arrivi degli ultimi anni, ha come contropartita un dato nuovo: il minor numero e il minor ritmo di ingressi di persone con visto per lavoro.

D'altronde anche le novità di maggior rilievo riguardano indirettamente quest'ultimo aspetto. Alla riduzione del ritmo della immigrazione per lavoro, che è stata sempre assolutamente predominante – e che ovviamente lo è tuttora in termini di presenza sul territorio nazionale – nel corso di questo decennio ha corrisposto un aumento di proporzioni inusitate di profughi da diverse, ma ben individuabili, aree geografiche, arrivati attraverso la rotta mediterranea secondo la direttrice Sud-Nord.

Si tratta di una (relativa) novità che porta ad alcune riflessioni generali quali quelle condotte in alcuni dei primi saggi contenuti in questo numero: in particolare quello di Catherine Wihtol de Wenden e quello di Giuseppe Cataldi. Le questioni che vi si affrontano sono diverse. La prima e più radicale, oggetto dell'articolo di de Wenden, riguarda una delle contraddizioni principali delle migrazioni e delle norme che le

regolano nonché i diritti dei protagonisti: il fatto che nel corso del Novecento si sia affermato in maniera incontrovertibile il principio del diritto dei popoli a emigrare, cioè a uscire dal proprio paese, mentre non si è presa in considerazione la prospettiva di ingresso in un altro. Il problema del dove poter andare storicamente non si è posto fino a che degli sbocchi erano garantiti, sebbene non sempre completamente, ma già dagli anni venti, con le prime limitazioni imposte dagli Stati Uniti attraverso il sistema delle quote, la questione degli ingressi diventa problematica.

Le più rigide e generalizzate restrizioni al diritto di migrare, vale a dire la impossibilità di accesso in un paese diverso dal proprio se non a determinate e più o meno restrittive condizioni, avvengono quando sulla scena migratoria si affacciano a livello di massa nuovi paesi e nuovi popoli e al contempo alcuni paesi che erano stati tradizionalmente paesi di emigrazione – come quelli della sponda nord del Mediterraneo – diventano paesi di immigrazione (passando inoltre da una situazione di mancata regolazione a una situazione di rigida quanto inefficace politica restrittiva).

Sul fronte dell'accoglienza accanto alla chiusura nei confronti dei migranti in cerca di lavoro e reddito nel corso del Novecento si afferma progressivamente il principio dell'apertura nei confronti dei rifugiati. La Convenzione di Ginevra alla fine del secondo conflitto mondiale sancisce il diritto dei perseguitati – a livello individuale, di gruppo e per motivi etnici, religiosi e altro – di essere accolti. Ma è noto che con l'evolversi dei movimenti di migranti e profughi le norme della Convenzione risultano sempre meno adeguate ad affrontare situazioni nuove e complesse. Tuttavia risulta complicato trovare soluzioni capaci di rispondere alle esigenze nuove di masse crescenti di persone in cerca di asilo. È così che si diffonde – come mostra Danielle Joly¹ in un contributo importante comparso agli inizi del duemila – in molti paesi la pratica di intervenire attraverso norme «tamponate» per accogliere masse di migranti per i quali spesso diventa difficile, se non logicamente impossibile, definire se si tratti di emigrazione politica o di emigrazione economica. Ma soprattutto si cerca di stabilire il principio che l'asilo possa avere carattere temporaneo.

Con l'affermarsi del diritto all'accoglienza dei rifugiati si afferma an-

¹ D. Joly, *I parametri del nuovo regime di asilo in Europa*, «La critica sociologica», n. 143-144, 2003.

che il discorso sulla differenza tra emigrazione economica ed emigrazione politica: questione già affrontata, purtroppo in maniera molto maldestra, pure in Italia in occasione dei primi arrivi di massa degli albanesi agli inizi degli anni novanta. Ma sono gli eventi dell'estate del 2015 a mostrare come sia ingenua questa distinzione e come di conseguenza sia anche crudele la conclusione ricavata da questa azzardata suddivisione secondo cui «i veri rifugiati vanno accolti e gli altri migranti (per lavoro, per fame e quant'altro) spediti indietro». Infatti – e gli eventi del 2015 lo dimostrano in maniera emblematica – per effetto di eventi bellici si determinano esodi di massa, flussi di migranti che seguono una stessa rotta e che comprendono ogni tipo di componente. Non è un caso che ad esempio la Germania nell'agosto del 2015 a proposito dell'esodo della Siria abbia deciso di accogliere i migranti provenienti da quel paese in toto, senza limitare l'accesso ai rifugiati (o presunti tali). E – come spesso accade in questa materia – c'è una ulteriore complicazione in un quadro già di per sé complicato: all'apertura universalista nei confronti dei migranti siriani corrisponde una discriminazione nei confronti di coloro che, pur protagonisti dello stesso esodo, attraverso la stessa rotta balcanica e gli stessi canali, appartengono ad altre nazionalità.

Un importante chiarimento su queste tematiche arriva dal saggio di Giuseppe Cataldi, studioso del diritto del mare, che affronta la questione proprio dal punto di osservazione dei diritti dei migranti nel Mediterraneo cui si dedica l'attività del Centro «Jean Monet» da lui diretto. Il saggio parte dalla considerazione che le migrazioni via mare – nel caso che interessa l'Italia oggi dalla sponda sud a quella nord del Mediterraneo – pur costituendo una percentuale minoritaria del fenomeno complessivamente inteso, comportano molti rischi per la vita umana a causa delle condizioni nelle quali il viaggio avviene. E questo – detto per inciso – contribuisce all'attenzione che la stampa e il grande pubblico danno al fenomeno, per altro giustamente ma senza grande comprensione dei processi e dei fenomeni che stanno alla base dell'attivazione di questa pericolosa rotta negli ultimi anni.

In questo flusso di migranti, costituito da persone in cerca di asilo e da persone in cerca di lavoro, la prima componente ha un peso maggiore in determinati periodi come appunto l'attuale. Cataldi dà anche una spiegazione del motivo dell'intensificarsi del flusso di profughi nel Mediterraneo collegandolo alla specifica situazione politico-sociale dei paesi di provenienza e all'aggravarsi delle situazioni di guerra e di

oppressione. Non è un caso che i migranti provenissero (e in parte ancora provengono) in larga misura dall'Eritrea e – all'inizio – pure dalla Siria. E questo spiega anche la scarsa validità di una tesi popolare quanto poco fondata che è quella del *calling effect*: vale a dire di una sorta di effetto richiamo che la situazione del Mediterraneo e le attività di vigilanza e di salvataggio – insomma di rispetto del diritto dei migranti – eserciterebbero su potenziali flussi provenienti anche da aree molto distanti.

La questione del salvataggio si intreccia con due altre funzioni che gli Stati esercitano nei confronti dei migranti via mare. Si tratta del controllo delle frontiere e della repressione dei traffici illeciti. Sono attività e funzioni diverse che non possono essere confuse e che postulano direttive diverse da parte degli Stati. Cataldi presenta il caso dell'operazione *Mare nostrum* che nata con l'obiettivo precipuo di salvare vite umane – e funzionante in maniera efficace per tutto il periodo della sua attività – è stata sostituita nel 2015 dall'operazione *Triton*, nell'ambito della agenzia Frontex, il cui compito è la protezione delle frontiere, ovvero evitare lo sbarco in Italia di migranti.

La vicenda individuale di queste masse di migranti non si risolve automaticamente al loro arrivo. C'è per molti una penosa odissea che non riguarda solo coloro che risultano assolutamente «non rifugiati», non aventi diritto all'asilo o ad altre forme di protezione. Spesso coloro i quali imboccano il percorso che porta al riconoscimento della condizione di profughi e richiedenti asilo, come mostra Marco Accorinti, vivono una fase in cui sono oggetto di vuoto assistenzialismo, per difficoltà burocratiche e scarsa comprensione della loro situazione da parte dei gestori delle istituzioni di «accoglienza», con il risultato di diventare vittime di stigma («imbrogliati», ecc.) e trovarsi alla fine a vivere in condizioni peggiori di prima.

Sul tema dell'accoglienza ai migranti e in particolare ai rifugiati si sofferma Grazia Naletto con un articolo di taglio più generale riguardante anche aspetti delle politiche sociali per gli immigrati. Naletto parte dalle reazioni della società italiana all'aumento del numero delle persone che nei due anni scorsi hanno cercato rifugio in Europa sbarcando sulle coste italiane e dalle preoccupazioni che ciò ha determinato nell'opinione pubblica. Una di queste riguarda la spesa eccessiva che le politiche migratorie, e in particolare quelle di assistenza agli immigrati e ai rifugiati, comportano. Seguendo un filone di analisi e documentazione condotto da «Lunaria», l'associazione di sostegno agli

immigrati, Naletto mostra come la spesa per politiche di contrasto all'immigrazione irregolare sia infinitamente superiore a quelle relative alle politiche sociali e di inserimento degli immigrati. E procede a un'analisi dettagliata delle voci di spesa per l'accoglienza.

Nel suo saggio Accorinti presenta il quadro della molteplicità di centri che «accolgono» i migranti e in particolare i rifugiati. Si resta impressionati per la vasta tipologia di strutture con compiti e funzioni diverse, per altro mutevoli nel tempo, così come mutevoli sono stati appunto i loro compiti. Detto per inciso, la panoramica rappresenta un'utile lettura per chi nei media e nel discorso pubblico tratta questi temi confondendo spesso nomi e termini. D'altronde la confusione e le complicazioni – mostra Accorinti – sono cresciute nel corso del tempo con l'aumento del numero degli arrivi sulle coste italiane che negli ultimi anni ha avuto un vero e proprio salto di qualità.

Questo per quel che riguarda la tematica dei rifugiati su cui si focalizza ora l'attenzione dell'opinione pubblica. Ma nel frattempo elementi di continuità ed elementi di trasformazione importanti hanno riguardato anche gli altri migranti. Mentre l'attenzione del pubblico, della stampa e della politica è rivolta alla cosiddetta emergenza profughi, il processo di inserimento degli immigrati va avanti in un paese che negli ultimi decenni ha avuto un ritmo di incremento della popolazione straniera davvero eccezionale (come in dettaglio documenta Salvatore Strozza) portando così l'incidenza degli stranieri al 10 per cento della popolazione italiana. Tra i tanti indicatori di integrazione due sono particolarmente significativi: il lavoro e la scuola. I contributi di Strozza e di Vitiello mostrano l'evoluzione della situazione degli immigrati in Italia con le luci e le ombre nel processo di integrazione. Nella condizione della seconda generazione si esprime più che in ogni altro aspetto il successo del processo di integrazione e le prospettive di questi giovani sono in primo luogo determinate dalle difficoltà o dal livello di successo scolastico. Da questo punto di vista, la situazione in Italia è piuttosto contraddittoria. Da un lato la presenza dei giovani stranieri o con un genitore straniero nelle scuole è aumentata notevolmente e velocemente. È cresciuta in maniera rilevante la presenza nei gradi superiori, ennesima espressione della stabilizzazione della immigrazione: non più solo bambini ma anche adolescenti e adulti. Sul fronte dei problemi c'è però quello che quasi sempre riguarda le seconde generazioni, vale a dire le difficoltà scolastiche: tra gli studenti immigrati ci sono, rispetto agli italiani, maggiore dispersione sco-

lastica, minore successo negli studi, frequenti ritardi (collegati spesso all'età di arrivo in Italia) e in ultimo concentrazione nei percorsi formativi più brevi e che dovrebbero favorire l'inserimento precoce nel mercato del lavoro.

Come accennato – a parte i rifugiati – il decennio si caratterizza per la progressiva incidenza di ingressi per ricongiungimento familiare rispetto a quelli per lavoro. In questo come in altri campi i dati possono avere un significato diverso ed esprimere processi anche di senso contrario. Così, dal punto di vista della integrazione, i ricongiungimenti familiari esprimono indubbiamente un dato positivo: un passo in avanti nel processo di normalizzazione demografica della popolazione. D'altro canto però l'incremento della loro stessa incidenza può essere – e in parte lo è – frutto del minor incremento del numero di lavoratori immigrati. Il che non è certo un segno positivo. Esso infatti va collegato anche alla crisi e alla recessione che ne è seguita.

Nel suo contributo Mattia Vitiello fornisce un quadro complessivo della situazione degli immigrati nel mercato del lavoro e nell'occupazione, mostrando anch'egli continuità e cambiamenti e mettendo in luce significativi effetti della crisi. Le caratteristiche di base dell'occupazione immigrata, tipiche del modello di immigrazione mediterraneo, sono la predominante occupazione nei servizi e la elevata componente femminile (quest'ultima concentrata, come è noto, nei lavori di collaborazione domestica e ora sempre più nei lavori di cura). Questo secondo aspetto, al quale si fa riferimento in dettaglio in un altro saggio (Omizzolo) è notoriamente frutto del forte cambiamento demografico del paese con i processi di invecchiamento della popolazione – per altro in un quadro di insufficienza dei servizi di welfare e di ridotta disponibilità di cure gratuite da parte dei familiari. Al *brain drain*, che sempre più chiaramente sembra colpire l'Italia, fa da pendant un fenomeno di *care drain*, di drenaggio di forze lavoro per le attività di cura, da parte del nostro paese.

Questo è l'aspetto determinante – ancorché non esclusivo – dell'occupazione femminile. E non risulta che ci siano state significative modificazioni sulla destinazione occupazionale negli ultimi anni. Per quanto riguarda invece l'occupazione maschile fino agli anni iniziali della crisi si era avuto un progressivo aumento dei lavoratori immigrati nell'industria e in particolare in fabbrica: processo che si è interrotto ed è stato sostituito da un processo inverso. Prima si passava dal precariato nell'agricoltura e nell'edilizia all'industria (e dal Sud al Nord)

ora si passa dall'industria al precariato e a volte si ritorna al Sud. Nella documentazione offerta da Vitiello colpisce la tabella relativa ai cambiamenti nella composizione dell'occupazione che mostra negli anni successivi al 2007 una stasi dell'occupazione industriale (con un calo notevole dell'incidenza sul totale dell'occupazione), mentre ovviamente aumenta in valori assoluti e relativi l'occupazione nei servizi.

Un altro significativo indicatore degli effetti della crisi sul mercato del lavoro è l'elevato tasso di disoccupazione che riguarda non solo le regioni del Sud ma anche quelle del Nord. Nel primo caso gli italiani hanno un tasso di disoccupazione paragonabile a quello degli stranieri. Al Nord invece si nota come i livelli siano diversi, in coerenza con quanto è stato mostrato anche per gli altri paesi europei sin dai tempi delle grandi migrazioni intraeuropee e dell'analisi di Castles e Kosack². All'inizio del lungo periodo di crisi e recessione vissuto dall'Italia i meccanismi della segmentazione del mercato del lavoro avevano tenuto in qualche modo gli immigrati parzialmente al riparo dalla crisi. Basti ricordare ad esempio che l'occupazione femminile straniera negli ultimi anni del decennio scorso era aumentata (grazie alla domanda di lavoro di «badanti» da parte delle famiglie) facendo lievitare l'intera occupazione femminile nel paese. Ora questo è finito e i dati di occupazione e disoccupazione – e qualche contributo di ricerca empirica – mostrano le difficoltà in cui versano gli immigrati. Questo non significa che non ci siano stati anche dei processi virtuosi di inserimento nella società tramite il lavoro. Significa solo che si determinano nuove condizioni di esclusione o di super-sfruttamento, come è nel caso dei braccianti agricoli dei quali si occupa il saggio di Francesco Carchedi. Riferito in primo luogo a questa categoria di lavoratori, l'articolo allarga l'ottica al tema delle nuove schiavitù e alla problematica della tratta. Sulla base delle analisi e delle stime condotte presso l'Osservatorio Placido Rizzotto della Flai, il contributo analizza la portata dei fenomeni di grave sfruttamento lavorativo in agricoltura e mostra soprattutto le forme in cui si esercita questo sfruttamento. Quello del lavoro agricolo rappresenta uno degli ambiti più problematici della immigrazione italiana, in particolare nel Mezzogiorno dove in alcune zone sono ricomparsi i fenomeni di mercato delle braccia e di caporalato.

² S. Castles e G. Kosack, *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford University Press, Londra, 1973 (trad. it.: *Immigrazione e struttura di classe in Europa occidentale*, Franco Angeli, Milano, 1975).

Tra le tematiche meno studiate in Italia nell'ormai vastissimo filone di studi sull'immigrazione c'è sicuramente quella del rapporto tra immigrati e sindacato. Il primo importante dato da sottolineare è l'elevato tasso di sindacalizzazione dei lavoratori immigrati, come mostrano con accurata documentazione statistica Matteo Rinaldini e Stefania Marino. Si tratta di un dato inusuale e inaspettato in considerazione di quanto avvenuto in passato in diversi contesti europei dove spesso i sindacati hanno portato avanti una linea, per così dire, «protezionista». Pertanto si è parlato di un «eccezionalismo» italiano dovuto all'impegno dei sindacati italiani Cgil, Cisl e Uil in difesa dei diritti degli immigrati e per la loro estensione. E in effetti fin dall'inizio dell'immigrazione i sindacati italiani hanno avuto una funzione di rilievo anche nella produzione della politica migratoria, almeno per quanto attiene agli aspetti più avanzati delle tematiche relative al lavoro e ai diritti sociali. Ma l'impegno si è espresso ovviamente pure nell'ambito specifico dell'azione sindacale che è quello della contrattazione collettiva, nella quale almeno fino alla crisi sono stati introdotti pure temi riguardanti specificamente gli immigrati e il rispetto delle loro culture. Ci sono state – e ci sono tuttora – anche delle carenze dell'azione sindacale che si esprimono nel sotto-inquadramento degli immigrati rispetto agli italiani o nella minor presenza degli immigrati iscritti nei quadri alti delle organizzazioni. E anche in questo campo la crisi ha fatto sentire i suoi effetti, riducendo la capacità di azione del sindacato, talché la contrattazione collettiva su tematiche relative all'immigrazione ha registrato un rallentamento, mentre aree di lavoro precario continuano a sfuggire alla capacità di organizzazione e rappresentanza dei grandi sindacati. Tuttavia l'esperienza complessiva continua a mantenere aspetti inusualmente positivi, soprattutto se si parte da un'ottica comparativa, in molti ambiti di intervento dell'azione sindacale.

Anche le politiche sociali e la loro effettiva applicazione sono condizionate dalla crisi. Ed è proprio nel contesto della crisi, delle difficoltà economiche nonché della ideologia neo-liberista che in questo contesto tende a prevalere, che si inquadra il contributo di Elena Spinelli su immigrazione e welfare, un rapporto particolarmente complesso. L'articolo parte da un tema caro all'autrice che è quello della discriminazione e della «stratificazione civica» per cui gli immigrati sono suddivisi in base al loro status legale (regolare con carta di soggiorno, regolare con permesso di soggiorno, irregolare richiedente asilo, rifugiato, beneficiario di protezione umanitaria, ecc.) e in base a esso viene sta-

bilito il livello di accesso ai diritti sociali di cittadinanza che compete loro. Per questo la cittadinanza «da fattore di progresso, eguaglianza e inclusione sta trasformandosi in privilegio di status, in fattore di esclusione e di discriminazione» nei confronti degli immigrati. Un altro aspetto che merita di essere preso in considerazione riguarda il modo in cui vengono effettivamente messe in atto le politiche di protezione sociale, e quindi l'effettivo accesso ai diritti da parte degli immigrati. Giustamente Spinelli ricorda che le principali variabili che condizionano la capacità degli immigrati di beneficiare dei servizi sociali sono l'esistenza del diritto all'accesso, la consapevolezza di questo diritto e l'effettivo esercizio del diritto. E difficilmente queste tre condizioni sono accessibili per gli immigrati. Insomma l'estensione dei diritti sociali di cittadinanza (cioè dei benefici del sistema di welfare) ai non cittadini è una conquista mai realizzata completamente e messa duramente in discussione in questa fase (non solo nel nostro paese).

In questo numero della rivista si è inteso prendere in considerazione le tematiche più rilevanti riguardanti le diverse dimensioni della condizione degli emigranti e dei rifugiati e affrontarle con l'aiuto della documentazione empirica disponibile, con riferimento alle indagini di campo, con un'attenzione alla realtà di altri paesi e alla letteratura internazionale sul tema allo scopo di fornire un quadro il più ricco possibile riguardante migranti, rifugiati e politiche sociali.

RPS

Enrico Pugliese

La globalizzazione delle migrazioni: un diritto di uscita senza diritto d'entrata¹

Catherine Wihtol de Wenden

RPS

All'inizio di questo secolo siamo entrati in un fenomeno di globalizzazione delle migrazioni che coinvolge la maggior parte dei paesi, perchè luoghi di partenza, di accoglienza, di transito, o per tutti e tre questi elementi. Questo movimento di persone ha conosciuto un'accelerazione senza precedenti soprattutto a partire dalla fine del XX secolo anche grazie alla generalizzata possibilità di ottenere un passaporto. Ma proprio mentre il diritto di uscita

si estendeva, il diritto di ingresso andava drammaticamente restringendosi. L'articolo evidenzia come uno degli elementi centrali del problema sia la trasformazione del fenomeno migratorio in fenomeno legato alla mobilità alla quale si aggiunge l'iniqua distribuzione del diritto di emigrare, la cui mancanza rappresenta oggi una delle più grandi disuguaglianze se si considera che la mobilità è la modalità utilizzata per sfuggire alla povertà e al mal governo del paese in cui si è nati.

1. La mobilità nel suo contesto storico e la diffusione del passaporto

Nel corso degli ultimi trent'anni, il diritto di uscita si è sicuramente diffuso ma, mentre le migrazioni internazionali si globalizzavano, le politiche di controllo delle frontiere si inasprivano. Uno degli elementi centrali del problema è, in effetti, la trasformazione del fenomeno migratorio in fenomeno legato alla mobilità alla quale si aggiunge l'iniqua distribuzione del diritto di emigrare.

Tutte le regioni del mondo, o quasi, sono oggi interessate dalle migrazioni, o perché luoghi di partenza, di accoglienza, di transito, o per tutti e tre questi elementi. Questo movimento di persone ha conosciuto un'accelerazione senza precedenti soprattutto a partire dalla fine del XX secolo, per via della congiunzione di diversi fattori: a Est,

¹ Queste tematiche sono ulteriormente approfondite nel volume: C. Wihtol de Wenden, *Per il diritto di migrare*, Ediesse, Roma.

la caduta del muro di Berlino, sebbene non abbia provocato uno spostamento di massa dall'Est all'Ovest, come alcuni avevano preannunciato, ha però permesso l'accesso alla mobilità di una parte del mondo che fino a ieri era bloccata dietro la «cortina di ferro», originando migrazioni di carattere nuovo (a seconda dei casi, etniche, pendolari, temporanee) non necessariamente volte alla sedentarizzazione; nel Sud del mondo, le immagine idilliache di altri luoghi spesso diffuse dai mass media, le rimesse dei migranti, gli immigranti di ritorno in vacanza, così come la disponibilità di passaggi clandestini, hanno alimentato l'interesse verso la migrazione. Interesse che, da una parte, è stato reso più accessibile, a partire dagli anni novanta, dalla diffusione della possibilità di avere un passaporto, e dall'altra, dalla riduzione dei costi di viaggio. L'apertura del blocco comunista e il rilascio dei passaporti per quei paesi per i quali erano un privilegio per pochi (come alcuni paesi africani, appunto) hanno animato nelle coscienze il mito del diritto di uscita.

La conseguenza di questi eventi è la trasformazione, avvenuta in diverse regioni del mondo, di paesi un tempo di emigrazione in paesi di immigrazione (Europa del Sud e dell'Est, Maghreb, Turchia, Medio Oriente, Brasile, Messico), così come il verificarsi della trasformazione contraria, ossia da paesi di immigrazione in paesi di emigrazione, come ad esempio l'Argentina degli anni novanta. Ne risulta una diversificazione dei profili dei migranti: accanto alle figure emblematiche dei lavoratori stranieri e dei richiedenti asilo, si sviluppa la tendenza alla femminilizzazione e al ringiovanimento dei flussi, così come una migrazione che riguarda anche le *élites*, i commercianti e gli imprenditori. Queste migrazioni obbediscono a logiche regionali che caratterizzano i continenti e si fondano su ragioni di carattere storico e geografico, o sull'esistenza di un'area di comunanza linguistica o culturale: mondo sovietico, mondo turco, migrazioni interarabe, Europa e il Mediterraneo, Sud-Est asiatico e l'Oceania, America del Sud, Messico-Usa-Canada. Alcuni movimenti comportano delle migrazioni a catena, dall'Est all'Ovest (Ucraina, Bielorussia, Polonia, Europa dell'Ovest), ma anche dal Sud al Sud (paesi del Golfo) e dal Nord al Sud, per quanto riguarda pensionati, esperti, giovani laureati colpiti dalla crisi. Lo sviluppo incontrollato delle grandi metropoli del Sud, crocevia di questi flussi, è la conseguenza immediata di tali trasformazioni.

Dei circa 7 miliardi di persone che abitano oggi il pianeta, quasi 1 miliardo compie degli spostamenti interni (740 milioni) o internazionali (240 milioni). All'inizio degli anni 2000, quando si contavano 190 mi-

lioni di migranti internazionali, le Nazioni Unite stimavano 63 milioni di migranti Sud-Nord, 62 milioni di migranti Sud-Sud, 50 milioni di migranti Nord-Nord e 14 milioni di migranti Nord-Sud. Nel 2011, su 240 milioni di migranti internazionali, si contano 97 milioni di migranti Sud-Nord, 74 milioni di migranti Sud-Sud, 37 milioni di migranti Nord-Nord e 40 milioni di migranti Nord-Sud. La prima constatazione che si può quindi fare su queste cifre è che il Sud attira oggi tanti migranti quanto il Nord: all'inizio degli anni duemila, erano 75 milioni per il Sud, contro i 113 milioni per il Nord; oggi, sono 114 milioni per il Sud contro 134 milioni per il Nord. Sorgono dunque tre domande: l'Europa continuerà ad attirare migrazioni? Si assisterà alla fine dell'America come «Eldorado»? E infine, i paesi emergenti diventeranno a loro volta dei poli di accoglienza? E se sì, a quali condizioni?

Se i migranti internazionali non rappresentano oggi che il 3,1% della popolazione mondiale – contro il 5% della fine del XIX secolo – resta comunque il fatto che il loro numero è triplicato negli ultimi 40 anni e che questi movimenti sono parte integrante del processo di globalizzazione, riflessi di un mondo interdipendente, e contribuiscono ad attenuare i divari nella distribuzione della ricchezza. Alcuni tipi di mobilità sono valorizzati, altri meno, ma pochi paesi e regioni del mondo sono oggi al di fuori dei movimenti migratori.

Talvolta la frontiera geografica perde il suo senso di esistere e lo Stato rappresenta spesso il grande sconfitto di questa evoluzione, a causa della sua difficoltà nell'esercitare la sovranità sul controllo dei confini, violati dai flussi e dalle reti migratorie transnazionali. La frontiera diventa allo stesso tempo risorsa per coloro che ne sanno trarre vantaggio: trafficanti, scafisti, migranti, contrabbandieri (numerosi erano quelli tra l'Est e l'Ovest durante gli anni novanta), funzionari di Stato che vogliono arrotondare il loro stipendio a fine mese, ecc. Alcuni scelgono la mobilità come stile di vita, preferendola alla stabilizzazione definitiva, muovendosi attorno ai legami migratori che essi hanno costruito, al di là della frontiera, in maniera illegale o semi-legale. Le politiche repressive, per quanto sofisticate esse siano, non hanno che un flebile effetto dissuasivo su quanti non possiedono alcuna speranza di vedere un cambiamento della propria condizione nel paese d'origine («qui è dura ma ci si può arrangiare, laggiù invece non c'è speranza»): è il caso dei cittadini dei paesi dell'Africa sub-sahariana o di certi paesi dell'America latina, quando non considerano la migrazione come una parentesi di breve durata.

Nei paesi di accoglienza, la mobilità prende forme nuove, come lo sviluppo di «città globali», cosmopolite, che fanno da «setaccio» per una migrazione a più fasi, nelle quali l'etnicità è spesso ghettizzata. I fenomeni di doppia nazionalità nella maggior parte dei paesi di immigrazione si sviluppano in ragione dell'adozione dei principi dello *ius solis* da parte dei paesi d'accoglienza per i quali il diritto di nazionalità si fondava in precedenza esclusivamente sullo *ius sanguinis* (Germania e paesi scandinavi), e della conservazione del diritto di sangue nei paesi di partenza (tutti i paesi musulmani, oltre ad altri). Si moltiplicano così le doppie nazionalità. L'accesso al diritto di voto per le minoranze, più o meno sviluppato a seconda dei paesi di immigrazione, la diffusione di nuovi valori come la diversità culturale e la lotta alle discriminazioni spingono a favore dell'incorporazione dei nuovi arrivati e dell'abolizione delle frontiere interne, quelle dell'«altro», del «diverso». I migranti lottano, d'altronde, per l'eguaglianza dei diritti sociali, la libertà d'associazione, il «diritto di avere dei diritti» (nel caso dei *sans-papiers*) e per l'abolizione della clausola di non respingimento (per coloro a cui è stata rigettata la domanda d'asilo). Ma solo i migranti residenti da molto tempo e i nuovi migranti «desirabili» beneficiano delle facilitazioni alla circolazione inerenti al diritto di emigrare: visti d'entrata multipli, permessi di soggiorno di lunga durata, permessi di lavoro e di insediamento, accesso alle pratiche di naturalizzazione rapida nei paesi che si definiscono come paesi d'immigrazione tradizionale (Stati Uniti, Canada, Argentina, Australia, Nuova Zelanda), o nel caso della migrazione selettiva praticata dall'Europa per gli sportivi, gli informatici, gli uomini d'affari, gli esperti, gli inventori o gli artisti.

La grande novità è che oggi la migrazione è considerata come un fattore di sviluppo. Dopo che gli studi sull'argomento hanno saltellato tra il saccheggio del Terzo mondo, lo scambio ineguale e lo sviluppo come alternativa alle migrazioni, oggi tutti i lavori concordano sul riconoscere che la migrazione e lo sviluppo vanno di pari passo: i trasferimenti delle rimesse (401 miliardi di dollari inviati nel 2012 verso i paesi di partenza) si legano alla modernizzazione delle società di partenza da un punto di vista soprattutto economico, ma anche culturale e politico. Lo sviluppo è così un fattore di migrazione poiché può produrre l'esodo dalla campagna alla città, a seguito degli aggiustamenti strutturali imposti dalle grandi istituzioni internazionali (Banca Mondiale, Fmi) e a seguito delle trasformazioni dell'agricoltura tradizionale, come l'accesso alla monetarizzazione degli scambi, più agevole nelle città che nelle campagne, e alla fissazione del prezzo delle

materie prime (come il cotone). La migrazione può tuttavia mantenere in condizione di dipendenza le famiglie dei migranti che non sono sollecitate a rendersi autonome né a prendere iniziative. In questo modo, la migrazione prosegue in maniera lenta e continua poiché la determinazione degli individui a partire e i mille e uno stratagemmi usati per portare a compimento il progetto migratorio sono spesso più forti della determinazione degli Stati d'accoglienza a chiudere ermeticamente le loro frontiere.

2. Un diritto di uscita senza diritto d'entrata

Il diritto d'entrata non ha accompagnato la diffusione del diritto di uscita, poiché se il diritto di emigrare è universale, il diritto di immigrare dipende dalla sovranità degli Stati di accoglienza. Le odissee contemporanee dei *sans-papiers* attraverso mari e deserti mostrano il paradosso di una mobilità simbolo dell'ipermodernità, quando invece i due terzi della popolazione del pianeta non hanno il diritto di circolare liberamente. Per proteggere le frontiere, negli ultimi trent'anni, sono stati messi in piedi muri, campi, sistemi di controllo a distanza e accordi bilaterali che a volte coinvolgono sia i paesi di partenza sia i paesi di transito.

Consideriamo i muri, innanzitutto. A Tijuana, alla frontiera tra gli Stati Uniti e il Messico, è stato costruito un muro di tre metri d'altezza per proteggere il territorio americano e, nel 2006, il governo ha deciso di prolungarlo per diverse migliaia di km, prima di interromperne i lavori per via dei costi. Questa frontiera, la più controllata, è anche la più attraversata al mondo, con un morto al giorno e 11 milioni di arrivi clandestini negli Stati Uniti. A Ceuta, l'Unione europea, nel 1999, ha costruito un muro per sbarrare l'accesso ai non europei nell'enclave spagnola in Marocco. Alcuni sub-sahariani sono morti cercando di scavalcare il muro. Con l'aumento della domanda di sicurezza in Europa, unita alle richieste avanzate dai vari Stati, le frontiere fisiche trasformano il Mediterraneo in un vasto cimitero, facendo apparire la figura degli «harragas» (termine arabo che indica letteralmente coloro che «bruciano le frontiere»), le cui imbarcazioni di fortuna sono spesso intercettate dalla Guardia Costiera o inghiottite dal mare a largo delle Canarie, della Sicilia, di Malta e delle isole greche. Altri muri sono in progetto per sbarrare la rotta alle migrazioni. Barriere esterne agli Stati (come il fiume Evros, tra la Grecia e la Turchia, luogo d'in-

gresso in Europa o tra l'India e il Bangladesh per proteggere l'India dai migranti ambientali) o interne (come il muro in Cisgiordania), fanno eco alle frontiere del passato, il muro di Berlino o la linea di Oder-Neisse tra l'Est e l'Ovest europeo.

Osserviamo quindi i campi. Dopo gli afflussi di emigrati dal Kosovo a Sangatte, si aggiungono altre odissee alla traversata della Manica, quelle degli afgani e degli iracheni desiderosi di arrivare in Gran Bretagna.

Infine, i sistemi di controllo a distanza. I paesi europei, a seguito degli accordi di riammissione firmati con i paesi rivieraschi del Sud del Mediterraneo, divenuti essi stessi paesi d'immigrazione, spingono questi ultimi a riprendersi coloro che hanno varcato illegalmente i confini esterni dell'Europa. Tuttavia, il sistema di gestione integrata delle frontiere, così come previsto dagli accordi di Schengen, dai Trattati di Amsterdam e di Lisbona, per quanto sofisticato sia, funziona male: migliaia di clandestini muoiono alle porte dell'Europa (di cui 14.000 nel Mediterraneo tra il 1998 e il 2008 e 29.000 tra il 2000 e il 2015), ieri al largo di Gibilterra o delle isole Canarie, oggi, tra la Tunisia e la costa italiana, verso l'isola di Lampedusa o tra la Turchia e la Grecia. Lunghi viaggi si organizzano dal Niger, dal Corno d'Africa (Eritrea, Somalia) e dal Mali per attraversare il Sahara dall'Est o dall'Ovest, facendo arricchire la criminalità che controlla il transito in proporzione alle difficoltà previste per l'attraversamento. Le regolarizzazioni, tutte annunciate come misure eccezionali, punteggiano di tanto in tanto le politiche di chiusura delle frontiere in Italia, Spagna, Portogallo e Grecia, dove i clandestini di ieri rappresentano gli immigrati del presente. Clandestini, non espellibili, né regolarizzabili e richiedenti asilo la cui domanda è stata rigettata attendono per anni un improbabile miglioramento della loro condizione. Le tattiche per aggirare l'ostacolo della regolarizzazione sono all'ordine del giorno: matrimoni bianchi, nascite sul territorio europeo (condizione spesso insufficiente per attribuire uno status ai genitori e una nazionalità europea al bambino), politicizzazione dei profili per tentare di rientrare nelle categorie del diritto d'asilo, allargamento del numero dei membri del gruppo familiare, ecc. Solo qualche categoria, protetta dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dai principi costituzionali o desiderati per ragioni legate alla necessità di manodopera qualificata, sfugge alla regola.

I movimenti associativi pongono l'accento sulla sproporzione tra i mezzi utilizzati per fermare le migrazioni e i loro risultati: pesanti violazioni dei diritti dell'uomo, morti alle frontiere e incentivazione, a

causa delle proibizioni, di traffici di varia natura. In più, fanno notare che la vera mobilità è accessibile soltanto alle élite. In Europa, per esempio, le facilitazioni per l'attraversamento delle frontiere, concesse ai più qualificati, desiderosi di lavorare nel vecchio continente, si accompagnano spesso a un inasprimento dei divieti per gli altri. Dopo quarant'anni di chiusura (dal 1973-74, secondo i paesi europei) e trent'anni di visti (1985), si può constatare che voler arrestare un processo irreversibile è un tentativo sterile, mentre invece l'apertura delle frontiere sembra essere più appropriata alla fluidità dei passaggi e degli scambi e a un dialogo con i paesi di partenza. Definire la migrazione come un diritto e non come un bisogno (anche se il bisogno esiste) vuol dire anche mettere l'accento su una più giusta regolarizzazione dei flussi (alcuni, come Étienne Balibar, parlano di «democratizzazione delle frontiere»). I difensori del diritto alla mobilità cercano contemporaneamente di riaffermare i principi già stabiliti e di attivare i meccanismi già esistenti ma che funzionano solo per pochi e a battersi perché venga acquisita l'idea che l'apertura delle frontiere è una norma universale, mentre la chiusura è un'eccezione che deve essere giustificata.

In Europa, gli accordi di riammissione nei paesi d'origine, i sistemi informativi (come il Sis - Sistema di informazione di Schengen, o l'Eurodac) o di polizia (Sive - Sistema integrato di vigilanza esterna a largo delle coste spagnole, o Frontex) cercano di intercettare quanti vogliono fare i furbi. Ma a meno di non mettere una frontiera armata ogni 100 metri, gli Stati si accontentano di una messa in scena che suggerisce, a un'opinione pubblica afflitta dalla sindrome dell'invasione, l'idea che si controlli ogni giorno di più. L'effetto dell'atteggiamento dissuasivo-securitario non è affatto dimostrato e i paesi di immigrazione non fanno che enfatizzare per via mediatica soprattutto le operazioni più energiche rivolte contro i più deboli (accompagnamenti alla frontiera di uomini, talvolta minori, verso paesi poveri dal debole impatto diplomatico). Gli effetti perversi sono, nel peggiore dei casi, le morti alle frontiere, i muri, i campi, le zone d'attesa e i centri di detenzione (Cie), la trasformazione degli Stati situati alle porte dei grandi paesi di immigrazione in paesi di transito, dove i clandestini non beneficiano di alcun diritto, l'esplosione del giro d'affari legato ai transiti illegali, alla filiera della droga e della prostituzione. Il risultato è, nel migliore dei casi, un lavoro arrabattato in cui la ragione di Stato si scontra contemporaneamente con i diritti dell'Uomo e i meccanismi del mercato del lavoro. Coloro che non hanno la libertà di circolare né di la-

vorare sono destinati ai compiti più faticosi, meno pagati e più saltuari, le «3 D»: *dirty, dangerous, difficult*.

Nei paesi dell'Unione, dove l'immigrazione dei salariati è stata sospesa da più di quarant'anni per via di una politica protezionistica a favore degli europei (la protezione europea dell'impiego), si è esitato anche a socchiudere le frontiere, ma sono stati firmati degli accordi bilaterali tra i paesi dell'Europa mediterranea e i «vicini del Sud» riguardanti la manodopera (anche se le rivoluzioni arabe hanno sottolineato il carattere effimero di questi accordi); in Germania e in Gran Bretagna sono stati introdotti dei permessi a punti; l'immigrazione scelta si presta all'ingresso di una piccola élite, come nel caso della Legge Sarkozy del 2006 in Francia; è stata progressivamente istituita la liberalizzazione del mercato del lavoro per i migranti dell'Est.

I ricchi dei paesi poveri possono anche migrare se portano soldi, creando un'impresa o comprando un appartamento di definiti metri quadrati in molti paesi del Nord. Alcuni rapporti ufficiali di organizzazioni internazionali, come l'Ocse o le istanze dell'Onu, raccomandano da più di dieci anni la ripresa dell'immigrazione per rimediare ai deficit di manodopera e ai disequilibri demografici legati all'invecchiamento della popolazione. Ma in Europa permane la norma della chiusura delle frontiere e l'apertura resta l'eccezione.

In paesi in cui l'immigrazione fa parte della storia nazionale, come negli Stati Uniti, in Canada, in Australia e in Nuova Zelanda, ogni anno il parlamento vota il numero di immigrati ammessi a soggiornare in maniera duratura, ma ciò non impedisce il passaggio illegale della frontiera, con milioni di clandestini presenti sul territorio. Altri rapporti sottolineano il costo del controllo e degli accompagnamenti alle frontiere: un costo considerevole in termini finanziari, economici, diplomatici e di violazione dei diritti.

La gestione delle migrazioni è l'argomento su cui si confrontano gli obiettivi contrapposti degli Stati: il liberalismo economico e la sicurezza dei confini, il rispetto dei diritti dell'Uomo e la sovranità statale. Gli ingressi clandestini sono considerati come una sfida alla gestione delle frontiere. Le migrazioni, accettate dai paesi d'accoglienza per ragioni economiche e demografiche, sono spesso politicamente indesiderate dall'opinione pubblica che vi intravede una potenziale concorrenza sul mercato del lavoro, una difficoltà di convivenza, un rischio per la propria identità e un pericolo per il welfare e per la sicurezza.

3. Conclusione

Un mondo senza migrazioni sarebbe un mondo chiuso dove le frontiere non permetterebbero nessun transito né in uscita e né in entrata. Sarebbe un mondo in cui le disuguaglianze risulterebbero ancora più forti di quanto non lo siano oggi, perché gli uomini sono sempre attratti da migliori opportunità. Sarebbe, dunque, un mondo duale con dei ricchi che invecchiano da un lato e una popolazione giovane e globalmente povera dall'altro, con un potenziale di violenza considerevole dietro le frontiere chiuse. Sarebbe anche un mondo senza relazioni, privato degli apporti esterni, che siano demografici, economici e commerciali, politici, scientifici, culturali, etici; un mondo, dunque, destinato al declino. Sarebbe, soprattutto, un mondo insicuro. Se i paesi ricchi vogliono evitare l'instabilità alle loro porte e la violenza sui loro territori, occorre offrire solidarietà internazionale e interna, non per filantropia, ma per semplice interesse.

All'inverso, ci si può chiedere cosa sarebbe un mondo senza frontiere. Al di là dell'utopia di una tale ipotesi, la maggior parte degli esperti considera che l'unico modo per regolare meglio i flussi migratori sarebbe quello di aprire quanto più possibile le frontiere a delle categorie più ampie di migranti al fine di permettergli di padroneggiare essi stessi la mobilità, nello spazio dell'andata e del ritorno in sicurezza. Un mondo più aperto sarebbe anche un mondo dove le grandi linee di frattura come il Mediterraneo, la frontiera americano-messicana, sarebbero abbandonate a favore degli spazi di circolazione regionali di mobilità interna, come lo spazio europeo in Europa. Infine, la maggior parte degli osservatori considera che la questione delle migrazioni e quella dell'apertura delle frontiere costituiscano una delle principali poste in gioco del XXI secolo, come a suo tempo la questione dell'abolizione della schiavitù, poiché è uno scontro tra la realtà dei flussi e l'orientamento politico, dove spinte neo-nazionaliste che si fanno garanti della sicurezza nazionale si contrappongono alla mobilità globale, di cui la migrazione fa parte. E la ragione per cui, appoggiandosi sulla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e sulla Convenzione dell'Onu del 1990 sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie (firmata da soli 48 Stati, tutti del Sud), Kofi Annan, allora segretario generale delle Nazioni Unite ha proposto la costruzione di una governance mondiale delle migrazioni dal 2003, con forum mondiali ogni anno dal 2007 e due dialoghi di alto livello, nel 2006 e nel 2013. Al di là della difficile accettazione del Forum mon-

diale migrazioni e sviluppo da parte dei grandi paesi d'immigrazione, esso ha permesso di mettere in agenda la questione dell'uguaglianza dei diritti dei migranti e dei non migranti, del diritto delle donne alla migrazione, della condizione degli irregolari, dei migranti ambientali, della mobilità come bene pubblico mondiale, della messa in sicurezza dei percorsi di mobilità, della definizione di un lavoro dignitoso, dei partenariati per lo sviluppo, della mobilità come diritto dell'uomo del XXI secolo.

Per ulteriori approfondimenti

- Badie B., Brauman R., Decaux E., Devin G. e Wihtol de Wenden C., 2008, *Pour un autre regard sur les migrations. Construire une gouvernance mondiale*, La Découverte, Parigi.
- Chauvier S., 1996, *Du droit d'être étranger. Essai sur le concept kantien du droit cosmopolitique*, L'Harmattan, Parigi.
- Mezzadra S., 2011, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Ombre corte, Verona.
- Pécoud A. e de Gutcheneire P., 2009, *Migrations sans frontières. Essai sur la libre circulation des personnes*, Editions de l'Unesco, Parigi.
- Torpey J., 2005, *L'invention du passeport*, Belin, Parigi.
- Wihtol de Wenden C., 2011, *Atlante delle migrazioni nel mondo*, Vallardi, Milano.
- Wihtol de Wenden C., 2014, *Faut-il ouvrir les frontières?*, Presses de Sciences-Po, Parigi.
- Wihtol de Wenden C., 2015, *Il diritto di migrare*, prefazione di Enrico Pugliese, Ediesse, Roma.

Migranti «economici» e rifugiati: emergenze (vere o presunte) e diritto del mare

Giuseppe Cataldi

RPS

La strumentazione normativa in materia di gestione dei flussi migratori, di origine nazionale così come sovranazionale, appare inadeguata, anche perché spesso adottata sull'onda emotiva di vere o presunte emergenze. Le migrazioni via mare, pur costituendo una percentuale minoritaria del fenomeno complessivamente inteso, comportano seri rischi per la vita umana a causa delle modalità con le quali il trasporto avviene. Sul piano strettamente umanitario, l'esempio più notevole d'intervento nel Mediterraneo è costituito dall'operazione Mare nostrum, lanciata e finanziata dall'Italia e durata solo un anno a causa della mancata condivisione dei suoi obiettivi (e dei suoi costi) da parte dell'Unione europea. L'operazione Mare nostrum è stata poi sostituita dall'operazione Triton,

che presenta caratteristiche molto diverse, essendo rivolta alla gestione delle frontiere esterne, piuttosto che al fine prioritario del soccorso in mare. Inadeguata appare oggi anche la disciplina dell'Unione europea in materia di diritto d'asilo (cd. «sistema Dublino»), attualmente non a caso oggetto di revisione. Dopo l'aspetto umanitario relativo al soccorso e all'accoglienza, e dopo la questione specifica dei rifugiati, il terzo aspetto importante riguarda la prevenzione e repressione del traffico dei migranti, gestito dalle organizzazioni criminali, oggetto di attenzione e di nuove soluzioni giudiziarie da parte della giurisprudenza italiana più recente. Senza dimenticare, tuttavia, che questo fenomeno è l'effetto e non la causa dell'attuale crisi della politica migratoria dell'Unione europea.

1. Introduzione. Il transito dei migranti attraverso il Mediterraneo. Il soccorso in mare da Mare nostrum a Triton

A causa della crisi economica e dell'instabilità politica diffusa in tutto il continente africano, acuitasi con il fallimento delle cosiddette «Primavere arabe», le partenze di migranti in cerca di migliori opportunità di vita in Europa costituiscono una costante di questi anni. Com'è noto, al diritto di ciascun essere umano di migrare non corrisponde però un parallelo dovere di accoglimento da parte dello Stato di desti-

nazione¹. Di qui il fenomeno massiccio delle migrazioni non autorizzate, rispetto alle quali possiamo operare una distinzione generale tra migrazioni forzate, cioè determinate dalla necessità di sfuggire a persecuzioni politiche o eventi contingenti (una guerra, una rivoluzione, un disastro ambientale) e migrazioni per motivi economici, cioè causate semplicemente da situazioni di endemica, insopportabile miseria².

Il transito dei migranti presenta aspetti di grande drammaticità nel Mediterraneo, poiché le migrazioni via mare, pur costituendo una percentuale minoritaria del fenomeno complessivamente inteso, comportano seri rischi per la vita umana a causa delle modalità con le quali il trasporto avviene. È ormai accertato che organizzazioni criminali transnazionali controllano e lucrano su tutta la filiera degli spostamenti del migrante, dalla sua partenza, spesso da paesi dell'area subsahariana, al transito nel deserto, alla detenzione nei centri di «smistamento» sulle coste della riva Sud del bacino, all'imbarco su navi «madre» dalle quali i migranti sono poi trasbordati su piccole imbarcazioni fatiscenti dirette verso le coste dei paesi europei, fino all'«assistenza» nel momento in cui essi hanno bisogno di raggiungere, una volta a terra, la destinazione finale prescelta. I «corridoi» comunemente attraversati da queste imbarcazioni sono: il Canale di Sicilia, il Mar Ionio, lo Stretto di Gibilterra. Anche dopo il «collasso» della Siria, con la conseguente crescita dell'utilizzazione della «via di terra» attraverso Turchia, Grecia, Macedonia, Serbia, Ungheria, questi corridoi restano costantemente utilizzati.

Come gestire questo fenomeno? La strumentazione normativa a disposizione, nazionale e sovranazionale, appare inadeguata e spesso obsoleta. È noto che, ad esempio, la risposta a situazioni di (vera o presunta) «emergenza» è il filo conduttore della politica migratoria italiana. Ciò dal 1989, quando fu approvata la cosiddetta Legge Martelli, fino ai giorni nostri, con l'«emergenza Nord Africa», passando per l'«emergenza Balcani», l'«emergenza terrorismo», l'«emergenza nomadi». In tutte queste occasioni, in nome dell'emergenza, si è anche invocato l'intervento dell'Unione europea, che a sua volta ha fornito sempre prova d'immobilismo di fronte all'acuirsi dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo e di fronte all'aumento delle tragedie in mare, a

¹ Sull'«asymmetrical right to emigrate» si veda Scovazzi (2014, pp. 212 ss.).

² Sulle diverse accezioni di «migrante irregolare» si rinvia a Trevisanut (2012, pp. 1 ss.).

causa della contrapposizione tra i suoi Stati membri. La sfida, per i paesi della riva Nord e in particolare per l'Unione europea, che con il Trattato di Lisbona ha deciso di dotarsi di una politica migratoria comune, è quella di conciliare gli aspetti umanitari, da ritenere sempre prioritari, con le esigenze di controllo delle frontiere e di prevenzione e repressione di reati. Naturalmente, come da molti sollecitato, la questione dovrebbe essere risolta alla radice, agendo sulle cause che determinano l'abbandono del proprio paese, e quindi «a terra», prima che in mare, ma ovviamente su questo punto, che per la sua importanza meriterebbe ben altra attenzione, non possiamo soffermarci in questa sede.

Sul piano strettamente umanitario, l'esempio più notevole d'intervento è costituito dall'operazione *Mare nostrum*, lanciata dall'Italia in conseguenza della tragedia avvenuta al largo di Lampedusa il 3 ottobre 2013, incidente che causò più di 350 morti. Si è trattato quindi di un'operazione, durata fino alla fine del 2014, squisitamente nazionale, benché del tutto conforme ai principi dell'Unione europea in materia. Mezzi e uomini di varie amministrazioni, in una porzione molto ampia del Mediterraneo (fino alle coste libiche) sono stati impiegati, e davvero ingente è stato il numero d'interventi effettuati e di vite umane salvate. Il costo elevato di tale operazione, e le critiche di molti partner nell'Unione, ha condotto alla cessazione dell'operazione. La principale critica, mossa sia dalle opposizioni politiche interne, sia dai Governi europei (in particolare da Spagna e Grecia), consiste in un presunto effetto d'incentivo (*calling effect*) alle partenze, a ragione dell'alta possibilità di essere intercettati in un'area molto vasta, «salvati» dalle motovedette italiane e accompagnati nei porti della penisola. È il caso di smentire subito, alla luce purtroppo delle tragiche evenienze dei mesi successivi alla fine dell'operazione *Mare nostrum*, la fondatezza di tali critiche³. L'incentivo alla partenza via mare, e lo dimostrano appunto i numeri e le tragedie dei primi mesi del 2015, è solo determinato dalle condizioni socio-politiche dei paesi di prove-

³ Le partenze si susseguono senza soluzione di continuità, come purtroppo le tragedie del mare, come ad esempio quella consumatasi l'8 febbraio 2015, con 29 persone decedute per ipotermia malgrado i soccorsi (si veda «la Repubblica» del 10 febbraio 2015, con un'intervista al sindaco di Lampedusa dal titolo significativo: *Tragica prova dell'inutilità di Triton, con Mare nostrum arrivavano vivi*), fino ad arrivare all'ecatombe della notte del 18 aprile, con un numero stimato di morti tra i 700 e i 900.

nienza e di transito, cui vanno aggiunte alcune iniziative contingenti, quali la costruzione di «muri» di contenimento al confine da parte di Bulgaria e Ungheria, il respingimento con mezzi di dissuasione piuttosto «energetici» da parte di Grecia e Spagna (come segnalato da alcune organizzazioni umanitarie) e le politiche restrittive, nella concessione dei visti, adottate di recente da molti paesi del Nord Europa.

L'operazione *Mare nostrum* è stata sostituita dall'operazione *Triton*, che presenta caratteristiche molto diverse. Innanzitutto è un'operazione che, pur svolgendosi in spazi marini prossimi alle coste italiane (con un limite di 30 miglia), è gestita e finanziata dall'Unione europea, in particolare con il coinvolgimento dell'Agenzia Frontex⁴. In secondo luogo, scopo precipuo di quest'operazione è la sorveglianza delle frontiere, pur nel rispetto, come affermato dal suo direttore esecutivo, delle esigenze di tutela della vita umana in mare⁵.

Ne consegue che, presumibilmente (e come in parte già dimostrato dagli eventi del 2015), il soccorso in mare dei migranti sarà ancora demandato principalmente alle autorità degli Stati costieri, *in primis* quelle italiane. Questa considerazione resta a nostro avviso valida anche dopo la riunione del Consiglio europeo straordinario del 23 aprile 2015, convocato dopo la tragedia consumatasi ancora una volta in mare il 18 aprile.

Dal documento finale si evince, infatti, sostanzialmente, che l'impegno economico dell'Unione sarà triplicato e che i membri del Consiglio hanno trovato un accordo per intensificare il contrasto al traffico dei migranti. Nessun rilievo viene dato invece all'esigenza di mettere in piedi, finalmente, una straordinaria operazione umanitaria nel Mediterraneo e nei paesi di origine e di transito. Le operazioni di soccorso e di assistenza restano quindi funzionali a quelle di contrasto e

⁴ Frontex (nome completo: Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea) è un'agenzia creata dalle istituzioni dell'Unione europea il cui centro direzionale è a Varsavia. Il suo scopo è il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne – aeree, marittime e terrestri – degli Stati dell'Unione e l'attuazione degli accordi con i paesi confinanti con l'Unione per la riammissione dei migranti extracomunitari respinti lungo le frontiere.

⁵ Come dichiarato all'atto del lancio dell'operazione *Triton* (si veda il sito web di Frontex): «According to the mandate of Frontex, the primary focus of operation Triton will be border control, however I must stress that, as in all our maritime operations, we consider saving lives an absolute priority for our agency».

di repressione dei flussi migratori irregolari, conformemente al mandato originario dell'operazione *Triton*⁶.

2. I rifugiati e l'Europa. Il «sistema di Dublino»

Un cenno a parte merita la questione dei rifugiati. L'Unione europea ha adottato il 26 giugno 2013 il cosiddetto «pacchetto asilo», composto da due direttive e due regolamenti (cosiddetto «sistema di Dublino»), ai quali va aggiunta la rifusione della direttiva «qualifiche» adottata nel 2011⁷. Questa riforma, pur introducendo novità e miglioramenti rispetto al passato, non sembra tuttavia idonea a realizzare l'obiettivo finale, e cioè «indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda d'asilo [...] assicurare che casi analoghi siano trattati allo stesso modo, giungendo allo stesso risultato»⁸, a causa del potere discrezionale, ancora molto ampio, riconosciuto agli Stati membri.

In seguito all'ingresso e all'identificazione del richiedente asilo, la competenza all'esame della domanda di protezione internazionale spetta a un solo Stato membro, di norma quello nel quale è avvenuto il primo ingresso, regolare o irregolare, del migrante (eccezioni sono previste nell'interesse superiore dei minori e per assicurare il diritto all'unità familiare). L'obiettivo è di impedire ai richiedenti asilo di presentare domande in più Stati membri (cosiddetto *asylum shopping*), nonché di ridurre il numero di richiedenti asilo «in orbita», vale a dire trasportati da Stato membro a Stato membro. Ai sensi del regolamento di Dublino, se una persona che aveva presentato istanza di asilo in un paese dell'Unione, o comunque identificata all'atto dell'ingresso in tale paese, entra in un altro paese membro, deve essere rimandata al primo Stato. Il meccanismo si regge quindi sulla fiducia tra

⁶ Su questi ultimi sviluppi, e per i riferimenti ai documenti rilevanti, si rinvia a Favilli (2015); De Vittor (2015).

⁷ Direttiva 2013/32/Ue, recante procedura comune ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, e 2013/33/Ue, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Su questo si veda Cataldi, Del Guercio e Liguori (2014); Morgese (2013, pp. 15 ss.); Del Guercio (2014).

⁸ Cfr. *Programma di Stoccolma - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, «Gazzetta ufficiale dell'Unione europea», C 115 del 4 maggio 2010.

gli Stati membri, che si considerano reciprocamente «sicuri» ai fini dell'applicazione dei principi e delle norme dell'Unione in materia di asilo, principi che si rifanno alla Convenzione di Ginevra del 1951 sul rifugiato e quindi, innanzitutto, al cosiddetto principio di *non-refoulement*.

L'applicazione del criterio del «primo ingresso» ha tuttavia prodotto una pressione sproporzionata sugli Stati di frontiera, i quali hanno peraltro mostrato di non essere sempre in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze di accoglienza e di esame delle richieste di asilo⁹. Tale criterio concorre, inoltre, anche alla responsabilità dell'aumento dei decessi in mare, poiché i trafficanti di migranti organizzano viaggi più lunghi e rischiosi per l'Italia, anziché per esempio per Malta e Cipro, per le maggiori possibilità di accoglimento delle domande di protezione internazionale. Infine, la presunzione secondo la quale gli Stati membri debbano considerarsi sempre reciprocamente sicuri ai fini dell'accoglienza è stata smentita dalle corti europee. Per quanto riguarda la Corte europea dei diritti dell'uomo, va ricordata la sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, del 21 gennaio 2011 (Grande Camera), con la quale il Belgio è stato condannato, tra l'altro, per aver rinvio un richiedente asilo in Grecia, paese di primo ingresso ai sensi del regolamento di Dublino¹⁰. L'aver ottemperato al diritto dell'Unione europea non esime, affermano i giudici di Strasburgo, da responsabilità per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nel caso di specie riscontrabile (art. 3, divieto di «trattamenti disumani e degradanti») alla luce delle condizioni in cui versano i richiedenti asilo in Grecia. A maggior ragione tenuto conto che il Regolamento Dublino contempla una clausola, cosiddetta «di sovranità», che consente allo Stato membro di prendere in carico la domanda di protezione benché non gli competeva. Ancora più interessante e recente è la sentenza, sempre della Grande Camera, del 4 novembre 2014, *Tarakhel c. Svizzera*. Di fronte al rifiuto della concessione dell'asilo da parte della Svizzera, per la necessità di tornare in Italia, paese di primo ingresso, una famiglia afgana di rifugiati ricorre alla Corte di Strasburgo, sempre ai sensi dell'art. 3 Cedu. La Corte condanna lo Stato convenuto poiché,

⁹ In proposito si veda l'Agenda europea sull'immigrazione del 13 maggio 2005. Nel 2014 cinque Stati membri (tra cui l'Italia) hanno trattato il 72% di tutte le domande di asilo.

¹⁰ Sulla giurisprudenza inerente al regolamento Dublino si rinvia a Liguori (Cataldi, Del Guercio e Liguori, 2014, pp. 43 ss.) e Aa.Vv. (2014).

alla luce dei dati forniti dal Ministero dell'Interno italiano, appare evidente la discrepanza tra il numero delle richieste d'asilo e i posti disponibili nelle strutture Sprar (Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). La Svizzera aveva quindi il dovere di non applicare meccanicamente il sistema di Dublino, dal momento che la mancanza di «carenze sistemiche» in Italia (carenze rilevate invece dalla Corte nei confronti della Grecia nel caso precedentemente citato) non deve però esimere lo Stato dall'accertare in concreto se esista un rischio reale di trattamenti inumani e degradanti nel paese di destinazione, in particolar modo quando siano coinvolti dei minori, come nel caso di specie.

Principi non difformi sono stati affermati anche dalla stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea, in particolare nella sentenza pregiudiziale resa il 21 dicembre 2012 (caso *N.S.*) su rinvio di un tribunale del Regno Unito. La Corte conferma la presunzione dello status di paese sicuro da attribuirsi reciprocamente tra gli Stati membri, presunzione che, tuttavia, non è assoluta, ma relativa; sancisce pertanto l'obbligo di sospendere il trasferimento nel caso in cui le autorità dello Stato di invio «non possano ignorare che le carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in tale Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio reale di subire trattamenti inumani o degradanti», in quanto tali vietati dall'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Altre perplessità circa il regime europeo comune di asilo sono state sollevate per ciò che riguarda le persone appartenenti alle cd. «categorie vulnerabili», in particolare i minori, i quali possono essere sottoposti a detenzione amministrativa, oltre che a procedure accelerate di esame della domanda di protezione internazionale, e appaiono quindi non sufficientemente tutelati. Anche la corretta e uniforme valutazione del concetto di «paese terzo sicuro» al quale consegnare eventualmente lo straniero è lungi dall'essere definita. Vale solo il requisito della «sicurezza»? E comunque come si fa ad accertarla? Certamente non basta il requisito formale dell'avvenuta ratifica dei trattati sui diritti umani da parte dello Stato terzo o le assicurazioni governative, come più volte messo in rilievo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹¹.

¹¹ Cfr., in particolare, Corte europea dei diritti umani, *Hirsi e altri c. Italia*, ricorso n. 27765/09, sentenza del 23 febbraio 2012 (sulla quale ritorneremo nel paragrafo successivo).

Insomma, non è una sorpresa, soprattutto alla luce degli eventi dell'estate del 2015, il ripensamento generale in atto del sistema di Dublino, oggetto di numerose critiche da parte della stessa Commissione europea, oltre che da parte della dottrina e delle associazioni attive nella difesa dei diritti umani. Nel momento in cui scriviamo la situazione è ancora fluida, anche se notevoli cambiamenti sembrano preannunciarsi, in sede europea ma anche nazionale. La crisi europea dei migranti del 2015 ha visto una ancor più netta, rispetto al passato, divisione tra gli Stati membri circa l'atteggiamento complessivo e le misure da adottare. L'Ungheria, a partire dal 23 giugno 2015, ha iniziato a respingere i migranti alla frontiera con la Serbia. Il 24 agosto 2015 la Germania ha invece deciso di sospendere il regolamento di Dublino per quanto riguarda i profughi siriani e di elaborare direttamente le loro domande d'asilo, annunciando di garantire accoglienza a tutti i profughi di quel paese che la chiedessero. Quest'ultima posizione, pur apprezzabile dal punto di vista umanitario, pone però il problema della cosiddetta «accoglienza selettiva». Non c'è dubbio che esistano situazioni gravi e improvvise che hanno bisogno di risposte immediate, ma è difficile diversificare, in base alla nazionalità, persone che hanno gli stessi diritti. Ciò, peraltro, si pone in contrasto con la Convenzione di Ginevra del 1951 sul riconoscimento dello status di rifugiato, che vieta qualsiasi discriminazione nel beneficio dei diritti garantiti¹².

Finalmente, in sede europea, si sta facendo strada la convinzione della necessità di elaborare un meccanismo per il ricollocamento negli altri paesi, principalmente in Germania, Francia e Spagna, di parte dei richiedenti asilo in Italia, Grecia e Ungheria. Secondo le proposte presentate dalla Commissione il 9 settembre 2015, un sistema di ricollocamento permanente automatico, che scatterebbe nel momento in cui si verificassero aumenti improvvisi e cospicui degli arrivi, potrebbe essere introdotto (Commissione europea, 2015). La quota assegnata a ogni paese dipenderà dal Pil, del livello di disoccupazione, dal numero di abitanti e dalla domande di asilo già processate. Le nazioni che si rifiuteranno di accogliere i migranti dovranno pagare delle sanzioni eco-

¹² La Convenzione di Ginevra è stata ratificata dall'Italia con la legge 24 luglio 1954, n. 722. Anche le modifiche apportate alla Convenzione dal Protocollo di New York sono state recepite nel nostro ordinamento con la legge 14 febbraio 1970, n. 95.

nomiche. Il sistema delle quote presenta tuttavia l'inconveniente di non tener conto delle aspirazioni dei richiedenti asilo, che hanno conoscenze, legami e desideri non necessariamente collimanti con le destinazioni loro assegnate. Occorrerà inoltre scongiurare rischiosi viaggi per mare, senza però impedire a chi fugge di raggiungere luoghi sicuri.

Un'ultima osservazione riguarda l'Italia, paese che, all'art. 10, terzo comma, ha una disposizione costituzionale sul diritto d'asilo tra le più avanzate in Europa, stabilendo l'accoglienza per chi non gode dei diritti fondamentali, e quindi non soltanto per chi è perseguitato, come dispone la Convenzione di Ginevra del 1951. È noto tuttavia che, a tutt'oggi, manca una legge organica in materia che dia attuazione al principio costituzionale, e solo la «supplenza» del giudice ha talvolta ovviato a questa mancanza (si veda in particolare la decisione della Corte di Cassazione, Sez. unite civili, 26 maggio 1997, n.4674). Il 26 maggio 2015 è stata presentata alla Camera una proposta di legge (n. 3146), d'iniziativa dei deputati Marazziti e altri, concernente la «disciplina organica del diritto di asilo e di altre forme di protezione internazionale». Non è questa la sede per soffermarsi su questo testo, composto di ben 45 articoli. Preme rilevare però che, per la prima volta, nell'art. 25, si prospetta l'ipotesi, interessante e foriera di positivi sviluppi (sebbene anch'essa non priva di controindicazioni), per cui «la domanda di protezione internazionale può essere presentata anche nello Stato d'origine del richiedente, previo colloquio presso l'Acnur o altri organismi e ong nazionali e internazionali presenti nello Stato che, a seguito dell'esito positivo di tale colloquio, provvedono a inviare la domanda per via telematica all'ambasciata o al consolato italiano competente per territorio». La creazione di canali legali d'ingresso, attraverso l'esame della domanda nello Stato d'origine, sicuramente è idonea a prevenire quei «viaggi della speranza» che, soprattutto via mare, si sono mostrati così pericolosi per la vita umana.

3. La prevenzione e repressione del traffico di migranti. La giurisprudenza italiana più recente

Dopo le necessità umanitarie, da considerare sempre prioritarie, e la questione della gestione dei confini, il terzo aspetto rilevante per la gestione del fenomeno migratorio in mare è l'attività di prevenzione e repressione dei reati, sia dal punto di vista dell'esercizio di atti coerci-

RPS

Giuseppe Cataldi

tivi nei confronti della nave e delle persone a bordo, sia per quel che concerne il titolo all'esercizio della giurisdizione, e ciò, ovviamente, con regole e modalità diverse a seconda degli spazi marini considerati¹³.

Sul punto va segnalata una recente giurisprudenza della Cassazione italiana, il cui comune denominatore è costituito da una condotta illecita, direttamente riconducibile a un disegno criminoso unitario, che in parte si svolge in spazi di giurisdizione italiana, in parte in alto mare¹⁴.

Le organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani hanno, infatti, da qualche tempo escogitato un nuovo sistema, efficace quanto cinico, per facilitare l'operazione di transito via mare di migranti non autorizzati, minimizzando il rischio di essere intercettati dalle Forze di polizia degli Stati di approdo. Una «nave madre» salpa dalle coste nordafricane e, in alto mare, trasferisce su gommoni o barchini di scarsa o nessuna sicurezza i migranti, di solito affidando a uno di essi, privo di qualsiasi cognizione in materia, la guida del natante, diretto verso le coste del Mediterraneo settentrionale. A questo punto la «nave madre» fa rotta verso il porto da cui era partita, non prima di aver lanciato un segnale di soccorso (Sos), al fine di coinvolgere, e quindi strumentalizzare, le unità di polizia degli Stati di approdo (di solito l'Italia). Queste ultime non possono, infatti, fare a meno di intervenire per motivi umanitari, realizzando quello che tecnicamente va sotto il nome di «Intervento Sar» (*Search and rescue*), ai sensi della Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare del 1979. Va qui ricordato anche che l'obbligo in questione è stato ribadito, proprio nei confronti dell'Italia, dalla già ricordata sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Gc) *Hirsi Jamaa e altri*, del 22 febbraio 2012, che ha chiarito anche l'ambito di validità del già ricordato obbligo di *non-refoulement* negli spazi marini, e cioè che l'alto mare è da equiparare a una frontiera nazionale, con applicazione degli stessi principi, nel caso di «occupazione» da parte delle navi militari di uno Stato (nella specie l'Italia) impegnate nel soccorso e accertamento dello status di rifugiato delle persone a bordo. Di conseguenza l'Italia

¹³ Sulla questione in generale, e con ampi riferimenti alla giurisprudenza italiana rilevante, si rinvia a Leanza e Graziani (2014, pp. 163 ss.).

¹⁴ Tra le tante, si veda, ad esempio, Cassazione penale (Sez. I), 23 gennaio 2015, n. 3345; Cassazione penale (Sez. I), 27 maggio 2014, n. 14510; Cassazione penale (Sez. I), 23 maggio 2014, n. 36052.

fu condannata per l'accompagnamento coatto in Libia (in applicazione del trattato bilaterale Italia-Libia) delle persone soccorse¹⁵.

Con molta efficacia la giurisprudenza italiana citata ha messo in luce che, nei casi dedotti in giudizio, l'azione dei soccorritori è, dal punto di vista del diritto penale (art. 54.3 del codice penale italiano), qualificabile come «azione dell'autore mediato». Il soccorso si presenta, di conseguenza, «non come fatto imprevedibile ma previsto, voluto e provocato», e che essendo lo stato di necessità riconducibile e provocato dai trafficanti, l'operato di questi ultimi è «sanzionabile nel nostro Stato» benché essi abbiano operato solo in ambito extraterritoriale.

Può lo Stato costiero, nella specie lo Stato italiano, esercitare poteri coercitivi in spazi marini non soggetti alla sua sovranità o giurisdizione? Il problema non si pone, ovviamente, nei confronti di navi battenti bandiera nazionale. Nel caso di navi prive di bandiera o di nazionalità straniera bisogna invece, in primo luogo, fare riferimento all'art. 110 della Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare (Unclos), che disciplina il diritto di visita in alto mare. Com'è noto, questa disposizione non contempla, tra le eccezioni al potere esclusivo di controllo dello Stato costiero, l'ipotesi del traffico di migranti, e solo un'interpretazione molto estesa, e forse discutibile, della definizione di «commercio di schiavi» (ipotesi contemplata dall'art. 110) è stata talvolta richiamata per permettere l'uso di poteri coercitivi in casi analoghi a quelli in commento.

Molto più specifica e dettagliata è la Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale, in particolare il Protocollo 4, contro il traffico dei migranti via terra, via mare e via aria, il cui art. 8 prevede misure contro il traffico dei migranti via mare¹⁶. In base a questa disposizione, l'abbordaggio e l'ispezione di una nave, così come l'adozione di misure coercitive appropriate, sono sempre permesse, con riferimento ad azioni adottate al fine di combattere il traffico di migranti, se c'è un sospetto che la nave sia priva di nazionalità, mentre, nel caso di nave in alto mare battente bandiera di Stato diverso da quello che interviene, le misure in questione dovranno essere autorizzate. Applicando questo principio (a nostro avviso da conside-

¹⁵ Per un commento si rinvia a Liguori (2012, pp. 415 ss.).

¹⁶ Convenzione e Protocolli delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001, ratificati con legge 16 marzo 2006, n. 146.

rare valido anche dal punto di vista del diritto consuetudinario), la decisione in commento, confermando quanto già affermato in precedenza dalla Cassazione con le sentenze già ricordate, fornisce indicazioni operative che possono essere sintetizzate come segue.

Se ci sono fondati motivi per collegare la «nave-madre» (o anche «l'imbarcazione-figlia») a complici operanti sul territorio italiano (cd. «organizzatori locali»), la giurisdizione italiana e l'esercizio di poteri coercitivi in alto mare possono considerarsi legittimi. Se invece la connessione con l'Italia manca, occorre attendere che l'imbarcazione-figlia entri nella zona contigua. Nel momento in cui ciò avviene, e a ragione del legame esistente tra le due imbarcazioni, i poteri coercitivi possono essere esercitati nei confronti sia del battello più piccolo sia della nave-madre, e ciò anche se quest'ultima è in navigazione o in sosta nell'alto mare, ovviamente con il consenso dello Stato di bandiera a meno che la nave sia priva di bandiera. Soccorrono in questi casi i principi del diritto d'inseguimento e della presenza costruttiva (art. 111 Unclos).

Quest'ultima conclusione presuppone risolta in via definitiva la questione dell'adozione da parte dell'Italia della zona contigua, almeno ai fini della prevenzione e repressione delle leggi nazionali sull'immigrazione. È noto che una formale proclamazione, così come prevista dal diritto internazionale, non è mai intervenuta; è altrettanto noto, tuttavia, che l'art. 11, lettera d, della legge n. 189 del 30 luglio 2002, prevede specificamente che: «La nave italiana in servizio di polizia, che incontri nel mare territoriale o nella zona contigua, una nave, di cui si ha fondato motivo di ritenere che sia adibita o coinvolta nel trasporto illecito di migranti, può fermarla, sottoporla ad ispezione e, se vengono rinvenuti elementi che confermino il coinvolgimento della nave in un traffico di migranti, sequestrarla conducendo la stessa in un porto dello Stato». Si può quindi dedurre che, ai soli fini dell'immigrazione (ad esclusione quindi delle altre ipotesi previste), la zona contigua esista, e la sua esistenza sia opponibile a tutti gli Stati, trattandosi di un istituto previsto dal diritto consuetudinario, così come dall'Unclos. Poniamo l'accento su questa circostanza al fine di ribadire ancora una volta l'erroneità delle conclusioni alle quali sul punto giunge la Corte di Cassazione nella sua sentenza dell'8 settembre 2010 (Andreone 2010; 2011, p. 183 ss.). Questa decisione, infatti, afferma l'illegittimità della pretesa di opporre l'esistenza della zona contigua alla Turchia, non avendo questo Stato ratificato l'Unclos. Purtroppo

questa decisione continua a condizionare e limitare le azioni di polizia nella zona contigua.

In conformità anche agli orientamenti che sembrano prevalere in seno alle istituzioni europee, già evidenziati, riteniamo che un'interpretazione anche più ampia delle regole in materia di collegamento con la costa, e ciò nell'interesse della repressione del crimine della tratta di migranti e della salvezza delle vite umane in mare, dovrebbe consolidarsi. Va anche messo in luce che le tecniche usate per intercettare le comunicazioni, e la cooperazione esistente tra gli Stati, consente ormai di anticipare, rispetto al passato anche recente, l'accertamento di questa connessione. Rilevante a tale riguardo è il sistema Eurosur, creato dall'Unione europea con regolamento n. 1052 del 22.10.2013, «che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere» (Carrera e Den Hertog, 2015, pp. 17 ss.). In secondo luogo, al fine di scoraggiare definitivamente le tecniche usate dai trafficanti di migranti, crediamo sia necessario consentire l'adozione di azioni coercitive, anche quando non ci sia prova del contatto con la costa, ma sia il trasferimento in alto mare dalla nave-madre alla nave-figlia, sia la rotta intrapresa da quest'ultima provino l'esistenza di un disegno criminoso e l'obiettivo di raggiungere la costa italiana. Ciò a maggior ragione (ma non lo riteniamo un requisito essenziale) qualora la nave più grande abbia lanciato un Sos, attivando in maniera strumentale le procedure di *search and rescue*. Un buon esempio di questa possibilità ci viene fornito da una sentenza del Tribunale di Reggio Calabria, nella quale, sulla scorta dei rilevamenti effettuati fin dall'inizio anche con l'aiuto dei mezzi Frontex, l'intervento sulle navi e le persone coinvolte è stato ritenuto legittimo benché si fosse tutto svolto in alto mare¹⁷. Il nostro auspicio è che la Corte di Cassazione possa in futuro confermare questa impostazione.

4. Conclusioni

In conclusione, a nostro avviso, è tempo di superare la pratica di intervenire con provvedimenti dettati da situazioni di emergenza e finalmente realizzare, da parte dell'Unione europea e dei singoli Stati, una reale e du-

¹⁷ Tribunale di Reggio Calabria (Sez. Gip - Gup), 28 luglio 2014, n. 223 - Hazer Elsahat Mohamed Elmokader e altri.

ratura politica di gestione delle migrazioni, che sia innanzitutto condivisa, e che dia attuazione al dettato del Trattato di Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Anche perché la vera emergenza, è noto, è quella Sud-Sud, con, ad esempio, quattro milioni di profughi siriani in Libano e Giordania, vale a dire in un territorio notevolmente più contenuto di quello dei 28 paesi dell'Unione. La priorità è l'agire sulle cause che spingono i migranti a partire. In secondo luogo, qualsiasi decisione circa la gestione dei flussi migratori non potrà negare i fondamenti del diritto dell'Unione, e quindi gli imperativi collegati alla «solidarietà» e al rispetto dei diritti umani. Infine, la cooperazione tra gli Stati è indispensabile ai fini della prevenzione e repressione dei reati collegati al traffico di migranti, gestito da organizzazioni criminali transnazionali.

La storia ci insegna che le civiltà che hanno opposto muri all'arrivo di popolazioni migranti sono state presto travolte, mentre l'apertura e il *melting pot* hanno favorito lo sviluppo sociale, economico e civile degli Stati. Questi principi sono stati ribaditi, e hanno dato luogo ad alcune proposte operative, in un recente incontro tra gli operatori del mare, delle migrazioni e dei diritti umani che ha elaborato la cosiddetta «Carta di Napoli sulle proposte per affrontare le migrazioni nel Mar Mediterraneo»¹⁸, che qui di seguito si riproduce a titolo di sintesi conclusiva di questo scritto.

Riferimenti bibliografici

- Aa. Vv., 2014, *Atti del convegno «Il sistema di Dublino versus la libertà di movimento dei rifugiati in Europa»*, Camera dei deputati, Roma, 24 febbraio, «Diritti dell'uomo. Cronache e battaglie», n. 1, pp. 96 ss.
- Andreone G., 2010, *Nota di commento alla sentenza Kircaoglu Mehmet e Sanaga Mehmet*, «Italian Yearbook of International Law», pp. 419 ss.

¹⁸ Per un approfondimento si rinvia al sito internet www.jmcmigrants.eu del «Centro di eccellenza Jean Monnet sulla tutela dei diritti dei migranti nel Mediterraneo». La «Carta di Napoli» fu elaborata il 15 maggio 2015 presso l'Università degli studi di Napoli «L'Orientale» a conclusione dello *stakeholders' workshop* dal titolo «From Mare nostrum to Triton and the Way Forward to Deal with Migration in the Mediterranean Sea».

- Andreone G., 2011, *Immigrazione clandestina, zona contigua e Cassazione italiana: il mistero si infittisce*, «Diritti umani e diritto internazionale», vol. 5, n. 1, pp. 183 ss.
- Carrera S. e Den Hertog V., 2015, *Whose Mare? Rule of Law Challenges in the field of European Border Surveillance in the Mediterranean*, «Ceps Paper in Liberty and Security in Europe», n. 79, gennaio, pp. 17 ss.
- Cataldi G., Del Guercio A. e Liguori A. (a cura di), 2014, *Il Diritto di asilo in Europa*, Photocity Edizioni, Napoli.
- Commissione europea, 2015, *Refugee Crisis: European Commission takes decisive action*, 9 settembre, Strasburgo, disponibile all'indirizzo internet: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm?locale=en.
- De Vittor F., *I risultati del Consiglio europeo straordinario sull'emergenza umanitaria nel Mediterraneo: repressione del traffico di migranti o contrasto all'immigrazione irregolare?*, «SIDIBlog (blog della società italiana di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea)», 27 aprile, disponibile all'indirizzo internet: www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1399.
- Del Guercio A., 2014, *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune d'asilo*, «Osservatorio costituzionale», settembre, disponibile all'indirizzo internet: www.osservatorioaic.it/la-seconda-fase-di-realizzazione-del-sistema-europeo-comune-d-asilo.html.
- Favilli C., 2015, *Le responsabilità dei Governi degli Stati membri nella difficile costruzione di un'autentica politica dell'Unione europea di immigrazione e di asilo*, «SIDIBlog (blog della società italiana di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea)», 27 aprile, disponibile all'indirizzo internet: www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=1401.
- Leanza U. e Graziani F., 2014, *Poteri di enforcement e di jurisdiction in materia di traffico di migranti via mare: aspetti operativi nell'attività di contrasto*, «La Comunità internazionale», v. 69, n. 2, pp. 163-208.
- Liguori A., 2012, *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, «Rivista di diritto internazionale», vol. 95, n. 2, pp. 415-443.
- Liguori A., *Clausola di sovranità e regolamento «Dublino III»*, in Cataldi G., Del Guercio A. e Liguori A. (a cura di), *Il Diritto di asilo in Europa*, Photocity Edizioni, Napoli.
- Morgese G., 2013, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, «Diritto immigrazione e cittadinanza», n. 4, pp. 15 ss.
- Scovazzi T., 2014, *Human Rights and Immigration at Sea*, in R. Rubio-Marin (a cura di), *Human Rights and Immigration*, Oxford University Press, Oxford.
- Trevisanut S., 2012, *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene Editore, Napoli.

LA CARTA DI NAPOLI

Proposte per affrontare le migrazioni nel Mare Mediterraneo

Marsafenet – il network di esperti sugli aspetti giuridici della sicurezza in mare – e Jmce Migranti – il Centro di eccellenza *Jean Monnet* sui diritti dei migranti nel Mediterraneo – entrambi aventi l'obiettivo di migliorare lo scambio di informazioni e di buone pratiche sulle migrazioni nel Mediterraneo tra tutte le parti interessate e di promuovere altresì l'elaborazione e l'adozione di idonee e concrete soluzioni.

- ♦ Avendo preso in considerazione il quadro giuridico internazionale (convenzioni, risoluzioni e principi guida) applicabile al fenomeno in esame, i recenti risultati emersi dalle conclusioni del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 e dalla risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015, nonché le ultime proposte per l'Agenda europea sulle migrazioni presentate dalla Commissione europea il 15 maggio 2015.
- ♦ Esprimendo profonda preoccupazione per il crescente numero di migranti deceduti o scomparsi nel tentativo di attraversare il Mediterraneo mentre cercavano di raggiungere un luogo sicuro in Europa.
- ♦ Prendendo atto dei risultati derivanti dallo *Stakeholder Questionnaires - Migration at Sea: A comprehensive Approach* che ha raccolto e analizzato i dati e le informazioni forniti da diverse categorie di stakeholder relativamente al controllo delle frontiere e alla sorveglianza marittima, da un lato, e alla protezione delle vite dei migranti in mare, dall'altro lato, e tenendo conto in modo specifico dei seguenti risultati:
 - a) il quadro normativo internazionale in materia è inadeguato poiché è stato adottato con lo scopo di disciplinare situazioni di pericolo diverse dal fenomeno attuale di massicci flussi migratori nel Mediterraneo. È necessario dunque uno sforzo finalizzato al rispetto in buona fede non solo degli obblighi che discendono dalle norme di Diritto del mare, ma anche di quelli che derivano dalle norme poste a protezione dei rifugiati e da quelle poste a salvaguardia dei diritti dell'uomo;
 - b) il quadro normativo nazionale è nella maggior parte dei casi poco chiaro e ambiguo; inoltre diverse disposizioni interne rischiano di criminalizzare l'assistenza umanitaria fornita ai migranti in difficoltà;

- c) è necessario che siano riveduti i criteri utilizzati per valutare le nozioni di «luogo sicuro» e di «pericolo» in modo da renderle conformi con gli standard derivanti dalle norme sui rifugiati e sui diritti dell'uomo ed evitare, quindi, il fenomeno dei respingimenti in mare e altre serie violazioni di tali norme;
- d) sebbene la società civile svolga un ruolo fondamentale e particolarmente apprezzabile, il suo intervento deve essere previsto per far fronte solo a situazioni temporanee ed emergenziali, e non come soluzione permanente al problema. Agli Stati è richiesto di investire le risorse necessarie per predisporre servizi di ricerca e soccorso efficaci e sufficienti, e ciò in linea con quanto sancito dagli obblighi internazionali in materia.

Tutto ciò premesso, proponiamo alle istituzioni attive sia a livello nazionale sia a livello internazionale di:

1. Considerare la dimensione attuale del fenomeno migratorio nel Mare Mediterraneo come un fenomeno globale che, come tale, richiede un approccio comprensivo e sforzi condivisi tra gli Stati.
2. Rivalutare le operazioni di controllo delle frontiere alla luce dell'imponente fenomeno di migrazioni irregolari nel Mediterraneo. In particolare:
 - l'Unione europea dovrebbe predisporre nel Mediterraneo un'operazione di ricerca e salvataggio credibile ed efficace, sul modello di *Mare nostrum*;
 - Frontex dovrebbe svolgere in modo effettivo il suo duplice ruolo di coordinamento del sostegno operativo alle frontiere agli Stati membri che si trovano sotto la pressione dei flussi migratori e di ausilio nella protezione della vita dei migranti in mare.
3. Contrastare in modo più efficace il contrabbando e il traffico di migranti attraverso:
 - un'efficace cooperazione regionale e internazionale tra gli Stati e attraverso misure effettive per prevenire il traffico di migranti nei paesi di origine e in quelli di transito;
 - una maggiore cooperazione tra gli Stati al fine di armonizzare le procedure giudiziarie contro i trafficanti;
 - una maggiore cooperazione finalizzata a favorire la più ampia ed efficace applicazione possibile delle norme internazionali sul di traffico di migranti.
4. Incoraggiare l'adozione di norme internazionali che fissino chiari criteri per determinare il concetto di «luogo sicuro» presso cui sbar-

care i migranti, e ciò al fine di garantire l'effettiva tutela dei diritti umani, il rispetto del principio di *non-refoulement*, e una distribuzione più equa degli sforzi degli Stati membri di ospitare i sopravvissuti e soddisfarne diritti e bisogni.

5. Migliorare e allargare i canali di accesso legale all'Europa, attraverso una revisione del sistema di Dublino, nel pieno rispetto del diritto d'asilo, così come sancito nell'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, al fine di garantire il diritto dei rifugiati alla libertà di circolazione in Europa e quello al ricongiungimento familiare, favorendo, nel contempo, la creazione di canali alternativi di accesso sicuro e regolare tramite visti umanitari, semplificazione degli spostamenti e dei ricongiungimenti familiari, allargamento dei programmi di lavoro, di ricerca e di studio.
6. Sostenere le compagnie di navigazione nei loro sforzi per salvare vite umane, attraverso chiare e sicure procedure di sbarco e il rapido coordinamento delle operazioni di soccorso, in modo da ridurre al minimo i danni economici e le perdite finanziarie cui esse possano andare incontro per ottemperare all'obbligo di salvare i migranti in mare.

Le dinamiche dell'integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro italiano nell'ultimo decennio

Mattia Vitiello

RPS

L'inserimento lavorativo rappresenta il principale meccanismo di integrazione per gli immigrati. Questo articolo si propone di individuare le caratteristiche preminenti dell'integrazione lavorativa degli immigrati in Italia attraverso l'esame delle statistiche dell'Indagine trimestrale delle forze lavoro pubblicate dall'Istituto

nazionale di statistica. Il secondo obiettivo è quello di stabilire se queste caratteristiche sono cambiate negli ultimi dieci anni e quali sono le nuove tendenze nell'inserimento lavorativo degli immigrati. Infine, si intendono individuare i limiti e gli ostacoli all'incorporazione nel mercato del lavoro italiano per gli immigrati.

1. Anni difficili. I cambiamenti del quadro giuridico in materia di immigrazione e l'integrazione degli immigrati in Italia

Il primo decennio del nuovo secolo si è aperto con due provvedimenti legislativi che hanno significativamente influenzato i processi di integrazione della popolazione straniera presente in Italia. Il primo è la legge n. 189 del 2002, conosciuto anche come la Legge Bossi-Fini, in sostanza una legge contenente norme che andavano a modificare alcune parti del Testo unico sull'immigrazione approvato nel 1998. Il secondo – varato assieme alla Bossi-Fini – è rappresentato dalla regolarizzazione che ha emendato lo status giuridico di un gran numero di immigrati presenti in Italia prima del 2002. L'Istat stima in 650 mila il numero degli stranieri regolarizzati in questa occasione (Congia, 2005).

Questi due provvedimenti segnano l'avvio di una nuova fase per la storia immigratoria italiana caratterizzata, da un lato, dalla maturazione del fenomeno – un processo di maturazione peraltro già avviato nel decennio precedente – e dall'altro da un orientamento politico-istituzionale più restrittivo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la regolarizzazione ha contribuito alla stabilizzazione dei percorsi lavorativi, attivando anche un

maggiore coinvolgimento in termini quantitativi dei lavoratori immigrati in quelle occupazioni più stabili e garantite del settore primario del mercato del lavoro. Il nuovo corso politico-istituzionale invece trova la sua pietra miliare nell'articolo 5 della Legge Bossi-Fini che introduce la figura giuridica del contratto di soggiorno per lavoro subordinato. Essa consiste sostanzialmente in un contratto di lavoro stipulato fra un datore di lavoro, italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia, e un prestatore di lavoro, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea o apolide. Sempre in questo articolo, viene istituito un legame tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro in quanto all'articolo 5 comma 3 bis si prescrive che il permesso di soggiorno per motivi di lavoro è rilasciato a seguito della stipula del «contratto di soggiorno per lavoro» e la sua durata è quella prevista dallo stesso contratto di soggiorno.

Inoltre, anche se questa legge non ha toccato la parte del Testo unico sull'immigrazione¹ riguardante le politiche di integrazione per gli immigrati, ha escogitato tutta una serie di requisiti e criteri volti alla riduzione in concreto delle possibilità di accesso ai servizi sociali garantiti agli immigrati. Con questo testo la visione del fenomeno immigrazione come problema di ordine pubblico acquista una preminenza all'interno del corrente quadro legislativo, arrivando a identificare i due fronti per il governo dell'immigrazione. Il primo è rappresentato dal controllo dei nuovi ingressi e della popolazione immigrata irregolare con una severa restrizione dei canali di ingresso regolare e un incremento del numero di espulsioni. Il secondo è dato dal controllo degli immigrati regolari già presenti, creando il nuovo tipo di permesso di soggiorno legato al contratto di lavoro e complicando le procedure per il rinnovo del permesso, al fine di aumentarne la temporaneità e scoraggiarne la stabilizzazione. Negli anni successivi, la continua produzione di norme in merito all'immigrazione, riportate anche in provvedimenti legislativi del tutto estranei al fenomeno come quelle contenute nel cosiddetto Pacchetto sicurezza, configura il nuovo sistema italiano di accoglienza e di inclusione degli immigrati improntato all'accettazione condizionata e alla stratificazione civica.

In questo sistema l'accettazione degli immigrati è regolata da criteri di merito quali: avere uno status giuridico regolare; avere una occupa-

¹ Per esteso: decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, e successive modificazioni.

zione regolare; avere un certo numero di anni di residenza in Italia. Dunque gli immigrati «meritevoli» saranno quelli che lavorano e rispettano le regole e gli «immeritevoli» sono i clandestini, potenziale minaccia per la società italiana. Sulla base del criterio della meritevolezza, si fonda una vera e propria graduatoria nel godimento dei diritti sociali di cittadinanza. Questo sistema, pur non modificando le politiche di integrazione per gli immigrati codificate nel Testo unico, produce concretamente una «realità dei servizi subordinata a una classificazione di status giuridico spesso complessa, in cui i diritti si differenziano a seconda dello status regolare del soggetto: regolare con permesso di soggiorno, regolare con carta di soggiorno, regolare stabilizzato, richiedente asilo, rifugiato, irregolare, clandestino» (Spinelli, 2005, p. 87). Senza contare che in questo decennio in riguardo alle politiche sociali dirette agli immigrati, in un quadro legislativo e istituzionale sostanzialmente immutato, i deficit di implementazione sono stati di conseguenza notevolissimi (Morris, 2002; Pugliese, 2006).

In ultimo, sempre in merito alle novità legislative caratterizzanti il decennio trascorso, occorre ricordare l'introduzione dei permessi di soggiorno a punti e dell'accordo di integrazione per gli stranieri che entrano in Italia dopo il marzo del 2012 e disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 179 del 2011. Secondo questa norma, gli stranieri non Ue di età superiore ai 16 anni al momento dell'ingresso, nel presentare l'istanza di rilascio del permesso di soggiorno, dovranno sottoscrivere un accordo di integrazione così come disciplinato dalla legge 19 luglio 2009 n. 94 (il cosiddetto Pacchetto sicurezza). Con l'accordo, lo straniero si impegna a: acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua; acquisire una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione; acquisire una sufficiente conoscenza della vita civile in Italia; garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori. Lo straniero dichiara, altresì, di aderire alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione di cui al decreto del ministro dell'Interno in data 23 aprile 2007. Ovviamente lo Stato si impegna a sostenere il processo di integrazione dello straniero. La sottoscrizione dell'accordo conferisce un permesso di soggiorno con un numero di crediti pari a 16 che possono essere ridotti in occasione di condanne anche non definitive, sanzioni pecuniarie per illeciti amministrativi o tributari. Allo scadere dell'accordo si verifica il suo adempimento attraverso o la presentazione di un'adeguata certificazione o un esame. Se il punteggio è superiore a 30 crediti l'accordo è soddisfatto, da 1 a 29 è prevista una pro-

roga, al di sotto di 0 è prevista l'espulsione immediata. L'accordo d'integrazione sembra essere il prodotto di una concezione dell'integrazione come il processo di civilizzazione dell'immigrato, cioè di un «un processo che consiste, idealmente, nel passare dall'alterità più radicale all'identità più totale» (Sayad, 2002, p. 62). In questo quadro, le politiche d'integrazione si prefigurano non più come misure di politiche sociali ma come condizioni per l'immigrazione, cioè come requisiti che l'immigrato deve avere e dimostrare di avere, in una certa misura al momento dell'ingresso, e in misura accresciuta in corrispondenza di determinate scadenze programmate. In conclusione, il decennio trascorso si è caratterizzato per la «giuridificazione» dell'immigrazione intesa non solo come un progressivo allargarsi dell'ampiezza della legislazione sull'immigrazione, attraverso il continuo proliferare di norme formali e leggi di regolazione, ma anche e soprattutto come l'inquadramento giuridico dell'immigrazione senza la partecipazione democratica in termini giuridici ma in termini di virtù civica.

Comunque, anche se inquadrata in un contesto giudico-istituzionale «riluttante» (Cornelius e al., 1994), l'immigrazione nel decennio trascorso è cresciuta e i processi di integrazione della popolazione di origine straniera sono venuti a maturazione. Per quanto riguarda la crescita dell'entità numerica della presenza straniera, va segnalato che la componente più stabile – cioè quella residente – conosce un aumento delle presenze notevole, passando dai poco meno di 1.335.000 di stranieri residenti censiti nel 2001, ai poco più di 4.000.000 di stranieri residenti censiti nel 2011.

Considerando la composizione nazionale della popolazione straniera, la novità più significativa rispetto al decennio precedente riguarda le provenienze dall'Europa orientale. A cominciare da quelle della Moldavia e dell'Ucraina che passano rispettivamente da poco più di 4 mila stranieri censiti nel 2001 a oltre 130 mila del 2011, e dagli 8.647 residenti del 2001 a 180 mila residenti sempre nel 2011. Si segnala anche l'aumento registrato dagli stranieri di cittadinanza rumena, che passano da 74.885 sempre del 2001 a 823.100 del 2011. In questo decennio le provenienze dall'Est Europa accrescono il loro peso sul totale degli stranieri residenti, anche se le tradizionali provenienze, che come il Marocco e la Cina nel decennio intercensuario in questione aumentano di oltre 650 mila unità, continuano a conservare la loro importanza numerica. In tutti questi anni, come in quelli seguenti, il numero degli stranieri residenti cresce soprattutto per effetto dell'immigrazione dall'estero in misura sempre maggiore sotto forma di ricongiungimenti

familiari ma, in parte, anche per effetto delle nascite di bambini con genitori stranieri. L'aumento numerico dei permessi per motivi familiari si riscontra ancora meglio quando si contano i nuovi ingressi. Nel 2011 i nuovi ingressi in seguito al ricongiungimento familiare per la prima volta sopravanzavano gli ingressi per motivi di lavoro, 140.846 contro 124.544. Questa predominanza degli ingressi per ricongiungimento familiare è andata accentuandosi negli anni seguenti.

Un'ultima annotazione va fatta in merito agli ingressi dall'estero che stanno caratterizzando i flussi in entrata in Italia negli ultimi anni. In particolare, in seguito all'inizio dell'attuale crisi economica, si sono ridotti i nuovi ingressi per motivi di lavoro, passando da 358.870 nuovi ingressi per lavoro del 2010, a 57.040 del 2014. Questa diminuzione è in linea con la tendenza complessiva alla decrescita del totale dei nuovi ingressi mostrata dal 2010 in poi, passando da 598.567 nuovi ingressi sempre nel 2010, a 248.323 del 2014. Unico dato in controtendenza è quello riguardante i richiedenti e i beneficiari protezione internazionale o asilo politico che dal 2010 al 2014 passano da 10.336 a 47.873 nuovi ingressi. In un quadro di sostanziale riduzione degli ingressi, questa controtendenza si traduce ovviamente anche in un significativo aumento dell'incidenza dei flussi di profughi sul totale dei flussi, passando dal poco meno del 2 per cento del 2010 a più del 19 per cento per il 2014. Questo è sicuramente un prodotto della crisi umanitaria che sta vivendo il vicino Medio Oriente, come il Corno d'Africa, e rappresenta l'innovazione più importante nei movimenti migratori che interessano attualmente l'Italia. Dato che non si prevede un'immediata soluzione di questi conflitti è probabile che l'Italia si troverà ad affrontare una crescita di questo tipo di flussi che andranno ulteriormente a complicare il quadro dell'immigrazione in Italia.

Comunque, il ricongiungimento familiare, la formazione di famiglie e l'aumento delle nascite di figli con genitori stranieri rappresentano indubbiamente le novità più importanti degli ultimi anni e il prodotto della maturazione dei processi di integrazione della popolazione straniera in Italia. Altro aspetto fondamentale a testimonianza della configurazione dell'Italia come paese multiculturale o che, perlomeno, si trova a gestire dei fenomeni derivanti dal fatto che una sua componente sociale fondamentale sia straniera oppure di origine straniera, è la continua crescita della presenza di alunni stranieri nella scuola italiana.

2. Innovazioni e persistenze nell'inserimento lavorativo degli immigrati

Gli ultimi anni, dunque, sono stati gli anni in cui l'Italia è diventata definitivamente una società multiculturale, in cui la popolazione di origine immigrata costituisce una parte fondamentale della struttura sociale ed economica. La crescita progressiva della significatività della popolazione immigrata si è registrata soprattutto nella partecipazione al mercato del lavoro italiano. Nonostante le difficoltà che gli immigrati, al pari degli italiani, hanno subito soprattutto negli anni centrali della crisi economica, i principali indicatori dell'inserimento lavorativo di questa popolazione hanno continuato a crescere, come si può leggere dalla tabella seguente.

Tabella 1 - Il numero delle forze di lavoro e i principali indicatori lavorativi degli stranieri in Italia. Anni 2004-2014 (valori in migliaia)

	Forze di lavoro		Tasso di attività		Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione	
	MF	% F	MF	F	MF	F	MF	F
2004	1.070	40,7	74,2	59,9	66,9	50,3	9,8	15,9
2005	1.291	40,9	73,4	59,1	65,8	50,1	10,3	15,2
2006	1.422	41,1	73,6	58,8	67,2	50,9	8,6	13,3
2007	1.578	41,8	73,2	59,1	67,1	51,8	8,3	12,4
2008	1.847	42,8	73,2	60,3	67,0	53,1	8,5	11,8
2009	2.016	43,6	72,5	60,1	64,3	52,2	11,2	13,0
2010	2.162	43,9	71,3	59,1	63,1	51,4	11,6	13,0
2011	2.308	45,2	70,9	59,6	62,3	51,0	12,0	14,3
2012	2.456	46,5	70,5	60,8	60,6	51,3	14,1	15,6
2013	2.638	46,4	70,5	60,9	58,3	49,8	17,2	18,0
2014	2.760	46,5	70,4	61,1	58,5	50,2	16,9	17,7

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, 2015².

² In premessa, occorre illustrare la fonte statistica di riferimento che riguarda le rilevazioni trimestrali sulle forze di lavoro realizzate e pubblicate dall'Istat. Questa fonte presenta dei limiti che si traducono, sostanzialmente, in una sottostima del fenomeno poiché essa ha come riferimento la popolazione straniera residente, e pertanto lascia fuori dalla rilevazione sia gli irregolari che i regolari non residenti. Anche se la popolazione considerata dalla rilevazione trimestrale rappresenta grosso modo i tre quarti della popolazione straniera, bisogna considerare che lo scarto dei dati reali dalla loro stima sarà maggiore in quei settori lavorativi in cui è plausibile una maggiore presenza della quota di popolazione straniera non rappresentata nelle statistiche.

Complessivamente, i dati riportati in tabella registrano un'accresciuta presenza della popolazione di origine straniera nel mercato del lavoro italiano nel suo settore regolare o legale, cioè in quello in cui i diritti lavorativi garantiti dalla legge sono rispettati. Ciò è illustrato dal dato riguardante il numero delle forze di lavoro, cioè delle persone straniere maggiori di 15 anni occupate e disoccupate secondo la definizione Istat. Nell'ultimo decennio questo numero è più che raddoppiato. La componente che ha maggiormente contribuito a tale aumento è quella femminile, che da 435.000 del 2004 – pari a circa il 41 per cento del totale delle forze di lavoro straniere – è arrivata a 1.283.000 nel 2014, cioè poco meno del 47 per cento del totale.

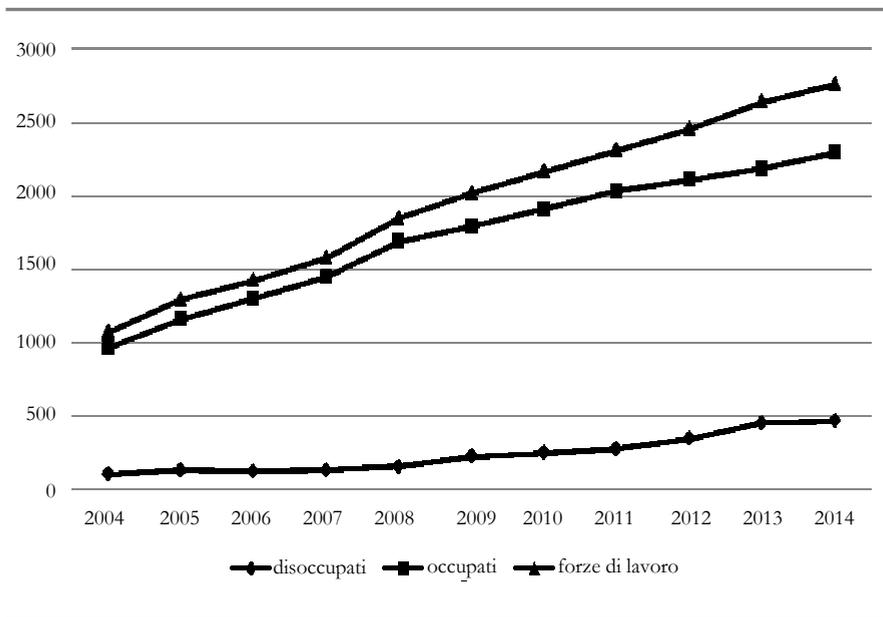
Questo dato è probabilmente il frutto dei due maggiori cambiamenti mostrati dai movimenti migratori che hanno interessato l'Italia negli anni passati e già illustrati in precedenza: l'aumento dei ricongiungimenti familiari e le nuove provenienze dall'Europa orientale la cui componente femminile è stata largamente predominante.

Il discorso relativo ai tassi è più complesso. Il tasso di attività infatti mostra un continuo seppure lieve declino che fa il paio con il tasso di occupazione, anche se per quest'ultimo la diminuzione è molto più leggibile. Il tasso di disoccupazione invece mostra un significativo aumento, passando dal quasi 10 per cento del 2004 a circa il 17 per cento per il 2014. Tutti questi indicatori mostrano che anche per gli immigrati l'attuale crisi economica ha avuto importanti ripercussioni sul mercato del lavoro, traducendosi in prima istanza in un notevole aumento della disoccupazione.

Una grande novità di questi anni dunque sembra essere la crisi economica che ha contribuito sicuramente ad accrescere le difficoltà incontrate dagli immigrati nei processi di inserimento lavorativo. Si nota, sempre dalla tabella precedente, che nella prima metà del decennio il tasso di disoccupazione è calato dal 10 per cento circa del 2004 a poco più dell'8 per cento del 2008, mentre mostra un forte balzo in avanti già nel 2009 passando all'11 per cento. Risulta molto difficile però identificare i dettagli della ricaduta della crisi sull'inserimento lavorativo ricorrendo ai dati rappresentati dalle rilevazioni trimestrali delle forze lavoro dell'Istat. Come detto in precedenza, questi dati registrano solamente la parte della popolazione straniera residente e, inoltre, registrano con ritardo i cambiamenti nella struttura dell'occupazione e della disoccupazione della popolazione straniera che posso-

no insorgere anche in seguito a interventi istituzionali a prescindere dalla congiuntura economica. Si pensi, ad esempio, alle regolarizzazioni e anche allo strumento degli ingressi per quote che hanno funzionato anche come regolarizzazioni, soprattutto quelle del 2009 e del 2012. Ciò detto, considerando i numeri assoluti delle forze di lavoro, degli occupati e dei disoccupati – come mostrato dal grafico seguente – si potrebbero ricavare delle informazioni più dettagliate sugli effetti della crisi perlomeno a grandi linee.

Grafico 1 - Forze di lavoro, occupati e disoccupati stranieri in Italia. Anni 2004-2014 (valori in migliaia)

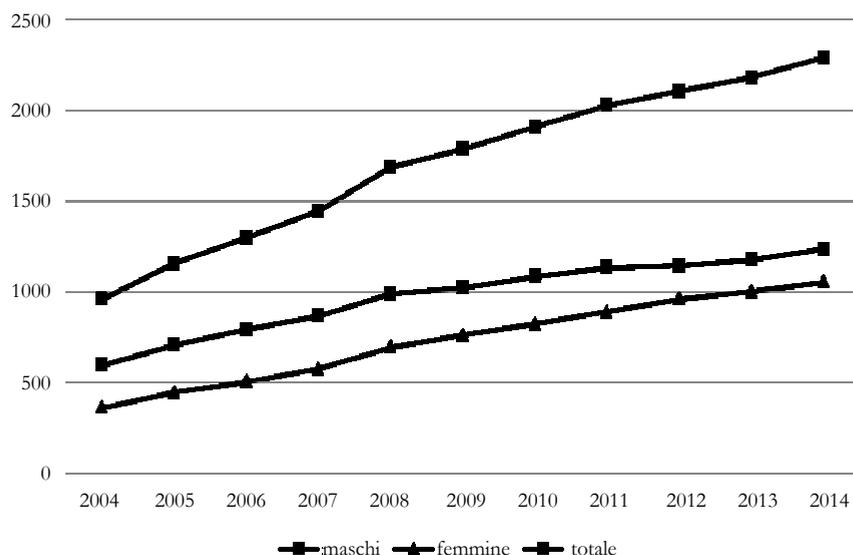


Fonte: Elaborazioni su dati Istat, 2015.

Il grafico sembra suggerire che il principale contributo all'aumento della disoccupazione sia rappresentato dal significativo aumento della popolazione attiva a cui non è corrisposto un proporzionale aumento dell'occupazione. Questo non significa che l'aumento dei disoccupati non contempli anche i disoccupati in senso stretto, cioè quelli che hanno perso il lavoro e ora cercano una nuova occupazione, ma è più probabile che il nuovo contributo dei disoccupati in cerca di prima occupazione sia più significativo.

Un'altra considerazione va fatta in merito agli occupati secondo la dimensione di genere, illustrati nel grafico seguente.

Grafico 2 - Occupati stranieri per sesso. Anni 2004-2014 (valori in migliaia)



RPS

Marta Viriello

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, 2015.

Risulta evidente che l'andamento del numero degli occupati stranieri di sesso femminile mostra una dinamica più sostenuta rispetto a quella maschile. Lo stesso risultato lo si registra anche nel caso dei disoccupati e delle forze di lavoro. In altri termini, la partecipazione della componente femminile della popolazione straniera ai processi di inserimento lavorativo è risultata sempre più significativa sia in termini assoluti che relativi. Infine, per quanto riguarda la ripartizione territoriale dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro della popolazione straniera, possiamo riferirci ai dati riportati dalla tabella 2. Dalla tabella si rileva che, nell'arco di tempo considerato (2005-2014), continuano a persistere delle significative differenze tra il Nord e il Sud d'Italia sul piano della dimensione della partecipazione al mercato del lavoro. In particolare, si registra una continua persistenza dei tassi di attività e di occupazione per gli stranieri, più bassi nelle regioni meridionali.

Tabella 2 - Principali indicatori del mercato del lavoro per gli stranieri secondo la ripartizione territoriale. Anni 2005 e 2014 (valori %)

		2005	2014
Nord	tasso di attività	74,1	70,7
	tasso di occupazione	66,8	58,7
	tasso di disoccupazione	9,9	16,9
Centro	tasso di attività	75,1	74,0
	tasso di occupazione	67,2	61,4
	tasso di disoccupazione	10,5	16,9
Sud	tasso di attività	66,4	63,7
	tasso di occupazione	58,0	53,0
	tasso di disoccupazione	12,4	16,8

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, 2015.

I tassi di disoccupazione in tutti questi anni invece mostrano un andamento più articolato ma che complessivamente puntano alla convergenza. In altri termini, esso indica che, tranne per un periodo molto breve in cui per gli immigrati residenti nelle regioni centro-settentrionali il rischio di disoccupazione era più alto rispetto a quelli residenti nel Sud Italia, negli ultimi anni essi mostrano tassi di disoccupazione pressoché simili. Una menzione particolare meritano i risultati dell'inserimento lavorativo degli stranieri nelle regioni centrali che negli anni hanno acquisito dei tassi di attività e di occupazione più alti di quelli registrati nel settentrione. L'andamento dei tassi lungo la dimensione di genere segnala che le donne immigrate subiscono un relativo svantaggio nel mercato del lavoro rispetto ai maschi immigrati, soprattutto per quanto riguarda la disoccupazione. Nelle regioni meridionali questo scarto diventa ancora più pesante.

Per gli stranieri dunque la dimensione territoriale e quella di genere rappresentano gli elementi caratterizzanti della loro collocazione lavorativa. Per quanto riguarda la struttura occupazionale, la tabella 3 illustra i comparti produttivi nei quali si inseriscono gli immigrati. Inoltre, considerando i settori produttivi in maniera disaggregata e secondo la dimensione di genere, si rileva anche come e in che misura la dimensione di genere influenzi la struttura occupazionale della popolazione immigrata. In primo luogo, si deve registrare che il principale settore occupazionale delle lavoratrici straniere è quello dei servizi, in particolare dal lavoro domestico e di cura, che per l'anno 2014, rappresentano più del 70 per cento del totale dell'occupazione.

Tabella 3 - Occupati stranieri per settore di attività economica, sesso e ripartizioni territoriali. Anno 2014 (valori in migliaia)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	MF	% F	MF	% F	MF	% F	MF	% F
Agricoltura, silvicoltura e pesca	40	21,8	30	17,6	45	24,5	115	21,7
Totale industria escluse costruzioni	326	20,4	76	24,0	21	23,5	423	21,2
Costruzioni	143	0,5	71	1,2	33	0,4	247	0,7
Totale industria	470	14,3	147	12,9	54	9,5	671	13,6
Commercio, alberghi e ristoranti	216	46,1	122	40,9	83	29,4	421	41,3
Altre attività dei servizi	630	68,5	317	71,1	140	77,1	1.087	70,4
Totale servizi	846	62,8	439	62,7	223	59,4	1.508	62,3
Totale	1.355	44,8	616	48,6	323	46,2	2.294	46,0

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, 2015.

Questa quota, con punte leggermente superiori per le regioni centro-meridionali, si registra in tutti e tre le ripartizioni territoriali. All'altro polo continua a situarsi il settore edile che conta la più bassa componente femminile tra i tutti i settori lavorativi. Il commercio e il settore alberghiero sono settori lavorativi in cui la composizione per genere risulta più bilanciata, anche se bisogna far rilevare la più bassa incidenza femminile nelle regioni meridionali per questo settore. La struttura occupazionale degli immigrati dunque risulta ancora caratterizzata da una forte polarizzazione lungo la dimensione di genere, nonostante in termini assoluti vi sia una sostanziale parità fra i sessi. Infatti, sebbene il 46 per cento degli occupati stranieri per il 2014 siano donne, si registra che più del 89 per cento di queste sono concentrate nel settore dei servizi, in particolare nel lavoro domestico e di cura. Dal lato opposto, si rileva un'occupazione nel settore industriale composta per circa il 79 per cento da maschi.

Riassumendo, dall'analisi dei dati riguardanti le forze di lavoro elaborati dall'Istat, si può avanzare l'ipotesi che la crisi economica per i lavoratori stranieri abbia avuto come principale conseguenza l'aumento della disoccupazione e, inoltre, una perdita dell'occupazione regolare nel settore edile. Questa perdita però è stata compensata dal forte aumento dell'occupazione regolare nel settore dei servizi come lavoro domestico e di cura. Pertanto si può ritenere che probabilmente questa importante crescita registrata dai dati Istat sia dovuta principalmente alla regolarizzazione delle posizioni lavorative delle cosiddette badanti e collaboratrici familiari che hanno avuto luogo in occasione dei decreti flussi del 2009 e del 2012, cioè oltre alle nuove assunzioni

l'aumento dell'occupazione registra anche l'emersione di lavoro irregolare. Sempre in merito alla struttura occupazionale della forza lavoro immigrata, la tabella 4 fornisce alcune informazioni in merito ai suoi cambiamenti registrati negli ultimi anni.

RPS

Tabella 4 - Occupati stranieri per settore di attività economica e sesso. Anni 2008 e 2014

	2014		2008		Variazioni 2008-2014	
	MF	% F	MF	% F	v.a.	%
Agricoltura	115	21,7	51	18,6	64	125,8
Industria escluse costruzioni	423	21,0	393	22,3	30	7,7
Costruzioni	247	0,7	274	1,6	-27	-9,9
Totale industria	671	13,6	667	13,7	3	0,5
Commercio, alberghi	421	41,3	304	44,9	117	38,5
Altre attività dei servizi	1.087	70,4	668	68,9	419	62,8
Totale servizi	1.508	62,3	972	61,4	537	55,2
Totale	2.294	46,0	1.690	41,3	604	35,7

Fonte: Elaborazioni su dati Istat, 2015.

Il primo dato che richiama l'attenzione è quello riguardante la contrazione dell'occupazione nel settore delle costruzioni che dal 2008 al 2014 presenta una perdita netta di 27.000 occupati mentre per lo stesso periodo l'occupazione complessiva è cresciuta di 604.000 unità. Il grosso dell'aumento dell'occupazione è generato nel settore terziario che registra un aumento pari a 537.000 unità. L'aumento è dovuto principalmente al settore lavorativo che può essere definito come lavoro domestico e servizi alla persona e, in secondo ordine, a quello alberghiero. Comunque, l'inserimento lavorativo dei lavoratori immigrati non sembra essere mutato negli ultimi anni mostrando una netta prevalenza dell'occupazione nel settore dei servizi.

Dal punto di vista di genere, si registra ancora una volta la concentrazione dell'occupazione femminile nel settore dei servizi, mentre quella maschile predomina nel settore delle costruzioni. Infine, si deve rilevare l'aumento dell'occupazione in agricoltura che conferma il suo ruolo rifugio durante i periodi di crisi economica, rafforzato dal fatto che questo aumento tra il 2008 e il 2014 è un aumento dell'occupazione regolare, pertanto è plausibile che in parallelo ci sia stato anche un aumento dell'occupazione a livello informale.

Considerando la distribuzione territoriale si rilevano altre informazioni interessanti in riguardo al rapporto tra le variazioni dell'occupazione in relazione ai comparti produttivi e a quelli territoriali. In primo luogo, l'aumento dell'occupazione complessiva, pur se lo si registra in tutti e tre i comparti territoriali, è maggiormente concentrato nelle regioni settentrionali. Allo stesso modo, la perdita di posti nel settore delle costruzioni è prevalentemente concentrato nelle stesse regioni, anzi in termini assoluti essa è più ampia del totale nazionale in quanto questa perdita è compensata in parte dall'aumento dell'occupazione nell'edilizia registrato dalle regioni meridionali. L'aumento dell'occupazione nel settore terziario conosce un exploit maggiore sempre nelle regioni settentrionali che raggruppano quasi il 48 per cento dei nuovi posti di lavoro prodotti dal 2008 al 2014, mentre per il settore alberghiero in particolare sono le regioni centrali che producono la maggior parte della nuova occupazione. Si deve segnalare infine l'aumento dell'occupazione regolare registrato nel settore agricolo da parte delle regioni centro-meridionali italiane che dal 2008 al 2014 registrano un aumento pari a 47.000 nuovi posti di lavoro.

L'aumento del numero dei posti lavoro nel settore terziario e in quello agricolo, ha comportato una lieve riduzione della concentrazione dei lavoratori immigrati nel Nord Italia a favore di una redistribuzione per le regioni centrali e meridionali, anche se al 2014 più del 59 per cento dei lavoratori immigrati è ancora presenti in quelle settentrionali. Inoltre, sempre la tabella 4 evidenzia come la dimensione territoriale segni una netta differenza sia nell'entità che nel tipo di occupazione. Per quanto riguarda la distribuzione territoriale degli occupati per singolo settore, risalta il dato degli occupati nel settore industriale. Più dei tre quarti di tutti gli occupati stranieri in questo comparto produttivo si concentra nelle regioni del Nord. Se consideriamo invece il settore industriale complessivamente, l'incidenza scende a circa il 70 per cento.

Considerando l'inserimento dei lavoratori stranieri all'interno delle singole ripartizioni territoriali, rispetto al 2008, si nota che per il Nord Italia l'incidenza dei lavoratori nel settore industriale si riduce al 35 per cento mentre la quota di questi lavoratori nel settore dei servizi cresce al 63 per cento. Anche le regioni centro-meridionali mostrano un'accresciuta concentrazione dell'occupazione nel settore terziario, passando rispettivamente al 71 e al 69 per cento del totale degli occupati. Si segnala infine il settore agricolo nel Mezzogiorno, il quale raggiunge una significativa incidenza di poco inferiore al 14 per cento, molto più alta della media nazionale pari al 5 per cento.

All'interno della struttura occupazionale degli immigrati, non mancano però aree problematiche che potrebbero essere foriere di ostacoli ai percorsi di stabilizzazione lavorativa della popolazione immigrata, che possono essere affrontate con adeguate politiche del lavoro in modo da facilitare i processi di integrazione degli immigrati nella società italiana.

3. Le aree problematiche dell'integrazione lavorativa

Le aree problematiche in questione riguardano soprattutto il tipo di inserimento lavorativo che contraddistingue gli immigrati, in particolare esse sorgono dal tipo di occupazioni che solitamente questi riescono a trovare.

Il carattere complementare e la prevalenza dell'inserimento lavorativo nel settore secondario del mercato del lavoro erano già stati rilevati agli inizi dell'esperienza immigratoria italiana (Calvanese e Pugliese, 1983; Venturini, 1988).

L'aumento dell'occupazione regolare di questi ultimi anni non sembra comportare il superamento del carattere subalterno dell'incorporazione nel mercato del lavoro da parte degli immigrati. Nonostante i processi di stabilizzazione lavorativa, la gran parte dei lavoratori immigrati continua a essere confinata in particolari ambiti lavorativi e in particolari posizioni nelle professioni. Calcolando gli *odds ratio* come indicatore della segregazione occupazionale (Wang e Pandit, 2007) sulla base dei dati in merito all'occupazione straniera per settore economico forniti dalla rilevazione trimestrale della forza lavoro condotta dall'Istat nel 2014, si rileva un significativo grado di segregazione di questi lavoratori in un ristretto numero di settori e professioni. In particolare, i valori più significativi raggiunti da questo indicatore riguardano il settore del lavoro domestico e dei servizi per la famiglia, seguiti dal settore edile. Un risultato analogo si registra considerando le professioni ricoperte dai lavoratori stranieri, i quali ancora una volta mostrano una concentrazione significativa in posizioni quali: «Personale non qualificato addetto a servizi di pulizia, igienici, di lavanderia e assimilati»; «Artigiani e operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili»; «Personale non qualificato nei servizi turistici» e infine come «Artigiani e operai specializzati addetti alla pulizia e all'igiene degli edifici».

Si rileva dunque nell'inserimento lavorativo degli immigrati, accanto a

una tradizionale segregazione orizzontale in pochi significativi settori economici, una persistente segregazione verticale, riferita alla concentrazione occupazionale degli immigrati ai livelli più bassi della scala gerarchica nell'ambito di una stessa occupazione. Inoltre, la presenza di processi di segregazione occupazionale di tipo verticale evidenzia anche l'esistenza di ostacoli ben definiti lungo i percorsi di mobilità lavorativa verticale.

Un'altra questione su cui richiamare l'attenzione è quella riguardante la collocazione e l'inquadramento dei lavoratori immigrati, cioè del lavoro a bassa specializzazione pur disponendo di un livello di istruzione medio-elevato e una qualifica superiore rispetto alle mansioni svolte. L'Istat, in un rapporto sulla condizione lavorativa degli immigrati del 2009, ha rilevato che a parità di età, di livello di istruzione, di anni di esperienza lavorativa e territorio di residenza, un lavoratore straniero manifesta una probabilità tre volte superiore a quella di un italiano di svolgere un lavoro a bassa qualifica (Istat, 2008, p. 95).

In conclusione occorre fare un accenno alla questione della sicurezza sul lavoro. Considerando l'andamento degli infortuni prima della crisi, da un rapporto Inail (2008) si ricava che dal 2001 al 2008³, a fronte di un aumento occupazionale complessivo superiore all'8 per cento, si registra un calo degli infortuni misurato sia in termini assoluti che relativi. I casi di infortunio sono passati da 1.023.379 per il 2001 a 874.940 per il 2008, una flessione pari a più del 14 per cento, mentre il calo dell'incidenza⁴ infortunistica sale al 21 per cento. Per quanto riguarda gli stranieri, il dato è in controtendenza rispetto all'andamento infortunistico generale. Da 82.210 infortuni occorsi a stranieri denunciati nell'anno 2001 si è passati a 143.561 infortuni per l'anno 2008, con un incremento percentuale pari a quasi il 75 per cento. L'incremento occupazionale registrato per gli stranieri in questo periodo non basta a spiegare questa tendenza se rapportata a quella degli italiani che, se si considera il dato infortunistico depurato da quello degli

³ Per gli anni successivi l'Inail ha prodotto il rapporto nazionale con un capitolo sui lavoratori stranieri solamente fino al 2011 che registra dal 2010 una lieve flessione degli infortuni denunciati ma in comparazione con i lavoratori italiani e in termini di incidenza il discorso fatto per il 2008 resta invariato (Inail, 2012, p. 14).

⁴ Gli indici di incidenza sono stati elaborati rapportando i numeri degli infortuni a quelli dei lavoratori occupati segnalati dall'Istat, traducendo quindi i valori assoluti infortunistici in termini relativi (Inail, 2009, p. 16).

stranieri, registrano una contrazione degli infortuni ancora più netta rispetto al dato complessivo. Inoltre, considerando il rapporto tra infortuni denunciati e lavoratori assicurati, l'incidenza infortunistica risulta più elevata per gli stranieri rispetto a quella degli italiani. Nel primo caso essa corrisponde a 44 casi denunciati ogni 1.000 occupati stranieri, mentre nel caso degli italiani passa a 39. Questa differenza tra gli indici infortunistici diventa molto più significativa se si considerano solamente i lavoratori nati in paesi non Ue, con l'aggiunta della Romania, che presentano un indice di poco superiore a 60 infortuni ogni 1.000 assicurati.

Se si considerano le mansioni svolte dai lavoratori immigrati, emerge, innanzi tutto, che gli immigrati maschi nati nei paesi dell'Est europeo che si infortunano sono prevalentemente muratori e carpentieri impiegati nel settore delle costruzioni. Seguono poi le attività degli operai specializzati in meccanica, saldatura, elettricità che trovano occupazione nelle attività dell'industria manifatturiera. Tra i primi posti della graduatoria compaiono anche le mansioni legate al trasporto di merci e persone. In generale, a prescindere dal paese di nascita il maggior numero di infortuni si registra per muratori, meccanici e autisti.

Diversa la situazione per le donne prevalentemente impiegate nei servizi, in particolare nelle attività di pulizia non solo domestica, ma anche alberghiera. Sono, inoltre, occupate nella ristorazione come bariste e cuoche e nella sanità dove la carenza di infermiere e personale ausiliario spinge a richiedere sempre più frequentemente manodopera dai paesi esteri, in particolare dall'America latina e dall'Est europeo. Come già osservato nel caso degli uomini, vi sono delle professioni che si collocano nei primissimi posti della graduatoria delle donne italiane, mentre non costituiscono una quota rilevante di infortuni per le colleghe straniere, si tratta per esempio delle addette ai servizi impiegatizi e di segreteria. La spiegazione della diffusione del fenomeno infortunistico tra i lavoratori immigrati va dunque ricercata nel tipo di inserimento lavorativo di questi ultimi. Essi svolgono attività lavorative nei settori più rischiosi, caratterizzate da attività manuali e ripetitive e da turni di lavoro più lunghi che spesso si accompagnano a stanchezza e formazione professionale carente.

4. Conclusioni

Le maggiori difficoltà vissute dagli immigrati nei processi di integrazione lavorativa sono di due tipi: l'eccessiva concentrazione nei lavori

a bassa qualifica aggravata dal sottoinquadramento; e il blocco nella mobilità salariale e verticale, cioè nel passaggio a qualifiche più alte. Per migliorare l'inserimento lavorativo degli immigrati in un'ottica di una piena integrazione nella società italiana, bisognerebbe operare innanzitutto nella direzione di una drastica riduzione del sottoinquadramento e sulla mobilità verticale. Per quanto riguarda il primo aspetto, la maggiore disponibilità degli immigrati verso i lavori più dannosi, pericolosi e faticosi è causata dal maggiore grado di mercificazione della forza lavoro immigrata. Se questa caratteristica conferisce agli immigrati il giusto grado di flessibilità per trovare un'occupazione agli inizi dell'esperienza immigratoria, nel medio termine esso può diventare un ostacolo per la mobilità verticale, soprattutto in particolari contesti istituzionali come quello italiano dove lo status giuridico dell'immigrato è fortemente legato alla sua posizione lavorativa. In realtà gli immigrati sono bloccati in queste posizioni lavorative dal meccanismo nato dall'azione concomitante della domanda di lavoro, da un lato, e dalle caratteristiche dell'offerta di lavoro immigrata dal lato opposto. La crescente richiesta di manodopera a basso costo per le posizioni lavorative più basse viene soddisfatta dalla forza lavoro immigrata più flessibile, meno cara e con le aspettative più basse. Inoltre, dato l'alto grado della mercificazione della propria forza lavoro, gli immigrati non sono in grado né di rifiutare la prima occasione che a loro si presenta né di passare agevolmente da una posizione lavorativa all'altra. Infine, bisogna tenere conto del quadro giuridico in cui essi agiscono e che conferisce agli immigrati ancora meno possibilità di scelta e tempo di ricerca per occasioni lavorative migliori. La notevole asimmetria riscontrabile sul mercato del lavoro tra domanda e offerta di lavoro immigrato agisce dunque come un fattore della segregazione lavorativa in posizioni basse e non come motivo di disoccupazione degli immigrati. Per quanto riguarda invece quest'ultimo aspetto, gli immigrati non mostrano particolari svantaggi rispetto agli italiani nell'accesso alle occupazioni. La nazionalità del lavoratore sembra avere un ruolo meno importante rispetto alle altre variabili socio-demografiche nel determinare la probabilità di essere occupato. In comparazione con gli italiani si può notare invece come il fattore di genere abbia tra gli stranieri un peso più elevato, mentre età, titolo di studio e ripartizione di residenza giocano un ruolo meno importante che tra gli autoctoni (Bonifazi e Rinesi, 2008, p. 8). Per cui, per l'attuale generazione di immigrati o per meglio dire per i primi arrivati, l'accesso al lavoro non costituisce un problema tale da richiedere delle politiche

lavorative di attivazione. L'alto grado di flessibilità della forza lavoro immigrata garantisce a questi ultimi un più alto grado di occupabilità rispetto agli italiani. Ma è proprio questo maggiore grado di flessibilità che genera nel lungo periodo lo strutturale sottoinquadramento della forza lavoro immigrata, rafforzato a sua volta dalle politiche di ingresso e di permanenza degli stranieri adottate in Italia.

Anche se su questioni di tale portata è difficile individuare la soluzione ottimale, resta l'emergenza di aree problematiche nell'inserimento lavorativo degli immigrati che devono essere affrontate proprio nell'ottica di prevenzione della formazione delle minoranze escluse a partire dalle comunità immigrate oggi presenti. In questa sede, si può proporre un obiettivo al quale si dovrebbe attenere qualsiasi provvedimento legislativo in materia, cioè ogni intervento volto alla riduzione della discriminazione lavorativa degli immigrati dovrebbe andare in direzione di un graduale calo del grado di mercificazione della forza lavoro immigrata. In questo senso si possono prendere due provvedimenti che operano nel senso dell'ampliamento delle possibilità di scelta degli immigrati nel campo lavorativo. Essi riguardano la legislazione degli ingressi e la regolazione della permanenza in Italia. In primo luogo, alla luce dell'analisi svolta sinora, si dovrebbe ripensare l'articolo 5 del Testo unico sull'immigrazione così come modificato dalla Legge Bossi-Fini, abolendo sia il legame diretto tra permesso di soggiorno e contratto di soggiorno subordinato che la corrispondenza diretta tra la durata del permesso di soggiorno e la durata del contratto di lavoro. Infine, prevedere la possibilità della conversione automatica del permesso di soggiorno posseduto per motivi diversi da quelli lavorativi, ad esempio per protezione temporanea o umanitaria, in un permesso di soggiorno per lavoro quando lo straniero in questione trova un'occupazione.

Riferimenti bibliografici

- Bonifazi C. e Rinesi F., 2008, *I nuovi contesti del lavoro: l'immigrazione straniera*, rapporto preparato per la Commissione di indagine sui problemi del lavoro, Roma.
- Congia M.C., 2005, *Il lavoro degli extracomunitari e la regolarizzazione del 2002*, Istat, Roma.
- Cornelius W. e al., 1994, *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press, Stantford.

- Calvanese F. e Pugliese E., 1983, *Emigrazione e immigrazione in Italia. Tendenze recenti*, «Economia & Lavoro», n. 1, pp. 147-158.
- Inail, 2009, *Rapporto annuale sull'andamento infortunistico 2008*, Roma.
- Inail, 2012, *Rapporto annuale sull'andamento infortunistico 2011*, Roma.
- Istat, 2008, *Gli stranieri nel mercato del lavoro*, «Argomenti», n. 36, Roma.
- Istat, 2015, *Rilevazioni trimestrali delle forze di lavoro*, Roma.
- Morris L., 2002, *Managing Migration. Civic Stratification and Migrants' Rights*, Routledge, Londra.
- Pugliese E., 2006, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, Bologna.
- Pugliese E., 2009, *Il lavoro degli immigrati*, in *Storia d'Italia, Annali 24 - Migrazioni*, Einaudi, Torino.
- Sayad A., 2002, *La doppia assenza*, Raffaello Cortina, Milano.
- Spinelli E., 2005, *Immigrazione e servizio sociale*, Carocci, Roma.
- Venturini A., 1988, *An Interpretation of Mediterranean Migration*, «Labour», n. 2, pp. 125-184.
- Wang Q. e Pandit K., 2007, *Measuring Ethnic Labour Market Concentration and Segmentation*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 33, n. 8, pp. 1127-1252.

Il lavoro gravemente sfruttato. Il caso dei lavoratori immigrati in agricoltura

Francesco Carchedi

RPS

L'articolo propone una riflessione sulle nuove schiavitù, intese come una trasformazione di quelle definibili «classiche». Nel far questo vengono proposte le definizioni correnti, una delle quali risale al 1930 – proposta dall'Organizzazione internazionale del lavoro – e le altre a partire dal Protocollo di Palermo contro la tratta di esseri umani del 2000.

L'articolo, inoltre, poggia l'attenzione sui settori produttivi dove si registrano forme di lavoro gravemente sfruttato e sui dati ufficiali e su alcuni dati di stima (in particolare nel settore agro-alimentare), nonché sul rapporto imprenditore e caporale quale strumento illegale di intermediazione di manodopera.

1. Le principali definizioni

In un testo del 2003, dal titolo *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, si individuava nella qualità del rapporto tra il datore di lavoro e il lavoratore l'elemento fondamentale per la definizione del fenomeno di grave sfruttamento lavorativo (Carchedi, Mottura e Pugliese, 2003, pp. 11-18). Già allora – anche in analogia con la vasta letteratura esistente sul medesimo fenomeno – appariva una relazione di natura asimmetrica in cui prevaleva il potere decisionale del datore di lavoro: sia in riferimento alla durata del tempo di lavoro (a partire dall'orario giornaliero) che all'entità delle retribuzioni salariali (indipendenti e non commisurate al tempo occupato). Ma anche, e più in generale, alla determinazione della qualità strutturale delle condizioni stesse di lavoro.

Queste, nel loro insieme, possono determinare modalità di sfruttamento a intensità differenziate a seconda dell'intreccio perverso tra l'ampiezza dell'orario giornaliero di lavoro – e dunque la sua accumulazione mensile – e la retribuzione unilateralmente accordata e configurarsi, pertanto, quale effetto derivante, almeno nei casi più gravi, come para-schiavistiche. Una definizione del lavoro gravemente sfruttato o para-schiavistico o indecente (in quanto lesivo della dignità dei

lavoratori) – che per la sua ampiezza è riconosciuta a livello internazionale – risale al 1930. Si tratta della definizione contenuta nella Convenzione n. 29/1930 (nell'art. 2), e riproposta con piccole variazioni di carattere esplicativo nel 2014¹, dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil)².

Si definisce, dunque, in base a tale Convenzione, lavoro forzato qualsiasi tipo di lavoro (a prescindere dalla sua natura giuridica) o di servizio che viene svolto in quanto effetto (diretto o indiretto) di estorsione o di minaccia di una punizione. Ciò implica che la persona coinvolta nel rapporto di lavoro, che assume la configurazione paraschiavistica, non si sia offerta volontariamente e dunque sia in qualche maniera assoggettata per l'oggettiva condizione di vulnerabilità che la caratterizza. Ulteriori aggiustamenti concettuali nella definizione del lavoro forzato o para-schiavistico nella sua definizione originaria vengono prodotti dal Protocollo di Palermo³ (nel 2000) e dalla Convenzione di Varsavia (nel 2005)⁴, in particolare sulla condizione di vulnerabilità.

Questa è da intendersi come uno stato temporaneo (o permanente) della persona o del lavoratore da cui scaturisce una predisposizione ad accettare qualsivoglia attività lavorativa pur di auto-garantirsi la propria sussistenza e quella del nucleo familiare e dunque a esporsi conseguentemente a offese e a ricatti pur di perpetuare l'attività lavorativa che sta svolgendo. Il Protocollo delinea una definizione di lavoro forzato che tiene conto delle diverse modalità che possono caratterizzare l'ingresso nella condizione di schiavitù, la permanenza e l'uscita/sganciamento dalla condizione medesima, prevedendo altresì misure di

¹ Ilo, 2014, cfr. Appendix («Definitions», p. 49). La condizione forzata implica una non facile fuoriuscita da parte dei lavoratori dalla condizione in cui versano, poiché assoggettati e minacciati e dunque probabile oggetto di violenza.

² Cfr. Organizzazione internazionale del lavoro, *Convenzione sul lavoro forzato e obbligatorio*, n. 29/1930.

³ Per una analisi dettagliata del Protocollo si rimanda a Scarpa (2008).

⁴ La Convenzione di Varsavia prevede interventi socio-assistenziali e psicologici, sanitari e di cura nonché di protezione e supporto per la re-integrazione delle vittime nel tessuto sociale della società di accoglienza o nelle rispettive società di origine, con eventuale risarcimento dei danni subiti (artt. 12 e 18). Queste disposizioni pongono l'accento sul contrasto di tutte le forme di tratta e sfruttamento della prostituzione altrui, del lavoro o servizi forzati, della schiavitù o pratiche simili, della servitù e dell'espianto di organi (art. 4, comma a).

protezione sociale per le vittime, mentre la Convenzione di Varsavia prevede che gli Stati possano garantire la tutela e la protezione sociale delle vittime di grave sfruttamento lavorativo (e anche quelle sfruttate con altre modalità).

Non secondariamente viene previsto che l'ingresso nella condizione para-schiavistica può avvenire sia come atto di forza o violento che come atto apparentemente consensuale (ossia come effetto dell'impiego di minacce o di forza o di altre forme di costrizione e rapimento); oppure del tutto consensuale e volontario. Modalità, queste ultime, più coerenti con il concetto di «nuove schiavitù» introdotto da Kevin Bales alla fine degli anni novanta (Bales, 2000, pp. 23 e 24; Bales e Robbins, 2014). I rapporti di lavoro, infatti, non costituiscono una mera questione relazionale di tipo privatistico tra l'imprenditore e le sue maestranze, ma coinvolgono anche – e in modo diretto – la dimensione sociale e quella politica/pubblica (e viceversa), e quindi la competenza regolativa e sanzionatoria delle istituzioni preposte⁵.

Nel 2005 l'Ilo pubblica un altro importante Rapporto (Cfr. Ilo, 2005, pp. 10 e 11) – che precede concettualmente le direttrici con cui viene svolta l'indagine del 2012 citata – dove si pongono in evidenza delle tipizzazioni con le quali possono configurarsi (a livello globale) le occupazioni forzate. Queste sono alquanto importanti poiché vengono suddivise, in linea generale, le forme di sfruttamento derivanti dalla tratta di esseri umani (e dunque quelle che possono verificarsi prima e durante lo spostamento da un paese all'altro e finanche nell'insediamento nel paese di arrivo delle vittime o delle potenziali vittime) dalla riduzione in schiavitù (che può avvenire in qualsiasi paese di transito che si attraversa lungo la rotta intrapresa dai trafficanti o solamente nel paese di arrivo).

2. Le direttive più recenti. Le sanzioni ai datori di lavoro irresponsabili e l'estensione della nozione di vittima

Il lavoro forzato o gravemente sfruttato, quindi, imposto con minacce e violenza, o mediante inganni e truffe, come accennato in preceden-

⁵ Queste ultime intervengono (seppur con limiti e contraddizioni significative, si pensi agli ispettorati del lavoro) quando le medesime relazioni trascendono gli standard normativo-contrattuali legalmente stabiliti dalle parti sociali costituzionalmente deputate (ossia le organizzazioni sindacali e quelle imprenditoriali). Cfr. Andrees (2014).

za, rappresenta, invece, uno degli aspetti specifici della Convenzione Ue del 2009 n. 52 (ratificata dall'Italia nel luglio 2012)⁶. Questa, recante «Norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare», introduce una serie di divieti per scoraggiare l'ingresso e la permanenza di lavoratori provenienti da paesi terzi in maniera irregolare, quale condizione di vulnerabilità e dunque di potenziale sfruttamento⁷. Sulla base di tali previsioni, i singoli datori di lavoro (siano essi singole persone fisiche o persone giuridiche) ricadono nel regime sanzionatorio allorquando, assumendo questi cittadini, pongano in essere:

- a) violazioni (delle norme sul lavoro) costantemente reiterate;
- b) assunzioni illegali di un numero significativo di cittadini di paesi terzi;
- c) condizioni lavorative di particolare sfruttamento⁸;
- d) comportamenti consapevoli di tale natura, pur sapendo di ingaggiare «persone soggette a tratta di esseri umani» o in «età minorile» (cfr. Considerazione 22 e art. 2 comma i).

La legge italiana di recepimento (la n. 109/2012) sanziona anche l'intermediazione illegale di manodopera, ossia l'impiego di caporali ingaggiati da imprenditori senza scrupoli per facilitare, da un lato, il reclutamento di forza lavoro e dell'altro per definire/gestire (anche direttamente) le condizioni occupazionali. Il limite sostanziale di questa legge – e dell'art. 603 *bis* del Codice penale che ne consegue – è il fatto che l'imprenditore, ovvero colui che incarica il caporale di reclutare manodopera per la sua azienda, non compare per nulla nell'articolo. È come se il caporale agisca indipendentemente dall'imprenditore, mentre quest'ultimo fruisce della manodopera che richiede

⁶ Cfr. d.lgs. n. 109 del 16 luglio del 2012 denominato «Attuazione della Direttiva 2009/52/Ce che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare».

⁷ Per il concetto di abuso di vulnerabilità si rimanda a Malpani (2006, pp. 4-10).

⁸ La Convenzione 52, alla considerazione 22 e all'art. 2 (comma i), pur richiamando il concetto di «condizioni lavorative di particolare sfruttamento» non indica quali possono essere tali condizioni, ossia non propone degli indicatori per agevolare la configurazione di queste attività. Si limita a costatare la «palese sproporzione rispetto alle condizioni di impiego dei lavoratori assunti legalmente, che incide, ad esempio, sulla salute e sulla sicurezza dei lavoratori ed è contraria alla dignità umana».

esplicitamente al caporale. L'attività intermediatrice ha senso poiché il caporale recluta manodopera per un'azienda specifica e per svolgere un particolare e circoscrivibile lavoro.

La direttiva 2011/36/UE emanata dal Parlamento e dal Consiglio europeo (il 25 aprile 2011), concernente «La prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la promozione delle vittime», ratificata dall'Italia nel 2014⁹, propone un approccio globale alla lotta alla tratta di esseri umani (cfr. Considerando 2 e 7). Da questa prospettiva ne deriva una particolare attenzione alla prevenzione e alla repressione da attivare anche nei paesi di origine delle vittime o delle potenziali vittime. I più importanti interventi previsti al riguardo sono: svolgere un'opera di sensibilizzazione nei confronti del fenomeno; ridurre la vulnerabilità delle persone; sostenere e assistere le vittime; lottare contro le cause profonde che generano il fenomeno e aiutare i paesi terzi interessati a sviluppare un'adeguata legislazione per contrastare la tratta (Considerando 2).

La direttiva n. 36 riconosce la specificità di genere del fenomeno e le differenze, appunto, che emergono nelle modalità di assoggettamento che caratterizzano le forme di sfruttamento verso gli uomini, le donne e le persone transessuali. L'età delle vittime è altrettanto importante, soprattutto allorché la vulnerabilità è in relazione, tra le altre cause, anche alla minore età (Considerando 8). Inoltre, estende la nozione di persone oggetto di tratta – e di conseguenza di grave sfruttamento – anche a quelle che vengono invischiate nelle pratiche di «accattonaggio forzato [...] (poiché vengono) intese come una forma di lavoro o servizio coatto [...] e obbligatorio» (Considerando 11).

3. Le consistenze numeriche del lavoro forzato. I dati dell'Oil e di Eurostat

A livello internazionale le stime maggiormente accreditate sul lavoro gravemente sfruttato sono quelle dell'Oil, mentre i dati specifici attinenti alle vittime prese in carico dalle autorità giudiziarie e dai servizi sociali sono raccolti ed elaborati, oltre che dai singoli Stati Ue, anche

⁹ Cfr. d.lgs. n. 24 del 4 marzo 2014 in: «Attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime», che sostituisce la decisione quadro 2002/629/Gai (14G00035) (Gu Serie generale n. 60 del 13 marzo 2014).

dall'Eurostat in due Rapporti (il primo nel 2013 e il secondo nel 2014)¹⁰. I dati dell'Oil (in questo caso si tratta di stime, e dunque hanno un carattere eminentemente orientativo)¹¹ si riferiscono ai diversi continenti e sono stati raccolti ed elaborati nel 2005 e nel 2012¹². Le stime più recenti (2012) sono considerate metodologicamente più attendibili delle precedenti e dunque – secondo i ricercatori Oil – non possono neanche essere comparate tra loro. La tabella 1 riporta le stime del 2012¹³.

Tabella 1 - Stime sul lavoro forzato per macro-regione (v.a. e v. %)

Macro-regioni	Valore numerico stimato	
	v.a.	v. %
Asia e Pacifico	11.700.000	56,0
Africa	3.700.000	17,7
America Latina e Caraibi	1.800.000	8,6
Europa Centro-meridionale non Ue	1.600.000	7,6
Economie avanzate, di cui Unione Europea	1.500.000 (800.000)	7,1 (3,8)
Medio Oriente	600.000	3,0
Totale	20.900.000	100,0

Fonte: Oil (2012a).

¹⁰ Oltre all'Oil sono state effettuate al riguardo altre stime meno recenti. Cfr. Unodc (2009, pp. 232-291); Icmpd (2010, pp. 60-63). E anche Eurostat elabora dei dati, in riferimento a quante vittime sono prese in carico dalle autorità giudiziarie e dai servizi sociali dei paesi membri. Inoltre, cfr. Eurostat (2013, 2014).

¹¹ Le stime costruite dal basso, una correlazione con il mondo del lavoro sommerso in generale presente nei paesi Ue27 (tra l'altro non facilmente stimabile) e con le forze lavoro ufficiali (registrate, seppur diversamente, nei diversi paesi-membri) è pressoché impossibile determinarla (cfr. Eurofound, 2013). Invece per una visione dei problemi di stima dell'economia sommersa cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze - Gruppo di lavoro, 2011, in particolare l'Allegato al cap. 2 (*Dall'economia non osservata all'evasione tributaria e contributiva: un quadro concettuale*, pp. 73 e ss.).

¹² Per un approfondimento sulle procedure di stima utilizzate si rimanda a Belser, de Cock e Mehran (2005, pp. 14 e ss.) mentre per le stime del 2012 cfr. Ilo (2012a, pp. 17, 18 e 19). Le stime sono state effettuate, secondo i ricercatori Oil, facendo riferimento a un numero maggiore di fonti e dunque a una maggiore serie di dati statistici e stime prodotte nei diversi paesi esplorati. Il margine di errore valutato per le stime del 2012a è del 7%, contro il 20% del 2005 (*ivi*, p. 13).

¹³ L'Oil nel 2012 pubblica due Report sulle stime: uno a livello globale (2012a) e l'altro specifiche a livello europeo (2012b).

Rispetto al 2005, pur tuttavia, si registra un aumento considerevole delle vittime di grave sfruttamento lavorativo¹⁴, in quanto passano da 12.500.000 a 20.900.000 unità. La macro-regione maggiormente coinvolta nelle pratiche di lavoro forzato è quella asiatico-pacifica, seguita, seppur a molta distanza, dall'Africa. Le altre macro-regioni, quella latino americana e caraibica, quella dell'Europa centro-meridionale e quella formata dai paesi a economia avanzata (tra cui l'Unione europea) si attestano, rispettivamente, tra il 7 e l'8% del totale. Con percentuali molto basse si attestano invece i paesi dell'area Medio-orientale. Il 90% di questi lavoratori è sfruttato da aziende private.

Tra le 18.700.000 vittime quasi il 22% (ossia 4.500.000) sono coinvolte nella prostituzione forzata e 14.200.000 in attività lavorative di carattere economico, in particolare in agricoltura, nelle costruzioni e nel lavoro domestico (Ilo, 2012a, p. 13). In Europa, sempre secondo l'Oil, i lavoratori forzati ammonterebbero a 800.000 unità, di cui 270.000 per motivi correlabili alla prostituzione coatta e 670.000 per motivi correlabili invece alle attività lavorative (*ivi*). Il profilo sociale delle vittime – limitato agli aspetti strutturali di base – è possibile ricavarlo dai dati di Eurostat, in quanto raccoglie ed elabora le informazioni sulle vittime e sulle potenziali vittime di sfruttamento sessuale e lavorativo che i paesi Ue gli inviano annualmente. Da questi studi emerge che per il 2013 l'ammontare delle vittime certe (cioè registrate dagli organismi deputati) raggiunge la cifra di 30.146 unità (in riferimento al triennio 2011, 2012 e 2013).

Questi dati, disaggregati per genere e per età (adulti/minori), rilevano un profilo sociale ben definito: la maggioranza delle vittime sono donne (per il 67% del totale, di cui il 13% minorenni) mentre gli uomini sono il restante 17% (di cui il 3% minorenni). La grande maggioranza degli uomini (pari al 70%, cioè 5.124 casi) è sfruttato sul lavoro, le donne, invece, mediante prostituzione coercitiva e coatta. Rispetto all'età (sul totale di 30.146 vittime o presunte tali) il 45% ha una età superiore ai 24 anni, il 36% un'età compresa tra i 18 e i 24 e il restante 20% circa sono mino-

¹⁴ In base a quanto previsto dalla direttiva 36/2011 anche lo sfruttamento sessuale è considerato lavoro forzato, per tale ragione l'Oil lo inserisce nella stima complessiva. La stima delle vittime di grave sfruttamento sessuale è di 4.500.000 unità.

renni. Come si evince da tali percentuali, il 56% delle vittime o presunte tali (pari a 16.880 casi) non supera i 24 anni di età. Una parte consistente, dunque, delle persone registrate dai servizi o dalle forze dell'ordine dei diversi paesi europei, ha un'età che non supera i 30 anni.

Per quanto riguarda la nazionalità delle vittime o presunte tali non Ue – nei tre anni considerati – si evidenziano ai primi posti tre nazionalità ricorrenti: quella nigeriana (di gran lunga la maggioritaria), quella brasiliana e quella cinese (con cifre quasi uguali). Le prime due per motivi correlabili allo sfruttamento sessuale, la terza per il lavoro manifatturiero.

4. I settori e gli ambiti produttivi maggiormente coinvolti e i dati ufficiali italiani

4.1 Gli ambiti produttivi

Anche nel nostro paese i settori e gli ambiti produttivi dove si riscontra la presenza di lavoratori stranieri che svolgono attività pesanti, indecenti e sovente paragonabili a quelle di lavoro para-schiavistico o forzato (così come definito in precedenza) – e come rileva l'Oil per il livello internazionale (Ilo, 2012b, p. 1) – sono l'industria (in particolare l'edilizia, ma anche la lavorazione dei laterizi e alcuni ambiti della produzione metallurgica e meccanica); l'agricoltura (in particolare nelle fasi di raccolta dei prodotti della terra, nella pesca d'alto mare e nella macellazione delle carni da allevamento nonché nella pastorizia montana) (Eurispes, 2014, pp. 62 e ss.); il commercio ambulante, il ristoro-alberghiero (soprattutto stagionale) e il lavoro domestico/badantato a carattere servile (Nocifora, 2014; Carchedi, 2014).

Ciascuno di questi settori è caratterizzato al proprio interno da quattro fasce di lavoratori suddivisi verticalmente. Ciascuna fascia ha una diversa ampiezza numerica a seconda del tipo di rapporto di lavoro che le aziende – o i singoli imprenditori/datori di lavoro – stabiliscono al momento dell'ingaggio, e mantengono o meno nel corso della durata dell'occupazione, con gli essi lavoratori. Al riguardo gioca un ruolo importante anche la dimensione e il volume di attività economiche dell'azienda. In sintesi:

- a) la prima fascia è composta da lavoratori contrattualizzati (quella più ampia nelle aziende di medie e grandi dimensioni e meno ampia in quelle di piccole/piccolissime dimensioni);

- b) la seconda è composta da lavoratori con contratti atipici (tra i più variegati) a tempo limitato e spesso rinnovabile ma con scarse sicurezze;
- c) la terza è composta da lavoratori senza contratto ma con rapporti che possono essere anche di media/lunga durata oppure di breve/brevissima durata;
- d) la quarta, infine, di ampiezza variabile (sulla base del peso economico che assume la produzione stagionale e la conseguente necessità di concentrare forza lavoro in determinate sub-fasi del medesimo ciclo produttivo) è composta da lavoratori che vengono ingaggiati sempre a tempo determinato: da poche ore a poche settimane, a un mese o due e in qualche caso ancora di più.

In questa ultima fascia sono presenti segmenti di lavoratori che costituiscono l'area della cosiddetta «sofferenza lavorativa» (Ferrucci e Galossi, 2014, pp. 45 e 46): disoccupati di lunga durata, sottoccupati e precari cronici, persone diversamente vulnerabili e pertanto svantaggiate, tra cui contingenti significativi di migranti poveri o impoveriti e non secondariamente richiedenti asilo¹⁵. Ancora, quest'ultima fascia è composta da lavoratori che più degli altri hanno subito/stanno subendo gli effetti negativi della prolungata crisi economica che il nostro paese (insieme ad altri paesi europei) sta attraversando oramai da più di un quinquennio. Le risposte alla crisi hanno assunto, dal canto loro (ma ciò riflette una cultura non sempre solidaristica e sensibile alle disuguaglianze sociali) un carattere ampiamente deregolativo del mercato del lavoro. Infatti, si pensa che flessibilizzando al massimo le modalità di ingaggio occupazionale e lasciando alla libera (e spesso non controllata) iniziativa privata il reclutamento della manodopera avventizia/stagionale, nonché la negoziazione a

¹⁵ I richiedenti asilo una volta avuto il colloquio con le autorità di pubblica sicurezza – e ufficializzato la loro condizione di richiedente – si trovano in una situazione di quasi abbandono e pertanto si offrono sul mercato del lavoro bracciantile, in quanto è quello che richiede meno qualificazione professionale. Questo loro ingresso – seppur nella fascia più bassa del mercato del lavoro – provoca un ulteriore abbassamento della media dei salari giornalieri. Laddove questi lavoratori sono presenti, ad esempio nell'area di Rosarno o di Ragusa, il costo orario scende fino a 1,50 euro (da circa 2,5/3 percepito dagli altri lavoratori non richiedenti asilo). A Saluzzo, scende a 2 euro da circa 3/4. In altre parole, laddove si registra la presenza di lavoratori/richiedenti asilo il salario per ora nel bracciantato agricolo si abbassa di circa il 50% rispetto al già basso salario percepito da quanti non sono richiedenti.

terze persone delle condizioni di lavoro (un'agenzia interinale o intermediari privati sovente illegali, i cd. caporali) si possano creare maggiori occupazioni, non valutando la qualità intrinseca e sociale dei medesimi.

Il risultato, del tutto evidente, è che oramai si riscontrano ambiti occupazionali caratterizzati da pessime condizioni di lavoro, dove la presenza dei lavoratori stranieri è massima. Un altro aspetto non secondario è la de-regolazione dei contratti di appalto da una impresa/azienda all'altra, giacché l'impresa/azienda appaltante conferisce a quelle appaltatrici non solo la sub-commessa da svolgere con volumi di costo più bassi (per avere il proprio tornaconto economico) ma anche tutte le responsabilità inerenti alle modalità di ingaggio/occupazione della manodopera (Federazione delle Chiese evangeliche in Italia, 2011, pp. 27 ss.).

4.2 I dati ufficiali disponibili

I dati ufficiali relativi alle vittime che entrano nei circuiti di protezione sociale sono raccolti dal Dipartimento per le pari opportunità (Dpo), mentre quelli attinenti ai reati correlabili alla tratta di esseri umani e alla riduzione in schiavitù dalle autorità di pubblica sicurezza. Secondo i dati del Dpo, nel periodo 2005-2013, le vittime registrate per grave sfruttamento lavorativo ammontano a circa 3.150 unità. I servizi territoriali ne rilevano dalle 4-500 per anno. La maggior parte sono registrate nelle regioni settentrionali, *in primis* in Emilia Romagna, Piemonte e Lombardia poiché i servizi che intervengono territorialmente sono più efficaci di quelli che operano nelle altre regioni centro-meridionali. Efficacia che proviene dalla collaborazione tra le istituzioni locali, i servizi territoriali e le autorità giudiziarie (in particolare dalla polizia).

I luoghi di lavoro dove si verificano maggiormente le diverse forme di grave sfruttamento, rilevabili da quelli dichiarati dalle vittime prese in carico dai servizi territoriali tra il 2012-2013, sono le imprese manifatturiere che hanno un numero di occupati superiori alle 5 unità. Le imprese uni-personali (cioè composte dal datore e dal lavoratore) e quelle familiari (cioè lavoratori/trici domestiche e/o bandanti) raggiungono insieme circa il 10-15% del totale (498 casi). Il settore con il più alto numero di vittime prese in carico risulta essere quello industriale, come riporta la tabella 2 (che si riferisce a quante delle vittime hanno specificato il settore occupazionale).

Tabella 2 - Settori produttivi dove le vittime hanno subito gravi forme di sfruttamento. Avviso 12, art. 18 e Avviso 6, art. 13. Anni 2012-2013

Settore di sfruttamento	Avviso 6 (art. 13)		Avviso 12 (art. 18)	
	v.a.	v.%	v.a.	v.%
Edile	31	9,7	30	10,2
Agricolo	59	18,5	71	23,9
Industria	77	24,8	87	29,4
Servizi domestici/badante	37	11,6	43	14,5
Turismo	17	5,3	22	7,4
Ristoro/alberghiero	19	6,0	25	8,4
Commercio ambulante	12	3,6	18	6,2
Non pervenuto	65	20,5	-	-
Totale	317	100,0	296	100,0

Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Tecos-Parsec (2013).

Se al settore industriale aggiungiamo il settore edile l'ammontare delle vittime arriva a circa un terzo del totale (di 317 casi). Il settore agro-alimentare segue a distanza, coinvolgendo, pur tuttavia, un lavoratore su 5. L'altro settore di una certa rilevanza percentuale (il 14,5%) dove emergono condizioni di grave sfruttamento è il settore domestico/badantato. Il restante 25% circa sintetizza i casi relativi al commercio, al turismo e al settore del ristoro-alberghiero.

5. Il caso specifico dell'agricoltura. Prodotti pregiati e lavori indecenti

5.1 Gli occupati stranieri

Il numero dei lavoratori stranieri in agricoltura è aumentato in maniera significativa negli ultimi anni. Il processo di inserimento nel settore è iniziato negli anni novanta ed è continuato in modo pressoché costante per tutti gli anni duemila e in questo ultimo quinquennio. Il sesto Censimento generale dell'agricoltura (del 2000) rileva che gli occupati stranieri ammontano a 220.000 unità, sul totale complessivo di 3.800.000 addetti (comprensivi dei capi-azienda e dei familiari che nell'insieme ammontano a circa 2.800.000 unità; Greco, 2013, p. 13 e ss.). Attualmente, altri dati statistici fanno ammontare i lavoratori stranieri occupati a circa 314.000 unità¹⁶, diversamente distribuiti nelle

¹⁶ I lavoratori nati all'estero e occupati in Italia nel settore dell'agricoltura e della pesca (circa 320.000 unità al 2012) vengono conteggiati dall'Inail anche se han-

regioni italiane, anche in presenza di una contrazione del monte-ore occupazionale¹⁷.

La causa principale di tale incremento è, da una parte, la mancanza/scarsa capacità di ricambi intergenerazionali della manodopera autotona e dall'altra, la disponibilità di contingenti immigrati che – provenendo da paesi con un'ampia capacità di produzione agricola – possiedono le competenze necessarie per essere adeguatamente occupati nel settore. Inoltre, il lavoro in agricoltura – soprattutto quello stagionale (da sempre) – rappresenta un settore-rifugio: vuoi per quanti non trovano altre occupazioni in concomitanza con la stagione agricola e vuoi per quanti mirano a integrare il reddito corrente con occupazioni aggiuntive seppur limitate.

L'insieme dei lavoratori stranieri occupati nel settore agro-alimentare ammonta – riprendendo i dati Inea (del 2012) – complessivamente al 26,2% (su un totale di 1.198.028 addetti alle dipendenze delle aziende del settore), la cui incidenza percentuale sul totale degli occupati varia a seconda delle regioni e delle specifiche province. Le regioni dove la presenza dei lavoratori stranieri raggiunge cifre che oltrepassano di molto un terzo degli occupati complessivi sono la Lombardia, il Lazio, la Liguria e il Veneto (con percentuali comprese tra il 40 e il 49%).

Di questi lavoratori circa la metà sono occupati nelle regioni settentrionali (pari 150.800 unità), mentre l'altra metà si distribuisce nelle regioni centrali (con 51.000) e in quelle meridionali (con 85.200) e infine nelle isole (con quasi 27.000). Queste ultime due grandezze nell'insieme raggiungono circa un terzo del totale generale. Tali cifre, nonostante le evidenti discordanze tra fonti diverse, rappresentano lo *stock* degli occupati stranieri in agricoltura, mentre un'altra parte considerevole – e aggiuntiva alla precedente – è rappresentata dai contingenti che arrivano direttamente dai rispettivi paesi di origine, come evidenzia il Secondo Rapporto dell'Osservatorio Placido Rizzotto (2014)¹⁸.

no svolto una sola giornata di lavoro. Ciò spiega l'alto numero di addetti (Cicerchia, 2014, pp. V e VI; Inea, 2013, in particolare il cap. XI, pp. 150 e ss.).

¹⁷ Al riguardo cfr. anche Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2011, p. 180, *Le assunzioni previste nel settore agricolo*). Inoltre, Caritas e Migrantes (2012, p. 254).

¹⁸ Cfr. in modo specifico la mappatura del lavoro gravemente sfruttato e quella relativa alla mobilità geografico-territoriale (Osservatorio Placido Rizzotto, 2014, pp. 229 ss).

Si tratta di contingenti (di non facile stima) che durante i periodi della raccolta arrivano direttamente nei distretti agro-alimentari dove maggiore è la richiesta di manodopera, poiché solo in parte rientrano nelle quote stagionali previste ufficialmente (dai decreti flussi annuali per il lavoro stagionale in agricoltura).

Questi contingenti, insieme ad altri che sono già sul territorio nazionale, formano l'intero bacino occupazionale del settore. Lo stesso Rapporto citato evidenzia come significativi contingenti di lavoratori stagionali si spostano da un comune / distretto agricolo all'altro, da una provincia o regione a quella limitrofa – e anche a più lunga distanza – seguendo i cicli della raccolta dei prodotti della terra. L'alta mobilità è spesso anche motivo di vulnerabilità, poiché spostarsi da un'area geografica all'altra alla ricerca di lavoro vuol dire essere propensi ad accettare qualsivoglia occupazione pur di acquisire reddito, nonché accettare, per tale ragione, anche condizioni di particolare sfruttamento e sopportarle stoicamente per non restare disoccupato.

5.2 Le aree dove si registrano modalità di lavoro gravemente sfruttato

Gli studi più recenti effettuati nell'ultimo anno confermano che le modalità di lavoro gravemente sfruttato sono presenti nei distretti agro-alimentari distribuiti su tutto il territorio nazionale. In particolare il Secondo Rapporto appena citato stima in 70/100.000 unità i lavoratori stranieri occupati in maniera para-schiavistica nel settore agro-alimentare. Anche il Rapporto Presidio 2015 (Caritas italiana, 2015) – seppur non operando stime a riguardo – evidenzia la presenza di lavori gravemente sfruttati anche nel Nord Italia. Da entrambe queste analisi emerge in maniera inoppugnabile che laddove l'agricoltura è più fiorente e produce prodotti di alta/altissima qualità nutrizionale – e dunque commerciale, non solo in Italia ma anche verso l'estero – è contemporaneamente presente il lavoro indecentemente remunerato e svolto in condizioni brutali e spesso para-schiavistiche.

Il prospetto 1, i cui dati di base sono quelli raccolti dall'Osservatorio Placido Rizzotto, evidenzia le regioni, i comuni e le località dove sono state riscontrate – da quanti sono stati intervistato a proposito – modalità di lavoro gravemente sfruttato. La maggior o minor articolazione dei luoghi evidenziati risente, da un lato, delle conoscenze degli intervistati, dall'altro, dell'efficacia del lavoro sindacale svolto e dunque dei risultati che tale lavoro ha efficacemente conseguito (e continua a conseguire).

RPS

Francesco Carcedi

Prospetto 1 - Regioni centro-settentrionali e aree provinciali a presenza di lavoro indecente e lavoro conclamato gravemente sfruttato nel settore agro-alimentare

PIEMONTE:

Cuneo (*Saluzzo, Langhe/Roero, Bra*) Alessandria (*Tortona*), Asti (*Canelli, Nizza/Monferrato, Castiglione, Motta*)

LOMBARDIA:

Brescia (*Zona Franciacorta, Basso bresciano*), Lecco, Mantova, Como, Pavia, Monza/Brianza, Lodi e Milano

PROVINCIA DI BOLZANO:

Bolzano (*Laives*)

VENETO:

Padova

EMILIA ROMAGNA:

Rimini, Ravenna, Modena (*Carpi, Mirandola, Castel Franco*), Ferrara (*Codigoro, Argenta, Copparo, Alto ferrarese, Ferrara/comune, Portomaggiore*), Forli/Cesena (*Cesenatico, Savignano, Santa Sofia, Gambettola, Meldola*)

TOSCANA:

Livorno (*Val di Cornia*) Arezzo (*Val Tiberina, Val di Chiana*) Grosseto (*Maremma, Monte Amiata*) Firenze (*Mugello/Val di Sieve, Chianti, Empolese*)

LAZIO:

Latina (*Latina/comune, Terracina, Sabaudia, Fondi, Aprilia, Cisterna*)

ABRUZZO:

Chieti (*Zona collinare, Zona costiera*) Teramo (*tutta la provincia*), L'Aquila (*Valle del Fucino, Zona montana*), Pescara (*Zona collinare, Zona costiera*)

CAMPANIA:

Napoli (*Napoli/comune, Giugliano, Nola, Calvano*), Caserta (*Litoranea Domitia, Alto Caleno, Sesse, Mondragone, Francolise, Sparanise, Villa Literno*), Benevento (*Valle Caudina, Valle Telesina, Val Fortone, Benevento/comune*), Salerno (*Piana del Sele, Cilento, Agro Nocerino-Sarnese*)

BASILICATA:

Potenza (*Vulturno-Malfese, Palazzone San Gervasio*), Matera (*Piana di Metaponto*)

PUGLIA:

Bari, Brindisi, Foggia (*Rignano Gargano*), Barletta/Andria/Trani (*San Ferdinando, Canosa, Trinitapoli, Bisceglie, Spinazzola, Laconia*), Lecce (*Nardo*), Taranto

CALABRIA:

Catanzaro (*Curinga, Guardavalle, Lamezia Terme, Sellia, Maida, Sersale*), Cosenza (*Sibaride, Cassano J., Corigliano, Rossano C.*), Reggio C. (*Gioia Tauro, Rosarno, Melito, Monasterale*), Crotonese (*Alto crotonese, Crotonese/comune, Petilino, Crotone*), Vibo V. (*Tropea, Pizzo C., Jonadi, Rombiolo*)

SICILIA:

Catania (*Acì Catena/Acireale, Adrano, Biancavilla, Bronte, Catania/comune, Paternò, Caltagirone, San Cono, Castel Ludica, Ramacca, Palagonia, Scordia*), Siracusa (*Cassibile, Pachino, Lentini, Avola-Floridia, Francofonte, Noto, Buccheri*)

Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati dell'Osservatorio Placido Rizzotto (2014).

Dal prospetto mancano 5 regioni¹⁹ e molte province. Le regioni presenti sono 13, mentre le province sono 46 (su 101 totali) e le località citate sono 107. In pratica la maggior parte delle regioni italiane (17 su 21), circa la metà delle province e ben 107 distretti agro-alimentari sono operative imprese/aziende del settore che hanno al loro interno – o utilizzano in parte o completamente – manodopera straniera in condizioni di grave sfruttamento. Ovvero con salari bassi e lungo/lunghissimo orario lavorativo. Tali condizioni possono essere spiegate solo con l'avidità e l'ossessione predatoria di aumentare i guadagni da parte di certi segmenti di imprenditori? Oppure occorre – a integrazione di tale asserzione – spiegare tali rapporti di lavoro come un diffuso e impunito sistema reticolare formato da imprese/aziende che mirano al perseguimento di facili arricchimenti non curandosi delle condizioni lavorative delle loro maestranze? O ancora: le condizioni salariali adeguate ai contratti nazionali o provinciali possono essere considerate come un mero impedimento al raggiungimento dei profitti aziendali? La produzione, e nello specifico la particolare fase della raccolta, può essere vissuta come una scommessa, come un azzardo capriccioso, poiché l'imprenditore che la mette in atto pensa di vincere se porta a termine la raccolta medesima evitando interventi della magistratura del lavoro? Oppure perde se viene intercettato, sapendo però che le conseguenze penali sono irrisorie e difficilmente applicabili.

6. *Le condizioni di lavoro e il ruolo molteplice del caporale*

Diversi studi e ricerche svolte in questi ultimi anni hanno evidenziato come le condizioni di lavoro di segmenti numericamente significativi di migranti occupati nel settore agro-alimentare sono da considerarsi indecenti e para-schiavistici, sulla base dei criteri definitivi previsti, oltre che dalle normative internazionali, anche da quelle nazionali²⁰. Si

¹⁹ La Val d'Aosta, la Liguria, il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, e il Molise poiché non hanno risposto, l'Umbria e le Marche poiché, secondo gli intervistati, non si rilevano situazioni di grave sfruttamento lavorativo.

²⁰ Oltre alla bibliografia sino ad ora citata, cfr. anche: Pugliese (2013); Leogrande (2008), Sagnet (2012); Perrotta e Sacchetto (in Borghi e Zamponi, 2012, p. 152); Associazione In Migrazione (2014) e Fondazione Hunus - Confederazione italiana agricoltori (2011); Fondazione L. Basso, Coop. Dedalus e Consiglio nazionale delle ricerche - Salerno (2010).

tratta perlopiù di condizioni di lavoro che sono possibili in quanto rappresentano il risultato diretto di multiformi vulnerabilità: da una parte, la condizione giuridica (sovente si è privi dei documenti di soggiorno), dall'altra il disorientamento culturale e la necessità, come accennato, di acquisire reddito in maniera impellente. Tale necessità rende gli stessi migranti non in grado di negoziare condizioni migliori da quelle che gli vengono offerte da imprenditori – e dai loro caporali – in maniera perentoria e senza mezzi termini (ovvero: «prendere o lasciare») (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2014).

I salari che percepiscono i lavoratori stranieri – se raffrontati con quelli medi che percepiscono gli italiani – sono in genere molto più bassi, registrando una differenza di circa 330 euro mensili (Ministero del lavoro e delle Politiche sociali 2013, pp. 54-56, 2014, p. 73)²¹. Nel settore agro-alimentare, in particolare, i salari si aggirano mediamente intorno a 20-25 euro al giorno, ma possono raggiungere anche i 30-40 o anche i 50 euro in particolari situazioni e per specifiche attività lavorative (ad esempio, con la raccolta a cottimo di alcuni tipi di frutta o di ortaggi, come i pomodori o i cocomeri, allorquando devono essere raccolti con il cattivo tempo, cfr. Osservatorio Placido Rizzotto - Flai Cgil, 2014, p. 164). In questi ultimi casi il potere negoziativo dei lavoratori si innalza e pertanto possono far valere, eccezionalmente, le loro proposte. In molti casi è il caporale che negozia con l'imprenditore e i lavoratori si adattano a quanto il caporale medesimo riesce a spuntare. Quando il tempo è cattivo e minaccia di piovare o quando si prevedono gelate notturne, l'imprenditore diventa maggiormente accondiscendente alla volontà dei braccianti, giacché c'è il rischio che l'intero raccolto vada male e i prodotti marciranno sulla pianta poiché nessuno li raccoglierà.

Per il caporale, ovviamente, queste occasioni – perlopiù quando le raccolte avvengono a cavallo tra l'estate e l'autunno inoltrato - inizio dell'inverno – sono motivo di ulteriori guadagni, poiché negoziare con l'imprenditore compensi maggiori vuol dire guadagnare di più e su entrambi i versanti: quello del datore e quello dei lavoratori. Questa

²¹ «Che la manodopera costi poco – è confermato dalla distribuzione percentuale per classe retributiva degli occupati alle dipendenze. Fatti 100 i dipendenti Ue ed Extra Ue, quasi il 60% percepisce un salario fino a 1.000 euro mensili (nella medesima fascia gli italiani sono il 27,5%) e solo il 2,1% supera i 2.000. Tutto ciò svolgendo spesso mansioni lavorative con turnazioni disagiate» (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2014, p. 73).

sua abilità di giocare su più fronti gli conferisce una forza contrattuale significativa. Il caporale – per questa ragione – diventa anche una figura ambigua, poiché si fa forte della squadra di lavoratori verso l'imprenditore quando quest'ultimo è in difficoltà (c'è scarsità di manodopera, il tempo non è bello, l'immagazzinamento deve essere fatto in breve tempo, ecc.) e al contempo, quando il datore è forte, utilizza, direttamente o indirettamente, del suo potere per spremere maggiormente i lavoratori.

Il caporale, a secondo del rapporto che ha con l'imprenditore, impersona diverse figure. Intanto occorre dire che è sempre al servizio di un imprenditore. È il suo *factotum*, risolve per lui tutti i problemi che sorgono durante la fase di reclutamento, di ingaggio, di trasporto sul luogo di lavoro e di svolgimento del lavoro previsto, nonché nel rientro serale nelle abitazioni. La funzione di intermediatore illegale di manodopera è quella principale, ma non disdegna, allorquando l'imprenditore glielo chieda, di svolgere adeguatamente altri servizi. I diversi servizi possono essere cumulativi, e più servizi svolge maggiore diventa il suo potere sulle maestranze. L'imprenditore può delegare completamente la gestione di queste complesse fasi tecnico-organizzative e di direzione al caporale, o parti di esse, ad esempio: solo il reclutamento e il trasporto lasciando per sé – ovvero per altri collaboratori – il controllo e il trattamento dei lavoratori (Caritas italiana, 2015, pp. 46 e 47).

Le modalità relazionali del caporale con il datore, a prescindere delle funzioni che è chiamato a svolgere, sono sempre di natura servile e accondiscendente. Al contrario con i lavoratori è quasi sempre direttivo e inflessibile, e usa il suo potere decisionale in maniera discriminatoria quando deve scegliere chi far lavorare e chi no. Un altro aspetto non secondario, che caratterizza in un modo o in un altro il caporale, è quello derivante dal suo coinvolgimento o meno nelle attività lavorative a fianco della squadra che ingaggia. Da questo punto di vista il caporale può svolgere le stesse attività dei lavoratori assumendo il ruolo di caposquadra, e dunque non svolgere nessuna funzione intimidatrice. È un caporale che fatica con gli altri, ne condivide le stesse difficoltà e durezza occupazionali. Al contrario può invece assumere il ruolo di trasportatore e al contempo quello di aguzzino, in quanto esercita un potere discriminatorio e invasivo. Richiede denaro per il trasporto, per l'acquisto di bevande e di altri generi di consumo necessario per svolgere il lavoro bracciantile in campi lontani dai centri abitati.

Il caporale-aguzzino, pur di guadagnare denaro dai braccianti, gli impone salari ancora più bassi e costi dei servizi di trasporto discrezionali, sulla base della lunghezza del tragitto da perseguire per il raggiungimento del luogo di lavoro. La sua caratteristica è la violenza sistematica che può scattare con grande facilità e naturalezza, ed essere praticata anche con l'avallo dell'imprenditore-delinquente e senza scrupoli²².

7. Conclusioni

Le forme di lavoro gravemente sfruttate rappresentano un segmento di realtà sociale che a nostro avviso necessita di essere riconosciuta nella sua problematicità e dunque contrastata in maniera più decisa dalle autorità giudiziarie e anche dalle organizzazioni imprenditoriali e sindacali. Non serve misconoscerla, poiché produce danni economici enormi e spesso drammatici.

Abbiamo riportato i dati – seppur di stima – delle organizzazioni internazionali che monitorano questo turpe fenomeno nelle sue diverse sfaccettature, non solo in ambito sessuale e nelle pratiche di accattonaggio forzoso governato da gruppi malavitosi e criminali, ma anche economico e dunque correlabile direttamente al lavoro. Sono stati anche riportati i dati più ridotti che il Dipartimento delle pari opportunità acquisisce annualmente dai servizi territoriali dedicati alla protezione delle vittime che si riescono a intercettare.

I dati italiani potrebbero apparire numericamente modesti (in otto anni circa ammontano a 3.000 unità), ma riflettono la presenza di un fenomeno che coinvolge alcuni settori produttivi del nostro paese. Occorre tener presente, tuttavia, che questi dati si riferiscono a casi limite, cioè quelli correlabili a rapporti di lavoro caratterizzati quasi sempre da rapporti di lavoro minacciosi o violenti; oppure a rapporti di lavoro che si interrompono a causa di gravi incidenti e che i datori cercano di occultare. Al riguardo, non vanno sottovalutate le stime che propone l'Osservatorio Placido Rizzotto sulle potenziali vittime

²² Cfr. L'Operazione Sabr (dal nome di un noto caporale di Nardò) portata avanti dalla Procura antimafia di Lecce contro imprenditori e caporali che ingaggiavano braccianti per la raccolta del cocomero nell'area di Nardò. Tra loro esisteva un rapporto funzionale e dichiaratamente aggressivo e violento verso i lavoratori ingaggiati per la raccolta.

di lavoro gravemente sfruttato nel settore agro-alimentare, in quanto l'esistenza di rapporti di lavoro indecenti e caratterizzati da paghe irrisorie e da lunghe giornate è tema corrente. Come è tema corrente la presenza di intermediari – o meglio di «caporali» – che facilitano l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e che hanno di fatto – in buona parte – sostituito i servizi del lavoro ufficiali, soprattutto per le fasi della raccolta dei prodotti della terra in diverse e variegate aree del territorio nazionale.

Riferimenti bibliografici

- Andrees B., *Il lavoro forzato e la tratta di esseri umani. Manuale per gli ispettori del lavoro*, Organizzazione internazionale del lavoro, Ginevra-Roma, 2014 (ed. italiana a cura di F. Carchedi per il Dipartimento delle pari opportunità - Presidenza del Consiglio).
- Associazione In Migrazione (cura di), 2014, *Doparsi per lavorare come schiavi. Rapporto di ricerca*, Roma, maggio.
- Bales K. e Robbins P., 2001, *No One Shall Be Held in Slavery or Servitude: A Critical Analysis of International Slavery Conventions*, «Human Rights Review», vol. 2, n. 2, pp. 18-45, disponibile all'indirizzo internet: link.springer.com/article%10.2007%fs-001-1022_6.pdf (ingress 31.1.2014).
- Bales K., 2000, *I nuovi schiavi. La merce umana nell'economia globale*, Feltrinelli, Milano.
- Belser, Michaelle de Cock e Mehram F., 2005, *Ilo Minimum estimate of forced labour in the world*, International Labour Office, Ginevra, aprile.
- Carchedi F. (a cura di), 2014, *Schiavitù latenti. Forme di grave sfruttamento lavorativo nel ferrarese*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (Rn).
- Carchedi F., Mottura G. e Pugliese E. (a cura di), 2003, *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Franco Angeli, Milano.
- Caritas italiana, 2015, *Nella terra di nessuno. Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Rapporto Presidio 2015*, Edizioni Tau, Perugia.
- Caritas e Migrantes, 2012, *Dossier statistico immigrazione. 2012, Rapporto XXII*, Edizioni Idos, Roma.
- Cicerchia M. (a cura di), 2014, *Indagine sull'impiego di manodopera straniera in agricoltura*, Inea, Roma.
- Eurispes, 2014, *Agromafie. Secondo Rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*, Coldiretti nazionale, Roma.
- Eurostat, 2013, *Primo Rapporto su Trafficking in human beings*, Lussemburgo, disponibile all'indirizzo internet: c.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141017_working_paper_on_statistics_on_trafficking_in_human_beings_en.pdf.

- Eurostat, 2014, *Secondo Rapporto su Trafficking in human beings*, Lussemburgo, disponibile all'indirizzo internet: c.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141017_working_paper_on_statistics_on_trafficking_in_human_beings_en.pdf.
- Federazione delle Chiese evangeliche in Italia, 2011, *Lavoro da schiavi. Alcuni aspetti del fenomeno in Italia e in Spagna, Rapporto finale di ricerca*, Roma.
- Ferrucci G. e Galossi E., 2014, *Il mercato del lavoro immigrato negli anni della crisi*, in Carrera F. e Galossi E., *Immigrazione e sindacato. Lavoro, cittadinanza e rappresentanza*, VII Rapporto, Ediesse, Roma.
- Fondazione Hunus - Confederazione italiana agricoltori (Cia), 2011, *Rapporto criminalità in agricoltura 2011. Cittadino agricoltore in sicurezza*, Roma.
- Fondazione L. Basso, Coop. Dedalus e Consiglio nazionale delle ricerche - Salerno, 2010, *Dallo sfruttamento sessuale al lavoro para-schiavistico. Il caso della Campania e della Puglia, Rapporto di ricerca*, Napoli/Roma.
- Eurofound - Fondazione per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 2013, *Il lavoro sommerso nei 27 paesi dell'Unione europea e Norvegia. Sintesi*, disponibile all'indirizzo internet: www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2013/2431/it/1/EF132431IT.pdf.
- Greco M., 2013, *L'agricoltura italiana: il quadro che emerge dal censimento*, in Atti del convegno, *Nuovi scenari dell'agricoltura nazionale salentina: i dati del 6 censimento dell'agricoltura. Il progetto mediterraneo Life style e le opportunità di valorizzazione dei prodotti tipici locali*, Lecce, 8 aprile, disponibile all'indirizzo internet: www3.provinciale.it/statistica/pubblicazioni/Atti-Convegno-settembre2013/Atti-Convegno_web.pdf.
- Icmpd, 2010, *Study on the Assessment of the Extent of Different Types of Trafficking in Human Being in EU Countries*, Icmpd, Vienna, aprile.
- Ilo, 2005, *A Global Alliance Against Forced Labour, Global Report under the Follow-Up to the Ilo Declaration on Fundamental Principles and Right Work*, International Labour Conference, 93rd Session-report I(B), Ginevra.
- Ilo, 2012a, *Global Estimate of Forced Labour. Results and Methodology*, International Labour Office, Ginevra, disponibile all'indirizzo internet: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.
- Ilo, 2012b, *Global estimate of forced labour. Regional factsheet European Union*, pp. 1 e ss, disponibile all'indirizzo internet: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@europe/@ro-geneva/@ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_184975.pdf.
- Ilo, 2014, *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*, Ginevra.
- Inea, 2013, *Annuario dell'agricoltura*, Roma.
- Leogrande A., 2008, *Uomini e caporali. Viaggio tra gli schiavi delle campagne del Sud*, Mondadori, Milano.
- Malpani R., 2006, *Legal Aspects of Trafficking for Forced Labour Purposes in Europe*, International Labour Office, Working paper, Ginevra, aprile, pp. 4-10.

- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2013, *III Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, in *Italia*, Rapporto 2013, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/Notizie-2/Terzorapportoannualeimmigrati_2013.pdf.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2014, *IV Rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia*, *Rapporto 2014*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www.lavoro.gov.it/Notizie/Documents/IVRapportoannuale-Mdl-immigrazione2014.pdf.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - Gruppo di lavoro, 2011, *Economia non osservata e flussi finanziari, rapporto finale delle attività*, Roma, luglio.
- Nocifora E. (a cura di), 2014, *Quasi schiavi. Para-schiavismo e super-sfruttamento nel mercato del lavoro del XX secolo*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (Rn).
- Osservatorio Placido Rizzotto, 2014, *Agromafie e caporalato. Secondo Rapporto*, Ediesse, Roma.
- Perrotta D. e Sacchetto D., 2012, *Il ghetto e lo sciopero dei braccianti stranieri nell'Italia meridionale*, in Borghi V. e Zamponi M. (a cura di), *Terra e lavoro nel capitalismo contemporaneo*, «Sociologia del lavoro», n. 128, Franco Angeli, Milano.
- Pugliese E. (cura di), 2013, *I lavoratori immigrati nell'agricoltura del mezzogiorno*, Ediesse, Roma.
- Sagnet Y., 2012, *Ama il tuo sogno. Vita e rivolta nella terra dell'oro rosso*, Fandango Libri, Roma.
- Scarpa S., 2008, *La tutela internazionale delle vittime di tratta di persone, in particolare donne e bambini*, in Carchedi F. e Tola V., *All'aperto e al chiuso. Prostituzione e tratta: i nuovi dati del fenomeno, i servizi sociali, le norme di riferimento*, Ediesse, Roma.
- Tecos-Parsec, *Mappatura delle risorse regionali destinate ad interventi di inclusione sociale delle vittime di tratta e sfruttamento lavorativo nella prospettiva del coordinamento e complementarità con le risorse nazionali destinate al contrasto della tratta. Rapporto finale*, Roma, ottobre 2013,
- Unodc, 2009, *Global report on Trafficking in Persons*, Un.Gift, Vienna, 12 febbraio.

Il rapporto tra sindacati e immigrati in Italia in una prospettiva di lungo periodo

Matteo Rinaldini e Stefania Marino

RPS

Fin dall'inizio dei processi migratori il rapporto sindacati e immigrati si è mostrato solido. I sindacati attraverso la loro attività di rappresentanza hanno svolto una funzione di difesa dei diritti degli immigrati e ne hanno rivendicato l'estensione. Allo stesso tempo, attraverso l'erogazione di servizi specifici, i sindacati hanno facilitato i percorsi di integrazione di milioni di immigrati. In altri termini i sindacati hanno immediatamente riconosciuto gli immigrati come una risorsa di potere e hanno investito strategicamente su di loro e non è un caso che il tasso di sindacalizzazione degli immigrati

in Italia abbia sempre registrato livelli elevati. L'esperienza italiana in questo senso rappresenta un caso eccezionale nel panorama europeo. Negli ultimi anni, tuttavia, il rapporto tra sindacati e immigrati sembra essere soggetto a crescenti criticità.

Il presente articolo ricostruisce l'evoluzione del rapporto che i sindacati e gli immigrati hanno instaurato negli ultimi trentacinque anni. L'obiettivo è cogliere e riflettere sulle linee di continuità/discontinuità del rapporto tra sindacati e immigrati e comprendere se e come è cambiato l'investimento strategico delle organizzazioni sindacali sulla questione immigrazione.

1. Introduzione

In Italia l'immigrazione è iniziata alla fine degli anni settanta, a pochi anni di distanza dall'esaurimento (o per lo meno dal drastico ridimensionamento) dei flussi migratori italiani verso i paesi dell'Europa continentale, e da quel momento in poi la presenza di immigrati nel mercato del lavoro e in generale nella società italiana è diventata sempre più significativa.

Il tasso di sindacalizzazione degli immigrati in Italia ha sempre registrato livelli elevati e questo è sicuramente dovuto al fatto che i sindacati hanno rappresentato un importante punto di riferimento per il riconoscimento dei diritti degli immigrati. I sindacati attraverso la loro attività di servizio e la loro azione contrattuale hanno indubbiamente

facilitato i percorsi di integrazione di milioni di immigrati. Allo stesso tempo la «questione immigrazione» è stata inserita nell'agenda politica del sindacato e la pressione esercitata da questi ultimi sul sistema istituzionale in favore di una maggiore apertura dei canali d'accesso e dell'estensione dei diritti degli immigrati è stata per un lungo periodo tutt'altro che indifferente. L'esperienza italiana in questo senso rappresenta un caso peculiare nel panorama europeo (e non solo). In molti altri paesi europei i sindacati hanno adottato, soprattutto nella fase iniziale dei processi di immigrazione, strategie protezionistiche della forza lavoro nazionale, limitando l'accesso degli immigrati al sindacato e supportando politiche dal carattere restrittivo. Mentre in questi casi l'immigrazione è stata percepita come una minaccia per le organizzazioni sindacali, in Italia gli immigrati sono stati assunti come una vera e propria «risorsa di potere» dei sindacati e la questione immigrazione è stata indubbiamente oggetto di un «investimento strategico». La letteratura sul rapporto sindacati e immigrati ha spesso enfatizzato la positività del caso italiano e si è concentrata sull'individuazione delle cause che lo hanno determinato.

Senza nulla togliere all'eccezionalità del caso italiano, tuttavia, comincia a diffondersi la sensazione, anche all'interno dell'ambiente sindacale, che negli ultimi anni pure in Italia siano emerse alcune problematiche nel rapporto tra sindacati e immigrati. La letteratura in materia non sembra attribuire molta importanza a queste criticità e in qualche misura continua a riproporre il carattere virtuoso del caso italiano dandone per scontata la continuità nel tempo. Un motivo (evidentemente non l'unico) alla base di questo «ritardo analitico» è l'approccio modellistico diffuso in letteratura, attraverso il quale il caso italiano tende a essere inserito in una dimensione statica, mettendo in ombra la dimensione evolutiva.

Il presente articolo intende contribuire a colmare questa lacuna. Nelle pagine che seguono ci si focalizzerà sul rapporto tra sindacati e immigrati attraverso un prospettiva processuale. Si ricostruirà l'evoluzione del rapporto che i sindacati e gli immigrati hanno instaurato in Italia in una prospettiva temporale di relativa lunga durata, gli ultimi trentacinque anni. L'obiettivo è portare alla luce elementi di discontinuità e di continuità o, in altri termini, comprendere come è cambiato l'«investimento strategico» delle organizzazioni sindacali sulla questione immigrazione.

Non è questa la sede per illustrare in modo esaustivo il quadro teorico da cui prende le mosse il presente articolo, ma pare opportuno espli-

citarne i principali presupposti. In primo luogo, i sindacati, come tutti gli attori organizzativi, sono considerati organizzazioni dotate di razionalità limitata, ma orientata ad uno scopo, dunque attori a cui, in sede di scelta strategica, è preclusa la possibilità di valutare le alternative migliori, di commisurare ottimamente mezzi e fini e di massimizzare i risultati, ma a cui è comunque attribuita la capacità di costruire strategie finalizzate alla soddisfazione dei propri interessi (Maggi, 1985, 1990). In secondo luogo, le risorse di potere e la strategia messa in atto dagli attori sono ricorsivamente interconnesse, ovvero le risorse di potere abilitano e vincolano le scelte strategiche degli attori, ma al tempo stesso le risorse sono di potere solo se riconosciute e utilizzate come tali attraverso la strategia (Korpi, 1998). In questo senso le risorse di potere non sono mai date, ma sono tali a seconda di come la strategia le considera e le sfrutta. In un ambiente formato vissuto da diversi attori, inoltre, le risorse di potere sono relative, nel senso che possono essere sfruttate a proprio vantaggio dalle strategie di alcuni attori e rappresentare una minaccia per le strategie di altri. Ne consegue che le risorse di potere sono tanto più mutevoli e instabili quanto più numerosi sono gli attori presenti nell'ambiente di riferimento e la loro relazione con la strategia è situabile all'interno di una dimensione processuale. In terzo luogo, la strategia è un processo di azioni e decisioni che stabilisce in modo inevitabilmente provvisorio i fini da perseguire e i mezzi attraverso cui farlo (Maggi, 1990, 2011). La strategia, tuttavia, non è solo ciò che l'organizzazione stabilisce formalmente attraverso documenti programmatici, piani strategici o statuti, ma è anche e soprattutto ciò che emerge dal processo di azioni e decisioni dell'organizzazione (Mintzberg e Waters, 1985). In quarto luogo, gli attori, le loro strategie e le loro risorse sono chiaramente contestualizzate. Tutto ciò obbliga a tenere in considerazione anche i fattori contestuali di varia natura che in qualche modo influenzano le scelte strategiche delle organizzazioni sindacali. Nell'articolo il contesto socioeconomico e politico in cui si articola il rapporto tra sindacati e immigrati è ovviamente tenuto in considerazione, anche se non si intende identificare relazioni causali tra fattori contestuali e scelte strategiche. Il contesto socioeconomico, in questa prospettiva, non rappresenta l'insieme dei fattori determinanti delle scelte strategiche dei sindacati, ma piuttosto le condizioni che hanno reso possibili tali scelte. Infine, all'interno del quadro analitico che si è descritto sopra è possibile inserire in modo dinamico i dilemmi relativi alla relazione sindacati/immigrati individuati da Penninx e Roosblad (2000), ovvero

«resistenza vs. cooperazione» nella gestione delle politiche migratorie, «inclusione vs. esclusione» degli immigrati dalla membership sindacale e in generale dal sistema di diritti e tutele del lavoro e «approccio egualitario vs. approccio particolarista» agli immigrati e alle loro istanze da parte dell'azione di contrattazione e organizzativa.

Sulla base di queste premesse e attraverso lo studio della letteratura sul tema e del materiale prodotto dalle organizzazioni sindacali si è svolta un'analisi di natura descrittiva (che ovviamente non esclude la componente interpretativa degli autori) del rapporto tra sindacati e immigrati nel tempo e si è proposta una periodizzazione. I paragrafi che seguono corrispondono a tre fasi distinte del rapporto tra sindacati e immigrati: la «fase della scoperta» (metà anni ottanta - metà anni novanta), corrispondente al periodo iniziale dei processi di immigrazione in Italia, in cui i sindacati risultano essere tra i primi a comprendere l'importanza del fenomeno migratorio e si attrezzano per rispondere alla presenza di nuovi soggetti nella società italiana e nel mercato del lavoro; la «fase dell'investimento strategico» (metà anni novanta-fine anni duemila), in cui si rafforza nelle organizzazioni sindacali la percezione degli immigrati come risorsa per la rivitalizzazione dell'azione sindacale, ma anche la fase in cui cominciano a emergere criticità relative al rapporto tra sindacati e immigrati; la «fase di raffreddamento» (fine anni duemila-oggi) coincidente con l'inizio della crisi economica, in cui diversi aspetti portano a ritenere che il rapporto tra sindacati e immigrati registri un momento di difficoltà.

2. *La fase della scoperta (metà anni ottanta - metà anni novanta)*

I dati sulla popolazione immigrata presente in Italia negli anni ottanta sono scarsi. Le poche informazioni disponibili provengono dalle misure legislative adottate in quel periodo finalizzate alla regolarizzazione dello status di residenza degli immigrati presenti sul territorio italiano. Il primo provvedimento legislativo sull'immigrazione risale al 1982 e regolarizzava la posizione di soggiorno di circa 15.000 immigrati. A distanza di pochi anni fu emanato un secondo provvedimento legislativo sull'immigrazione, la legge 943/1986 (la cosiddetta Legge Foschi). Questo secondo provvedimento ambiva a stabilire per la prima volta alcuni criteri per l'accesso e la residenza degli immigrati sul suolo italiano. A prescindere dall'efficacia dei criteri stabiliti, la legge del 1986 di fatto lanciò la prima regolarizzazione di massa in Italia e

permise a circa 118.000 immigrati di acquisire un permesso di soggiorno (Pugliese, 2002). La possibilità di regolarizzazione lo status di residenza, tuttavia, richiedeva il possesso di un contratto di lavoro dipendente e molti immigrati presenti in Italia in quel periodo, essendo occupati in attività lavorative autonome (per lo più di autoimpiego), non poterono usufruire di questa prima regolarizzazione. Gli studi pionieristici sui processi di immigrazione in Italia portati avanti in quel periodo, pur essendo focalizzati quasi esclusivamente sulle aree metropolitane o comunque concentrati su aree ristrette, condividevano l'idea che il numero di immigrati presenti nel paese fosse più alto di quello che i provvedimenti di regolarizzazione avevano portato alla luce (anche se inferiore alle cifre allarmistiche che cominciavano a circolare nel dibattito politico; Ambrosini e al., 1993; Mottura, 1992; Sergi e Carchedi, 1991). Questi stessi studi facevano emergere una precisa composizione della popolazione immigrata: i flussi migratori provenivano prevalentemente da paesi africani ed erano in larga parte composti da uomini giovani, di istruzione medio-alta e senza famiglia al seguito. Nonostante gli indicatori economici in questa fase facesse emergere una tendenza alla stagnazione con bassi tassi di crescita dell'occupazione, l'integrazione lavorativa degli immigrati avveniva in segmenti del mercato del lavoro regolare che mostravano una scarsa attrattività per la manodopera locale (il lavoro domestico, il lavoro di cura, il bracciantato in agricoltura, le attività nei servizi urbani, l'edilizia, ecc.) o nel mercato del lavoro irregolare.

Le organizzazioni sindacali italiane avvertirono prima di altre realtà che la presenza degli immigrati nella società e nel mercato del lavoro cominciava ad assumere dimensioni importanti e che da lì a poco l'immigrazione si sarebbe imposta come un fenomeno strutturale. Diversamente da altri contesti europei, tuttavia, i sindacati italiani adottarono fin dall'inizio dei processi migratori un approccio solidaristico e inclusivo. Cgil, Cisl e Uil furono tra le prime realtà a mobilitarsi e ad attrezzarsi per offrire supporto e assistenza agli immigrati e a denunciare la mancanza di una politica di integrazione per i nuovi arrivati. Le ragioni che stanno alla base di questo approccio inclusivo sono state ricondotte a diversi fattori: il peso che nella formazione della cultura sindacale italiana (a prescindere dalla confederazione) hanno avuto i processi di emigrazione italiani; la matrice culturale umanista del sindacalismo cattolico e la tradizione internazionalista e di classe del sindacalismo socialista e comunista; la congiuntura economica per lo meno non sfavorevole in cui si sono attivati i processi di immigra-

zione in Italia e la possibilità di evitare di percepire gli immigrati in diretta concorrenza con i lavoratori italiani. Al di là delle ragioni che sottostanno all'approccio inclusivo nei confronti dei processi migratori da parte delle organizzazioni sindacali italiane, è un dato di fatto che la relazione sindacati-immigrati in Italia si è connotata fin dall'inizio come una esperienza di eccezionale apertura se confrontata all'approccio di altre realtà sindacali europee nella fase iniziale dei processi migratori nei rispettivi paesi.

La prima mobilitazione in difesa dei diritti degli immigrati fu organizzata nell'ottobre del 1989 proprio dalle organizzazioni sindacali insieme ad altre associazioni laiche e religiose in reazione all'assassinio di Jerry Masslo, un lavoratore sudafricano occupato nella raccolta di pomodori nelle campagne di Villa Literno, Caserta. L'assassinio di Jerry Masslo e la reazione da parte della società civile ebbe l'effetto indiretto di portare alla luce le condizioni di vita e di lavoro di centinaia di migliaia di migranti che risiedevano irregolarmente in Italia. Pochi mesi dopo, successivamente allo sbarco di migliaia di albanesi sulle coste pugliesi, l'immigrazione sarebbe diventato un «tema caldo» nel dibattito politico e il cosiddetto «effetto invasione» avrebbe cominciato a diffondersi rapidamente nell'opinione pubblica (Ambrosini, 2001). Da quel momento Cgil, Cisl e Uil interpretarono un ruolo di rappresentanza degli immigrati nell'arena politica e svolsero una funzione di leadership nell'*advocacy coalition* che si formò in quella fase. Negli anni successivi l'*advocacy coalition*, in cui i sindacati rappresentavano attori centrali, avrebbe avuto un ruolo importante nel processo di costruzione delle politiche migratorie in Italia. La critica che portava avanti in questa prima fase era prevalentemente rivolta all'«approccio emergenziale al fenomeno migratorio» del sistema politico-istituzionale italiano. L'apparato normativo di cui era dotata l'Italia era considerato inadeguato per gestire un fenomeno complesso come quello migratorio che sembrava assumere sempre di più un carattere strutturale (Bentivogli, 1992; Mottura, 2000; Mottura 2003; Rinaldini, 2004). Le organizzazioni sindacali denunciarono in diverse occasioni il carattere estemporaneo e disorganico delle misure legislative in materia di immigrazione e l'alto tasso di discrezionalità attraverso cui operavano le autorità pubbliche. Allo stesso tempo furono costruite iniziative e campagne di solidarietà con i lavoratori immigrati.

Il consolidamento del ruolo di «attore di mobilitazione» e la posizione chiave ricoperta all'interno della *advocacy coalition* unitamente allo stile concertativo dei governi degli anni novanta permise ai sindacati di es-

sere riconosciuti come interlocutori legittimati a partecipare alla costruzione delle politiche migratorie. Non è una coincidenza che nel 1990 e nel 1991 i sindacati furono coinvolti nelle due Conferenze sull'immigrazione organizzate dalla vicepresidenza del Consiglio dei Ministri e dall'Oecd lanciate dall'allora vicepresidente del Consiglio Claudio Martelli al fine di supportare la costruzione delle prime misure legislative organiche relative all'immigrazione in Italia (Pugliese, 2002). Durante queste Conferenze Cgil, Cisl e Uil furono largamente coinvolte insieme a università, istituti di ricerca, associazioni non governative, associazioni di categoria e altre organizzazioni di volontariato laiche e religiose in un intenso processo di consultazione al fine di condividere conoscenze, informazioni e proposte (Einaudi, 2007). La legge 39/1990 (la cosiddetta Legge Martelli) fu il risultato anche di questo intenso processo partecipativo. La legge 39/1990 introdusse alcuni provvedimenti relativi al welfare per gli immigrati, estese la possibilità di riconoscere lo status di rifugiato, stabilì criteri per il rinnovo del permesso di soggiorno e introdusse una prima regolazione degli accessi. Nello stesso periodo il governo lanciò una nuova regolarizzazione di massa. In questo caso la regolarizzazione era rivolta sia a coloro che possedevano un contratto di lavoro dipendente, sia a coloro che risultavano occupati in attività autonome. Inoltre la regolarizzazione prevedeva che coloro che risultavano iscritti alle liste di disoccupazione degli Uffici di collocamento avevano la possibilità di essere regolarizzati. Tutto ciò permise la regolarizzazione dello status di residenza di 250.000 immigrati (Pugliese, 2002).

Durante gli anni novanta i sindacati cominciarono a riflettere su come rappresentare le istanze degli immigrati non solo all'interno dell'arena politica e nei rapporti con le istituzioni, ma anche su come rappresentare gli interessi degli immigrati all'interno della contrattazione collettiva (Mottura, 2000; Gueye, 2000; D'Aloia e Leonardi, 2002). Tuttavia per gran parte del decennio i temi relativi all'immigrazione sarebbero rientrati quasi esclusivamente all'interno delle pionieristiche azioni sindacali di contrattazione sociale concentrandosi su tematiche come le procedure per regolarizzazione dello stato di residenza, la questione abitativa, la formazione professionale, il collocamento e la protezione individuale (Basso, 2004).

Nello stesso periodo Cgil, Cisl e Uil cominciarono a sviluppare sforzi sistematici a livello organizzativo per intercettare e sindacalizzare i lavoratori immigrati. Le organizzazioni sindacali territoriali iniziarono a creare *ex novo* strutture organizzative specificamente dedicate a fornire

servizi agli immigrati o in alternativa a rifunzionalizzare in questa direzione strutture già esistenti (Mottura e Pinto, 1996). Nel 1989 la Cisl creò l'Associazione nazionale oltre le frontiere (Anolf) proprio con l'obiettivo di fornire supporto e assistenza agli immigrati. L'Anolf, nonostante fosse (e sia ancora oggi) affiliata alla Cisl per statuto e fosse (e sia ancora oggi) spesso fisicamente situata all'interno delle strutture territoriali della Cisl, nacque e si sviluppò come un'associazione formalmente autonoma dal proprio sindacato di riferimento. L'iscrizione degli immigrati all'Anolf e la fruizione dei suoi servizi di assistenza, dunque, fin dall'inizio non hanno immediatamente comportato l'iscrizione alla Cisl. Tuttavia l'Anolf ha rappresentato e continua a rappresentare un importante strumento di contatto e di orientamento degli immigrati verso i servizi sindacali della Cisl per usufruire dei quali è necessario iscriversi a una federazione di categoria. Allo stesso modo gli immigrati che si presentavano all'Anolf con un problema di lavoro tendevano a essere orientati verso le federazioni di categoria della Cisl e questo ruolo di interfaccia sarebbe durato nel tempo.

La Cgil invece optò per una soluzione organizzativa diversa. La Cgil, infatti, iniziò a fornire servizi agli immigrati rifunzionalizzando parzialmente i Comitati di informazione per disoccupati (Cid) che tuttavia, come indica il nome stesso, erano strutture dedicate a fornire assistenza ai lavoratori in una situazione di disoccupazione o per lo meno di vulnerabilità occupazionale. Questa soluzione organizzativa tradiva il carattere assistenziale e universalista dell'approccio agli immigrati che la Cgil adottò in questa fase, ovvero un approccio basato sulla percezione degli immigrati come lavoratori vulnerabili e soprattutto come lavoratori non portatori di interessi specifici (Basso, 2004). Verso la metà degli anni novanta, tuttavia, all'interno della Cgil si diffuse la consapevolezza dei limiti dell'approccio «universalista» e iniziarono a essere create strutture specificatamente dedicate ai lavoratori immigrati, i Centri lavoratori stranieri (Cls). In pochi anni in ogni Camera del lavoro nacque un Cls. Queste strutture fornivano servizi di diversa natura (informazioni, assistenza all'espletamento delle pratiche relative al soggiorno e i ricongiungimenti familiari, ecc.), avevano la funzione di indirizzare chi si rivolgeva a loro per questioni legate alla condizione di lavoro verso le federazioni di categoria e i servizi sindacali, favorendo in questo modo la sindacalizzazione degli immigrati, e svolgevano un ruolo di raccordo a livello territoriale tra gli immigrati, gli enti locali e le autorità statali decentrate dedite alla gestione della residenza degli immigrati.

In breve tempo sia le strutture vicine alla Cisl, che le strutture della Cgil divennero importanti punti di riferimento per gli immigrati a livello locale. Inoltre, la presenza sul territorio di queste strutture permise ai sindacati non solo di intercettare e sindacalizzare gli immigrati regolari sul piano del soggiorno e dell'occupazione, ma anche di entrare in contatto, soprattutto nei periodi precedenti e successivi alle regolarizzazioni di massa, con gli immigrati irregolari presenti sul territorio, aspetto poco evidenziato dalla letteratura, ma che rappresenta indubbiamente una caratteristica virtuosa dell'esperienza italiana e una peculiarità a livello europeo.

Nel 1995 il Governo Dini lanciò una nuova regolarizzazione di massa, che, a differenza della precedente, escludeva nuovamente la possibilità di regolarizzazione per gli immigrati che svolgevano un lavoro autonomo. Nonostante questa restrizione 258.000 immigrati ottennero la regolarizzazione del soggiorno (Pugliese, 2002). L'immigrazione si era definitivamente affermata come un fenomeno strutturale.

3. La fase dell'investimento strategico (metà anni novanta - fine degli anni duemila)

La metà degli anni novanta ha rappresentato il momento in cui i sindacati hanno assunto la questione immigrazione come uno snodo fondamentale per la loro azione politica e contrattuale. La scelta strategica di investire sui lavoratori immigrati emerge anche dal dibattito che si è sviluppato all'interno delle tre confederazioni a partire dalla metà decennio. In questo periodo infatti i documenti congressuali di Cgil, Cisl e Uil cominciarono a includere la questione immigrazione tra i punti programmatici e avrebbero continuato a farlo negli anni successivi. È, inoltre, possibile rilevare un graduale aumento del peso che la tematica immigrazione ha assunto durante il tempo nelle discussioni congressuali dei sindacati (Marino, 2012; Mottura, Cozzi e Rinaldini, 2010). In generale l'approccio tendenzialmente assistenzialista all'immigrazione che aveva caratterizzato l'azione di Cgil, Cisl e Uil nella fase precedente ha gradualmente lasciato spazio a un approccio più prettamente sindacale. Con il passare del tempo, infatti, si consolidò l'idea che la promozione della piena inclusione degli immigrati sarebbe dovuta essere sostenuta dalla centralità della contrattazione collettiva e dalla partecipazione attiva degli immigrati alle azioni sindacali (Cozzi, Mottura e Rinaldini 2008). Un cambiamento di questo ti-

po ebbe inevitabilmente delle implicazioni importanti non solo sul piano dell'azione di contrattazione, ma anche sul piano della pressione esercitata dal sindacato sul sistema politico istituzionale e sul piano organizzativo.

Da questo momento in poi i sindacati iniziarono a rafforzare l'azione delle federazioni di categoria rispetto alla tematica immigrazione. Questo cambiamento coincise anche con l'affermarsi dell'immigrazione come processo strutturale e con una presenza pervasiva degli immigrati in alcuni settori chiave del mercato del lavoro. In questo periodo divenne evidente la crescita in termini assoluti dei lavoratori immigrati nel tessuto di piccole e medie imprese manifatturiere del Nord Italia (Ambrosini, 2005). Per le federazioni di categoria non fu più possibile sottrarsi alla responsabilità di mettere in campo azioni sindacali in grado di comprendere all'interno della contrattazione le istanze specifiche che provenivano dai luoghi di lavoro in cui erano occupati gli immigrati. Tutto ciò avvenne all'interno di una più ampia riflessione sull'azione sindacale riguardo le questioni relative all'immigrazione. I sindacati, infatti, avvertivano che il ruolo di erogatore di servizi specifici per gli immigrati rappresentava per questi ultimi la possibilità di rendere sostanziali i pochi diritti formalmente riconosciuti dalla legislazione (e questa relazione aveva indubbiamente delle ricadute in termini di fidelizzazione e di membership). Allo stesso tempo però, cresceva la consapevolezza che tutto ciò, perché si potesse tramutare in un reale processo di sindacalizzazione, dovesse essere accompagnato dall'inclusione all'interno della contrattazione collettiva delle questioni relative alle condizioni di vita e lavoro degli immigrati. Ad esempio, nel 1996 al XIII Congresso della Cgil, fu sottolineato il bisogno di andare oltre il ruolo di agente compensatore delle mancanze delle autorità pubbliche locali e centrali riguardo la gestione dei processi migratori (Basso, 2004). La contrattazione collettiva, dunque, sarebbe dovuta essere il perno su cui avrebbe dovuto fare leva l'azione sindacale rivolta agli immigrati. Obiettivo primario era quello di evitare che si creassero dinamiche di «segregazione contrattuale». All'inizio degli anni duemila il numero di contratti collettivi nazionali che contenevano clausole specifiche relative alle condizioni di vita e di lavoro degli immigrati erano circa una trentina su 300 (Leonardi e Mottura, 2002). Nello stesso periodo anche la contrattazione aziendale cominciava timidamente a recepire questioni che direttamente o indirettamente riguardavano i lavoratori immigrati (accumulo e/o prolungamento delle ferie per rientri nel paese d'origine, diversifi-

cazione del cibo servito in mensa, individuazione di aree all'interno dei luoghi di lavoro per la celebrazione di preghiere o riti legati alle diverse religioni dei lavoratori, permessi per il disbrigo di pratiche relative al permesso di soggiorno, ecc.) (Marino, 2012).

Il processo di costruzione della legge 40/1998 (la cosiddetta Legge Turco-Napolitano) a opera dell'allora governo di centro-sinistra fu l'occasione per misurare il peso che i sindacati avevano acquisito all'interno dell'arena politica e istituzionale. L'obiettivo generale del legislatore in questo caso era quello di allineare il quadro normativo italiano in materia di immigrazione a quello europeo e di superare un approccio emergenziale al fenomeno migratorio, dotando l'Italia di una prima legge organica sull'immigrazione. I sindacati, insieme ad altre organizzazioni della società civile, furono coinvolti nel processo di costruzione della legge e riuscirono ad acquisire un certo peso soprattutto nella fase preparatoria (Zincone, 2006). Tra le novità più importanti che la Legge Turco-Napolitano avrebbe introdotto ci fu l'istituzione della carta di soggiorno (dando forma legale a una sorta di status di *denizenship*), il riordino dei motivi di accesso al territorio e dei rispettivi percorsi di integrazione civica che ne derivano (introducendo una forma inedita di stratificazione civica) e la programmazione annuale dei flussi in entrata (la cui applicazione, tuttavia, non fu immediata). La legge inoltre stanziava un fondo speciale per le politiche di integrazione, estendeva la copertura sanitaria agli immigrati irregolari e introduceva un permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro. Allo stesso tempo la legge metteva a punto misure di espulsione coerenti con i criteri previsti dall'area Schengen di cui l'Italia faceva parte e istituiva i centri di detenzione temporanea per gli immigrati irregolari. La valutazione dei sindacati rispetto ai risultati ottenuti fu sostanzialmente positivo e in particolare fu accolto come un avanzamento significativo l'allineamento della normativa italiana agli orientamenti europei (anche se fin dall'inizio alcune aree del sindacato avanzarono critiche alle misure di espulsione contenute nella legge). In tutti i casi la Legge Turco-Napolitano, successivamente confluita nel Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998), fu l'ultima occasione per i sindacati di partecipare attivamente al processo di costruzione delle politiche migratorie. Solo quattro anni dopo, quando il nuovo governo di centro-destra cominciò a preparare interventi di profonda modifica del Testo unico sull'immigrazione, i sindacati (come molte altre associazioni e organizzazioni della società civile) furono deliberatamente tenuti a margine (Zincone, 2006). In generale le modifiche apportate al

RPS

Matteo Rinaldini e Stefania Marino

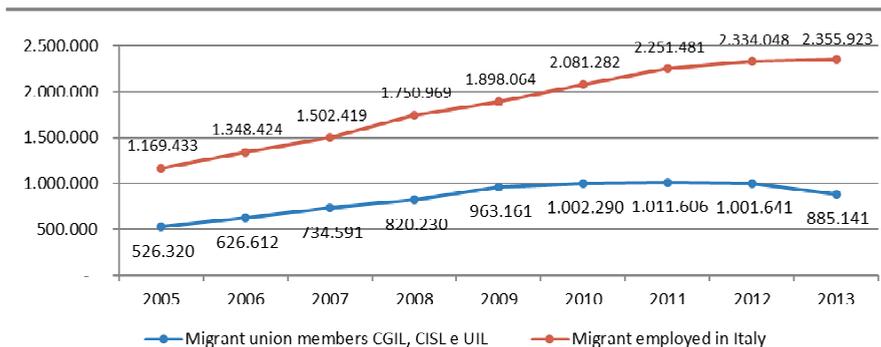
Testo unico sull'immigrazione a opera della legge 189/2002 (la cosiddetta Legge Bossi-Fini) prevedevano l'irrigidimento delle condizioni necessarie per risiedere regolarmente in Italia, vincolando il rilascio e il rinnovo del permesso soggiorno all'esistenza di un contratto di lavoro attraverso il dispositivo del contratto di soggiorno, rendevano più lenti e incerti i percorsi di integrazione civica e facilitavano i provvedimenti di espulsione dal territorio. La legge del 2002 fu poi accompagnata da una nuova regolarizzazione di massa che raggiunse dimensioni inedite in Europa: in quell'occasione furono regolarizzati più di 700.000 immigrati.

Se non ci sono molti dubbi sul fatto che Cgil, Cisl e Uil in pochi anni persero la capacità di esercitare un ruolo attivo nel processo di costruzione delle politiche migratorie, è vero d'altra parte che in occasione del lancio della legge del 2002 le tre confederazioni dimostrarono di avere mantenuto la loro capacità di mobilitazione sul tema dell'immigrazione. La posizione di condanna della Legge Bossi-Fini da parte dei sindacati, infatti, fu netta, come netto e importante fu il contributo che i sindacati diedero all'opposizione sociale che crebbe in quel periodo nei confronti del carattere restrittivo e securitario della nuova politica migratoria italiana. Al tempo stesso i sindacati, attraverso le loro strutture dedicate, continuavano a svolgere un ruolo di supporto all'integrazione e di servizio per gli immigrati e a essere un punto di riferimento per questi ultimi a livello locale. In assenza dell'attività di assistenza individuale svolta dalle organizzazioni sindacali, la complessità di molte pratiche legali (come la richiesta o il rinnovo del permesso di soggiorno, la richiesta di ricongiungimento familiare, la domanda per l'ottenimento della carta di soggiorno o della cittadinanza, ecc.) avrebbe rappresentato un ostacolo insormontabile per l'integrazione di milioni di immigrati. A fronte dell'aumento dei bisogni di assistenza da parte degli immigrati, in particolare durante il periodo a cavallo della Legge Bossi-Fini e della rispettiva regolarizzazione di massa, le organizzazioni sindacali rinforzarono gli investimenti nelle strutture interne dedicate agli immigrati. In Lombardia, per esempio, nei primi anni duemila la Cgil aprì 8 nuovi «sportelli immigrazione», 13 uffici specificamente dedicati agli immigrati che intendevano intraprendere un percorso di emersione dal lavoro nero e 8 sportelli dedicati agli immigrati occupati nel settore del commercio (Marino, 2012). In Emilia Romagna in pochi anni la Cgil aprì diversi sportelli immigrazione e alla fine degli anni duemila tra Centri lavoratori stranieri e sportelli immigrazione si potevano contare 56 uffici della Cgil dedicati a erogare servizi agli immi-

grati (Rinaldini e al., 2007). Al rafforzamento di queste strutture operative territoriali si accompagnò la creazione di «strutture politiche tematiche» interne alle organizzazioni sindacali. Nacquero in quel periodo numerosi Comitati migranti e Coordinamenti migranti, strutture di affiancamento delle segreterie delle rispettive confederazioni sindacali, composte da militanti, dirigenti, funzionari e delegati sindacali (immigrati e italiani) con funzioni di elaborazione delle politiche sindacali sull'immigrazione e di promozione della questione immigrazione nel dibattito sindacale interno (Marino, 2015).

Tutto ciò ebbe effetti evidenti sul coinvolgimento degli immigrati nelle attività sindacali e sulla loro sindacalizzazione. Nel 2001, infatti, il 45% degli immigrati occupati in Italia risultava iscritto a una delle tre confederazioni sindacali (Leonardi e Mottura, 2002). Durante il decennio successivo il numero di immigrati iscritti ai sindacati crebbe a velocità maggiore che quella degli italiani (ci si riferisce naturalmente ai lavoratori attivi) e in alcune federazioni di categoria, per esempio quelle dell'edilizia o della logistica, gli iscritti immigrati rappresentavano oltre la metà del totale dei tesserati. Nel 2010 la metà dei 2.081.282 di immigrati occupati in Italia risultava iscritto ai sindacati (nostra elaborazione su dati Istat e Centro Studi e Ricerche Idos). Più in particolare 398.587 immigrati risultavano iscritti alla Cgil (+99% sul 2005), 385.887 alla Cisl (+81% sul 2005) e 217.816 alla Uil (+93% sul 2005).

Figura 1 - Immigrati iscritti ai sindacati (Cgil, Cisl e Uil) e immigrati occupati in Italia. Serie storica 2005-2013



Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Istat e Centro Studi e Ricerche Idos.

È evidente che in questa seconda fase del rapporto sindacati/immigrati le organizzazioni sindacali abbiano percepito gli immigrati come una «risorsa di potere» e abbiano investito su di loro. Tuttavia anche in questa fase virtuosa del rapporto cominciarono a emergere alcune criticità che, sotto certi aspetti, anticiparono le caratteristiche che la relazione sindacati/immigrati avrebbe assunto nella fase successiva.

In primo luogo, la fine degli anni novanta ha segnato il tramonto dello stile concertativo delle relazioni industriali e più in generale del coinvolgimento attivo delle organizzazioni sindacali nel processo di costruzione delle politiche sociali ed economiche (Baccaro, 2002; Regalia, 2008). Parallelamente è iniziato un attacco teso a indebolire la contrattazione collettiva e a disancorare la contrattazione aziendale dalla contrattazione collettiva nazionale. Tutto ciò evidentemente si è intrecciato con il peso che progressivamente ha assunto l'influenza della politica economica e della (non-)politica sociale dell'Unione europea (e con il conseguente spostamento del peso dei poli decisionali dal livello nazionale al livello sovranazionale), con la crescente pervasività dei processi di internazionalizzazione e finanziarizzazione dell'economia, con i processi di destrutturazione del tessuto produttivo e di progressiva deregolamentazione del mercato del lavoro. Al di là delle differenze riguardanti il riposizionamento (iniziato, ma ancora oggi non del tutto definito) delle diverse confederazioni sindacali in questo contesto mutato (Baglioni, 2008; Carrieri, 2012), non c'è dubbio che i sindacati si siano trovati spiazzati e indeboliti sia nella loro azione di contrattazione, che nel loro ruolo di partner nel processo di costruzione delle politiche. Le implicazioni che tutto ciò avrebbe avuto in termini di capacità delle organizzazioni sindacali di influenzare le politiche migratorie italiane erano evidenti già in questa fase. Come si è scritto sopra, la Legge Turco-Napolitano dell'allora governo di centro-sinistra fu l'ultima occasione per i sindacati di partecipare attivamente e di influenzare significativamente il processo di costruzione delle politiche migratorie. La costruzione della Legge Bossi-Fini del successivo Governo di centro-destra fu contraddistinta da uno spirito assai meno partecipativo ed esclude deliberatamente i sindacati. Ciò non significa che dal 2002 in poi la pressione esercitata dai sindacati sui diversi governi non abbia mai ottenuto risultati (ad esempio la direttiva 2009/52/Ce, relativa all'emersione del lavoro irregolare attraverso l'introduzione di un meccanismo sanzionatorio per gli imprenditori e di un parallelo dispositivo di protezione per i migranti impiegati irregolarmente, fu indubbiamente ratificata dal governo italiano

grazie alle pressioni delle organizzazioni sindacali), né significa che il «colore del governo» non abbia più rappresentato una variabile importante per i sindacati. La sensazione, tuttavia, è che in qualche misura fosse già evidente che la marginalizzazione dei sindacati dalla costruzione delle politiche sull'immigrazione non era tanto da ricondurre al «colore» del governo, ma piuttosto a una riconfigurazione generale del «campo di gioco» che prevedeva l'indebolimento del ruolo dei sindacati come attori legittimati a partecipare.

In secondo luogo, dopo le modifiche del Testo unico sull'immigrazione apportate dalla Legge Bossi-Fini i sindacati si attardarono a richiedere il «ritorno alla Turco-Napolitano» (con l'eccezione di importanti federazioni di categoria e di diverse aree interne ai sindacati), ma con il passare del tempo diventava sempre più chiaro il fatto che i problemi che gli immigrati incontravano nel processo di integrazione civica erano legati non solo alla Legge Bossi-Fini, ma anche alla stessa Legge Turco-Napolitano (Rinaldini, 2010). Allo stesso tempo diventava sempre più evidente che l'allineamento della normativa italiana agli orientamenti europei, salutato entusiasticamente dalle confederazioni sindacali al tempo della Legge Turco-Napolitano, da una parte rappresentava il superamento del carattere emergenziale della politica migratoria italiana, ma dall'altra non garantiva affatto l'eliminazione di diseguaglianze civiche e della posizione di vulnerabilità degli immigrati nel mercato del lavoro (Basso e Perocco, 2003; Perretti, 2011). Fino a un certo punto, tuttavia, le critiche del sindacato alla Legge Bossi-Fini erano focalizzate sul presunto allontanamento della normativa italiana dagli orientamenti europei. Questo ritardo d'analisi dei sindacati creò non poche frizioni con parte dell'*advocacy coalition* e in particolare con il movimento impropriamente chiamato no-global che si era affermato anche in Italia tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni duemila. Tutto ciò non fu privo di conseguenze. Nonostante Cgil, Cisl e Uil continuassero a sostenere diverse campagne e iniziative contro il razzismo e le discriminazioni e a svolgere un importante ruolo di mobilitazione, con il passare del tempo la posizione di leadership che le organizzazioni sindacali avevano acquisito all'interno della coalizione fu ridimensionata.

In terzo luogo, il peso delle tematiche relative ai lavoratori immigrati all'interno dei contratti collettivi, pur cominciando a essere ricomprese tra le materie di contrattazione collettiva di categoria, rimase marginale. Infatti, se è vero, come si è scritto sopra, che all'inizio degli anni duemila circa il 10 per cento dei contratti collettivi nazionali di

categoria trattava esplicitamente questioni relative ai lavoratori immigrati, è anche vero che, come alcune ricerche hanno evidenziato, le ricadute sul secondo livello di contrattazione rimasero limitate (Mannoia e Salieri, 2007). A livello aziendale, infatti, continuavano a prevalere pratiche di negoziazione informale dei temi riguardanti i lavoratori immigrati e rimasero pochi i contratti aziendali che contenevano riferimenti espliciti alla questione immigrazione. In realtà il grado di recepimento della questione immigrazione all'interno della contrattazione aziendale variava significativamente a seconda dell'area territoriale, ma anche all'interno di uno stesso territorio si registrava una diffusione a macchia di leopardo (Ibidem). In altri termini, la diffusione della contrattazione aziendale sulle tematiche relative ai lavoratori immigrati non mostrava un alto grado di coerenza strategica e la sua effettiva implementazione era lasciata alla sensibilità del gruppo dirigente locale della federazione di categoria e dei rappresentanti sindacali sul luogo di lavoro.

4. *La fase di raffreddamento (fine anni duemila - oggi)*

Nel 2007 i flussi migratori verso l'Italia, dopo anni di continua crescita, hanno cominciato a rallentare (la popolazione immigrata residente in Italia, tuttavia, è continuata a crescere, ma ciò che è cambiato è la velocità della crescita): gli immigrati entrati regolarmente nel territorio italiano nel 2012 erano la metà degli immigrati entrati nel 2007 (Oecd, 2014). Anche la composizione dell'immigrazione alla fine del decennio si presentava diversa rispetto al passato: prima del 2007 l'immigrazione cosiddetta economica costituiva circa il 50% dei flussi migratori, mentre dopo il 2007 due terzi dei flussi annuali erano rappresentati da ricongiungimenti familiari, studenti, richiedenti asilo e altre categorie non-economiche (queste definizioni in realtà nascondono una realtà molto più complessa, ma sono comunque un indicatore di un cambiamento avvenuto; Oecd, 2014); la composizione di genere degli immigrati residenti in Italia si modificò rispetto alle fasi precedenti e nel secondo decennio del nuovo secolo la componente femminile superò quella maschile; alla fine degli anni duemila la provenienza prevalente della popolazione immigrata risultava trasformata e gli immigrati originari dai paesi dell'Europa dell'Est divennero la maggioranza (nel 2003, invece, il 64% degli immigrati proveniva da paesi extraeuropei; Perna, 2015). Parallelamente a queste trasformazioni aumentò

la stabilizzazione della popolazione immigrata: nel 2014 il numero di immigrati che possedevano uno status di lunga permanenza era il 55% del totale (Ponzo e al., 2015).

La crisi economica iniziata nel 2008 ha colpito in modo particolarmente forte gli immigrati, confermando (se non incrementando) lo svantaggio strutturale degli immigrati nel mercato del lavoro (Fullin e Reyneri, 2011; Bonifazi e Marini, 2014). Parallelamente alla maggiore crescita del tasso di disoccupazione degli immigrati si è verificato un movimento convergente dei tassi di attività e di occupazione di italiani e immigrati (Reyneri e Pintaldi, 2013). In effetti il gap tra il tasso di attività degli immigrati e quello degli italiani si è ridotto da 11,2 punti nel 2003 a 7,3 punti nel 2013 e il gap tra il tasso di occupazione degli immigrati e quello degli italiani è passato da 9,0 punti nel 2007 a 2,8 punti nel 2013 (Perna, 2015; Ponzo e al. 2015). Questa convergenza mette in luce il livellamento verso il basso delle condizioni di lavoro avvenuto negli ultimi anni. Alcuni analisti suggeriscono che i dati riportati sopra possono rappresentare un'anticipazione della crisi del modello di integrazione degli immigrati basato sulla loro complementarietà con i lavoratori italiani nel mercato del lavoro, modello che, in qualche misura, ha caratterizzato i processi migratori nei decenni scorsi (Pastore e al., 2013). In tutti i casi è evidente che la crisi economica ha riconfigurato la con-presenza di immigrati e italiani nel mercato del lavoro e il tema della competitività (reale o percepita) tra lavoratori immigrati e lavoratori italiani è un tema che ha fortemente egemonizzato il recente dibattito politico e ha avuto delle ripercussioni anche all'interno del dibattito sindacale. Con la crisi economica l'implementazione di politiche sindacali dedicate agli immigrati e l'allocazione di risorse sul tema immigrazione sono risultate azioni più difficili da giustificare (Pradella e Cillo, 2015). Anche la contrattazione collettiva su tematiche relative all'immigrazione ha registrato un rallentamento e a oggi non sembra essere avvenuto l'auspicato aumento numerico dei contratti aziendali che contengono riferimenti ai bisogni dei lavoratori immigrati. Allo stesso tempo, su un piano qualitativo, la contrattazione aziendale si è sviluppata attraverso un approccio misto tra quello universalista e quello particolarista. I sindacati, infatti, hanno affrontato la questione immigrazione all'interno della contrattazione aziendale oscillando costantemente tra riconoscimento della diversità e trattamento ugualitario (De Sario, 2014). Se questa ambiguità tra carattere universalista e carattere particolarista della contrattazione aziendale fosse il frutto di una scelta strategica non sarebbe da assu-

mere necessariamente come un indicatore di difficoltà, ma, come si è scritto nel paragrafo precedente, l'assenza di una precisa linea strategica a riguardo lascia pensare che questo continuo oscillamento sia stato il frutto dell'improvvisazione e di una assunzione debole della questione immigrazione all'interno della contrattazione aziendale. Inoltre, la scarsa capacità di coinvolgimento e di sindacalizzazione dei lavoratori immigrati in quelle aree del mercato del lavoro al confine della regolarità e in quei settori dove la deregolamentazione del lavoro e la frammentazione del tessuto produttivo ha raggiunto le punte più avanzate, come l'agricoltura nel Sud Italia e il settore logistico, si è risolta in un sostanziale allontanamento dei lavoratori immigrati dai sindacati confederali (Perrotta, 2013; Rinaldini, 2011).

In generale a partire dalla fine degli anni duemila la capacità di mobilitazione dei sindacati sulla questione immigrazione sembra essersi significativamente ridimensionata, come sembra essersi ridotta (in continuità con il recente passato) la capacità dei sindacati di esercitare una pressione efficace sulla costruzione delle politiche migratorie anche quando formazioni di centro-sinistra sono andate al governo. Il ridimensionamento dell'azione sindacale in questo ambito, va considerato alla luce di una generale riconfigurazione della posizione del sindacato all'interno del processo di formazione delle politiche nazionali. Come scritto in precedenza, sotto la pressione delle istituzioni europee, lo stile decisionale dei governi è diventato sempre più unilaterale accentuando la marginalizzazione delle organizzazioni sindacali (Meardi, 2012). La riconfigurazione del ruolo sindacale in questo contesto ha anche alimentato una ridiscussione dei rapporti tra le confederazioni e degli equilibri tra queste e le proprie federazioni di categoria. Il dibattito è rimasto a lungo incentrato sull'opportunità di coltivare una strategia di dialogo istituzionale (e su quali fossero le condizioni necessarie per poterlo fare), soprattutto in presenza di governi di centro-sinistra, anche se importanti aree sindacali spingevano sulla necessità di prendere atto di un cambiamento strutturale del contesto politico istituzionale e di investire su altre risorse di potere. Il risultato è un quadro delle politiche sindacali più frammentato rispetto al passato che presta il fianco ad attacchi dalle controparti che, non a caso, in anni recenti si sono concentrati su istituti sindacali fondamentali come la contrattazione collettiva, la rappresentanza sui luoghi di lavoro e l'articolo 18. Tutto ciò, congiuntamente al moltiplicarsi di aree di precarietà e sfruttamento nel mercato del lavoro, ha inevitabilmente avuto delle ricadute sulla capacità delle organizzazioni sin-

dacali di rappresentare e difendere i diritti degli immigrati (Pradella e Cillo, 2015).

Anche gli sbarchi di immigrati sulle coste siciliane hanno fatto emergere il momento di difficoltà dei sindacati nell'interpretare un ruolo critico visibile mediaticamente e impattante sull'opinione pubblica, soprattutto se si fa il raffronto con gli sforzi di mobilitazione solidaristica e con il protagonismo mediatico degli stessi sindacati al tempo degli sbarchi di migliaia di immigrati albanesi sulle coste pugliesi d'inizio anni novanta. Cgil, Cisl e Uil non hanno mai risparmiato critiche alla gestione dei richiedenti asilo da parte dell'Europa e dell'Italia e hanno organizzato manifestazioni e iniziative sul tema, ma le campagne di mobilitazione dei propri iscritti in solidarietà con i richiedenti asilo sono apparse deboli, come debole è stata la visibilità mediatica dei sindacati nel criticare il sistema di controllo delle frontiere anche in occasioni particolarmente tragiche di questi ultimi anni (come in occasione del bagno di sangue provocato dall'affondamento di un barcone carico di 368 immigrati nell'ottobre del 2013 o del più grande massacro di immigrati che sia mai avvenuto nel Mediterraneo, più di 800 morti per annegamento, nell'aprile del 2015).

Nonostante il contesto non favorevole, l'attenuazione dell'investimento strategico sulla questione immigrazione e la relativa perdita di capacità di mobilitazione e di pressione sul sistema politico, Cgil, Cisl e Uil hanno comunque continuato a svolgere il ruolo fondamentale di agenzia di integrazione per gli immigrati attraverso le strutture territoriali dedicate alla questione immigrazione. È indubbio, infatti, che i sindacati, continuando a erogare servizi per gli immigrati parallelamente a una debole azione di rappresentanza conflittuale dei loro interessi, hanno corso il rischio di produrre un processo di istituzionalizzazione dell'azione sindacale nell'ambito della gestione dei processi di integrazione (Pradella e Cillo, 2015), ma è altrettanto indubbio che le strutture delle diverse confederazioni hanno continuato a fornire servizi essenziali per l'integrazione civica di milioni di immigrati permettendo a questi ultimi di migliorare le condizioni di vita e di lavoro (Ambrosini, 2013; Ambrosini, De Luca e Pozzi, 2014). È anche grazie alla continuità di questi servizi che la sindacalizzazione degli immigrati è rimasta alta anche in tempo di crisi. Infatti, il numero di immigrati iscritti ai sindacati, dopo anni di continua crescita, nel 2012 ha cominciato a diminuire, ma nel 2013 l'insieme degli immigrati iscritti come lavoratori attivi a Cgil, Cisl e Uil continuavano a rappresentare il 38% degli immigrati occupati in Italia, una percentuale sorprendente se si

considera che l'insieme degli italiani iscritti come lavoratori attivi alle medesime confederazioni ammontavano nello stesso anno al 27% degli italiani occupati.

Di contro, all'alto tasso di adesione degli immigrati ai sindacati non ha corrisposto un processo di inclusione degli immigrati all'interno delle strutture sindacali in posizioni di responsabilità e rappresentanza. In alcune aree del paese i lavoratori immigrati hanno cominciato a essere eletti delegati sindacali e qualche immigrato è stato inserito (attraverso il meccanismo del distacco sindacale, l'assunzione da parte dell'organizzazione o attraverso attività di volontariato) nelle federazioni di categoria e soprattutto nelle strutture di servizio, ma in generale gli immigrati all'interno delle organizzazioni sindacali sono rimasti ampiamente sottorappresentati se si considera la base degli iscritti. Il processo di inclusione degli immigrati nei sindacati si è rivelato relativamente bloccato nel momento di trasformarsi in assunzione/attribuzione di ruoli di rappresentanza (Mottura, Cozzi e Rinaldini, 2010) e soprattutto a rischio di segregazione organizzativa (Mattioli e Rinaldini, 2015; Rinaldini, 2015).

4. Conclusioni

La descrizione della storia del rapporto tra sindacati e immigrati conferma l'eccezionalità dell'esperienza italiana. I sindacati italiani hanno immediatamente compreso l'importanza di considerare gli immigrati come una risorsa di potere e negli anni hanno investito strategicamente sulla questione immigrazione. La pressione esercitata dai sindacati sulla costruzione delle politiche migratorie è risultata essere, fino a un certo punto, una efficace azione di civilizzazione del quadro normativo e istituzionale che ha regolato l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati in Italia. Anche la contrattazione collettiva, in misura differente a seconda dei livelli, ha cominciato in qualche modo a recepire e integrare al proprio interno tematiche riguardanti i lavoratori immigrati. Inoltre, la possibilità degli immigrati di aderire alle organizzazioni sindacali e di partecipare pienamente alla vita delle organizzazioni non è mai stata messa in discussione (questione che può apparire scontata, ma lo è molto meno se si rivolge lo sguardo oltre i confini nazionali). Allo stesso tempo i sindacati hanno svolto una importante funzione di agenzia di integrazione per gli immigrati e non c'è dubbio che se oggi centinaia di migliaia di immigrati possono considerarsi

stabilizzati, molto merito è da attribuire alle attività di servizio e assistenza che le organizzazioni sindacali hanno svolto in questi anni. In generale la reattività con cui i sindacati hanno fatto propria la questione immigrazione non può che essere considerata positivamente, soprattutto se si tiene conto della velocità con cui la presenza degli immigrati nel mercato del lavoro e nella società è diventata strutturale in Italia.

La prospettiva di lungo periodo adottata, tuttavia, ha permesso di cogliere anche le criticità emerse nel rapporto tra sindacati e immigrati negli ultimi anni. Non si tratta di una vera e propria crisi del rapporto, ma di segnali di un suo raffreddamento che rende necessaria un'attenta valutazione dell'azione futura. La spinta a includere temi relativi all'immigrazione all'interno della contrattazione collettiva sembra essersi significativamente ridimensionata negli ultimi anni e in ogni caso le organizzazioni sindacali non sembrano essere state capaci di definire una vera e propria strategia a riguardo. Troppo spesso la sensibilità al tema dei gruppi dirigenti a livello territoriale è risultata, in ultima istanza, la discriminante per l'integrazione all'interno della contrattazione collettiva di materie riguardanti i lavoratori immigrati e il tutto si è risolto in una sorta di «avanzamento in ordine sparso». Anche il ruolo di attore di mobilitazione dei sindacati sulle questioni relative all'immigrazione e ai diritti degli immigrati sembra registrare un momento di difficoltà. La differenza che intercorre tra il protagonismo assunto dai sindacati nelle mobilitazioni successive all'omicidio di Jerry Masslo e la posizione tenuta in occasione dei fatti di Rosarno è una misura delle difficoltà che le organizzazioni sindacali oggi incontrano nel rappresentare i diritti degli immigrati nell'arena politica e sociale. Allo stesso tempo, è un dato di fatto che il processo di inclusione degli immigrati nelle strutture sindacali in ruoli di rappresentanza e responsabilità risulti oggi ancora relativamente bloccato e dove è avvenuto ha dato luogo al rischio di fenomeni di segregazione organizzativa. L'istituzione di quote di presenza di immigrati all'interno dei diversi organismi decisionali delle organizzazioni sindacali (ad esempio all'interno dei direttivi) possono essere visti come una reazione alla difficoltà di integrazione degli immigrati nelle strutture sindacali. Inoltre la presenza delle cosiddette seconde generazioni sembra essere praticamente insignificante non solo all'interno delle strutture sindacali, ma anche tra le fila degli iscritti (questione, quella del rapporto tra le seconde generazioni e i sindacati, poco esplorata, ma che comincia a essere percepita come urgente all'interno dei sindacati). L'alta sinda-

calizzazione degli immigrati che si continua a registrare in Italia rischia di coprire questi problemi. Non c'è dubbio che i sindacati continuino a essere un punto di riferimento per gli immigrati, ma a oggi il pilastro più solido su cui si regge il rapporto tra i sindacati e gli immigrati sembra essere l'erogazione di servizi e la tutela individuale. Nella fase di raffreddamento del rapporto la continuità dell'attività svolta dalle strutture tematiche ha «puntellato» una relazione che in altri ambiti ha mostrato elementi di fragilità, conservando pressoché intatto un patrimonio di fidelizzazione che altrimenti avrebbe corso il rischio di essere dissipato. Tuttavia, gli stessi sindacati avevano già raggiunto la consapevolezza a metà degli anni novanta che i servizi e la tutela individuale da soli non potevano bastare e che dovevano essere accompagnati da un'azione di maggiore partecipazione degli immigrati a partire dal coinvolgimento nella contrattazione collettiva. L'esigenza di non «lasciare da sola l'attività di servizio e di tutela individuale» appare ancora più urgente nella fase attuale, in cui stanno nascendo molte agenzie private (spesso aperte dagli stessi immigrati) che offrono servizi per immigrati analoghi (o molto simili) a quelli che offrono i sindacati, ponendosi in diretta competizione con le strutture territoriali delle organizzazioni sindacali. In altri termini, il pilastro su cui si è retto il rapporto tra sindacati e immigrati in quest'ultima difficile fase rischia di essere eroso dal mercato. In tutti i casi, l'erogazione di servizi specifici per immigrati e l'offerta di tutela individuale da parte delle organizzazioni sindacali continua ad apparire una soluzione necessaria per entrare in relazione con aree della popolazione immigrata altrimenti difficilmente intercettabili, ma in assenza di una forte azione più prettamente sindacale di tutela collettiva (a partire dall'attività di contrattazione delle federazioni di categoria), non sembra essere sufficiente a garantire il coinvolgimento e la partecipazione degli immigrati; inoltre senza crescita del coinvolgimento e della partecipazione degli immigrati il rapporto tra questi ultimi e i sindacati appare destinato a perdere i connotati positivi ed eccezionali che aveva acquisito in passato, finendo per rappresentare una perdita per il movimento sindacale nel suo complesso.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M., 2001, *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M., 2013, *Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection*, «Journal of International Migration and Integration», n. 14, pp. 175-194.
- Ambrosini M., Blangiardo G. C., Colasanto M. e Zanfrini L., 1993, *L'integrazione invisibile. L'immigrazione in Italia tra cittadinanza economica e marginalità sociale*, Vita e Pensiero, Milano.
- Ambrosini M., De Luca D. e Pozzi S., 2014, *Immigrati e sindacato tra protezione e rappresentanza*, «Quaderni di rassegna sindacale. Lavori», n. 1, pp. 105-122.
- Baccaro L., 2002, *The Construction of «Democratic» Corporatism in Italy*, «Politics and Society», 30(2), pp. 327-57.
- Baglioni G., 2008, *L'accerchiamento: perché si riduce la tutela sindacale tradizionale*, il Mulino, Bologna.
- Basso P., 2004, *Sul rapporto tra immigrati e Sindacati*, in Mauri L. e Visconti L. (a cura di), *Diversity management e società multiculturale. Teorie e Prassi*, Milano, FrancoAngeli.
- Basso P. e Perocco P., 2003, *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*, Franco Angeli, Milano.
- Bentivogli F., 1992, *La condizione lavorativa e il ruolo del sindacato*, in Sergi N. e Carchedi F. (a cura di), *L'immigrazione straniera in Italia. Il tempo dell'integrazione*, Edizioni Lavoro, Roma, 1991.
- Bonifazi C. e Marini C., 2014, *The Impact of the Economic Crisis on Foreigners in the Italian Labour Market*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 40, n. 3, pp. 493-511.
- Carrieri M., 2012, *I sindacati*, il Mulino, Bologna.
- Cozzi S., Mottura G. e Rinaldini M., 2008, *A metà della strada. Un'indagine sul rapporto tra sindacato e immigrazione*, «Quaderni di rassegna sindacale. Lavori», vol. 2, pp. 117-141.
- D'Aloia G. e Leonardi S., 2002, *Il lavoro degli immigrati nella contrattazione collettiva e nella concertazione territoriale*, in Leonardi S. e Mottura G. (a cura di), *Immigrazione e sindacato. Lavoro, rappresentanza, contrattazione. II Rapporto Ires sull'immigrazione*, Ediesse, Roma.
- De Sario B., 2014, *Contrattazione sociale e immigrazione: spunti e orientamenti della negoziazione*, in Carrera F. e Galossi E. (a cura di), *Immigrazione e sindacato. Lavoro, cittadinanza e rappresentanza. VII Rapporto*, Ediesse, Roma.
- Einaudi L., 2007, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, Bari.
- Fullin G. e Reyneri E., 2011, *Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy*, «International Migration», vol. 49, n. 1, pp. 118-147.

- Gueye A., 2000, *Il rafforzamento della presenza degli immigrati nelle aziende e la contrattazione sindacale*, in Pugliese E. e Buffardi A. (a cura di), *Rapporto Immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Ediesse, Roma.
- Korpi W., 1998, *Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power*, in O'Connor J.S. e Olsen G.M. (a cura di), *Power Resource Theory and the Welfare State: A Critical Approach*, University of Toronto Press, Toronto.
- Leonardi S. e Mottura G. (a cura di), 2002, *Immigrazione e sindacato. Lavoro, rappresentanza, contrattazione. Il Rapporto Ires sull'immigrazione*, Ediesse, Roma.
- Maggi B., 1985, *Regole organizzative e regole democratiche. Note di ricerca sull'organizzazione sindacale*, «Sociologia del lavoro», n. 24, pp. 127-143.
- Maggi B., 1990, *Razionalità e benessere. Studio interdisciplinare dell'organizzazione*. Etas, Milano.
- Maggi B. (a cura di), 2011, *Interpretare l'agire: una sfida teorica*, Carocci, Roma.
- Mannoia F. e Salieri U. (a cura di), 2007, *Immigrazione e contrattazione. Contrattare pari opportunità, superare discriminazioni, promuovere intercultura*. Ediesse, Roma.
- Marino S., 2012, *Trade Union Inclusion of Migrant and Ethnic Minority Workers: Comparing Italy and the Netherlands*, «European Journal of Industrial Relations», 18(1), pp. 5-20.
- Marino S., 2015, *Trade Unions, Special Structures and the Inclusion of Migrant Workers: On the Role of Union Democracy*, «Work, Employment & Society», 29(5), pp. 826-842.
- Mattioli F. e Rinaldini M., 2015, *Migrants and the Different Perspectives on Diversity Management within Trade Unions: The Italian Case of a Trade Union and its Organisational Strategies*, in Pilati M., Sheikh H., Sperotti F. e Tilly C. (a cura di), *How Global Migration Changes the Workforce Diversity Equation*, Cambridge Scholar Publishing, Newcastle.
- Meardi G., 2013, *Employment Relations under External Pressure: Spain and Italian Reforms in 2010-11*, Paper presentato per International Labour Process Conference, Stockholm, 27-29 marzo 2012.
- Mottura G. (a cura di), 1992, *L'arcipelago immigrazione. Caratteristiche e modelli migratori dei lavoratori stranieri in Italia*, 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.
- Mintzberg H. e Waters J., 1985, *Of Strategies, Deliberate and Emergent*, «Strategic Management Journal». 6(3), pp. 257-272.
- Mottura G. e Pinto P., 1996, *Immigrazione e cambiamento sociale. Strategie sindacali e lavoro straniero in Italia*. Ediesse, Roma.
- Mottura G., 2000, *Immigrati e sindacato*, in Pugliese E. e Buffardi A. (a cura di), *Rapporto immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, Ediesse, Roma.
- Mottura G., 2003, *Necessari ma non garantiti. I fattori di vulnerabilità socio-economica presenti nella condizione di immigrato*, in Carchedi F., Mottura G. e

- Pugliese E. (a cura di), *Il lavoro servile e le nuove schiavitù*, Franco Angeli, Milano.
- Mottura G., Cozzi S. e Rinaldini M., 2010, *Uscire da Babele. Percorsi e problemi del rapporto tra sindacato e lavoratori immigrati*, Ediesse, Roma.
- Oecd, 2014, *Jobs for Immigrants. Labour Market Integration in Italy*, Oecd Publishing, Parigi.
- Pastore F., Salis E. e Villosio C., 2013, *L'Italia e l'immigrazione Low Cost: Fine di un ciclo?*, «Mondi Migranti», numero speciale su «Immigrazione e Crisi Economica», n. 1, pp. 151-171.
- Penninx R. e Roosblad J., 2000, *Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-93*, Berghahn Books, Oxford.
- Peretti I. (a cura di), 2011, *Schengenland. Immigrazione, politiche e culture in Europa*, Ediesse, Roma.
- Perna R., 2015, *L'immigrazione in Italia. Dinamiche e trasformazioni in tempo di crisi*, «Politiche Sociali», n. 1, pp. 89-116.
- Perrotta M., 2013, *Condizioni e lotte dei lavoratori migranti nella logistica*, «Lo straniero», n. 56, pp. 33-38.
- Ponzo I., Finotelli C., Malheiros J., Lucinda M. e Salis E., 2015, *Is the Economic Crisis in Southern Europe Turning Into a Migrant Integration Crisis?*, «Politiche Sociali», n. 1, pp. 59-88.
- Pradella L. e Cillo R., 2015, *Immigrant Labour in Europe in Times of Crisis and Austerity: An International Political Economy Analysis*, «Competition and change», n. 19 (2), pp. 145-160.
- Pugliese E., 2002, *L'Italia tra immigrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, Bologna.
- Regalia I., 2008, *Rappresentanza sindacale e rappresentanza politica. Brevi note su un rapporto necessariamente complesso*, «Quaderni di rassegna sindacale», n. 3, pp. 33-44.
- Reyneri E. e Pintaldi F., 2013, *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, il Mulino, Bologna.
- Rinaldini M., 2004, *Immigrati cittadini*, in Masulli I. (a cura di), *Precarietà del lavoro e società precaria nell'Europa contemporanea*, Carocci, Roma.
- Rinaldini M., 2011, *La lotta dei lavoratori indiani in una cooperativa di Reggio Emilia*, «Inchiesta», n. 172, pp. 25-28.
- Rinaldini M., 2010, *Lo status di immigrato alla luce del concetto di stratificazione civica: riflessioni sulla situazione italiana*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 101-120.
- Rinaldini M., 2015, *Migrants, third union dilemma and organizational responses to migrants' incorporation within union structures. The case study of an Italian trade union*, «Mondimigranti», n. 1, pp. 151-169.
- Rinaldini M., Mottura G., Minghini C. e Cozzi S., 2007, *Nuovi processi migratori e sindacato nell'età della globalizzazione*, Ires Emilia Romagna - Istituto ricerche economiche e sociali, Bologna, www.ireser.it/index.php/it/left-aree-tematiche.html?view=publication&task=show&id=135.

Sergi N. e Carchedi F. (a cura di), 1991, *L'immigrazione straniera in Italia. Il tempo dell'integrazione*, Edizioni Lavoro, Roma.

Zincone G., 2006, *The Making of Policies: Immigration and Immigrants in Italy*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 32, n. 3. pp. 347-375.

RPS

IL RAPPORTO TRA SINDACATI E IMMIGRATI IN ITALIA IN UNA PROSPETTIVA DI LUNGO PERIODO

Welfare e immigrazione: un rapporto complesso

Elena Spinelli

RPS

Il rapporto tra welfare e immigrazione costituisce una problematica complessa. L'intreccio tra i due processi, lo sviluppo del welfare e i flussi migratori, mette in gioco grandi questioni: il nesso tra diritto alle prestazioni del welfare e cittadinanza; la tematica delle disuguaglianze nell'accesso al welfare che è all'origine del sistema di «stratificazione civica»; la questione della implementazione delle politiche sociali e infine le barriere che interferiscono con l'accesso e la fruibilità dei servizi per gli immigrati. L'estensione dei diritti sociali di cittadinanza (cioè dei benefici del welfare)

ai non cittadini è una conquista mai realizzata completamente. E questo sta diventando più difficile per effetto del prevalere della ideologia neoliberista che è alla base delle attuali politiche economiche e sociali. Partendo dalla visione dei migranti come soggetti titolari di un diritto esigibile e non oggetto di una missione umanitaria della società d'arrivo, si propone un percorso di riflessione a partire dal concetto di discriminazione e da come questa influenzi le politiche migratorie e l'accoglienza degli immigrati nel welfare italiano in una fase di progressivo ridimensionamento del welfare pubblico quale garante dei diritti sociali.

1. Inclusione ed esclusione degli immigrati

Il rapporto tra welfare e immigrazione costituisce una problematica complessa. Sia la costruzione del welfare sia i flussi migratori e le modalità di inserimento o di persistente marginalità degli immigrati nelle società ospiti sono processi variati nel tempo e a condizioni istituzionali economiche, sociali e culturali differenti nel tempo e nello spazio. La crisi economica che si sta attraversando, con il crescente impoverimento per la perdita di posti di lavoro di consistenti fasce della popolazione, anche di quella immigrata, con i cambiamenti avvenuti nel sistema di welfare, la sua crisi e la drastica riduzione delle risorse, ha ripercussioni nella quotidianità dei cittadini e pone in discussione non

solo l'idea del «benessere» ma la tutela dei diritti acquisiti, in particolare per quanto riguarda la popolazione immigrata. Questi cambiamenti, però, non hanno a che fare solo con aspetti della politica economica e sociale contingenti, bensì sono radicati nell'ideologia neoliberalista dominante. E il welfare è un terreno privilegiato di contestazione.

Il progressivo ridimensionamento del welfare pubblico come garante dei *diritti sociali* è di fatto connotato nell'ideologia neoliberalista le cui politiche socio-economiche, implementate in vari modi nei paesi europei, sono basate su pochi principi centrali: garantire l'autonomia del mercato, diminuire le tasse, promuovere un'etica del lavoro. L'implicazione di ciò è la riduzione dell'intervento del governo nella vita sociale, e l'incoraggiamento di un welfare privato, in particolare per quanto riguarda la scuola, la sanità e i servizi sociali. In Italia tra il 2008 e il 2012 i fondi nazionali previsti per sostenere la programmazione e l'erogazione dei servizi sociali vengono drasticamente ridotti (meno 91%; Moini, 2015, p. 116).

Viene meno quella che è stata definita da Castel *proprietà sociale* – «i membri della società salariale¹ hanno avuto massivamente accesso alla proprietà sociale [...] Si potrebbe caratterizzare la proprietà sociale come la produzione di equivalenti sociali delle protezioni che erano prima fornite solo dalla proprietà privata» (Castel, 2004, p. 29) – in cui avevano assunto un'importanza cruciale i programmi pubblici di welfare. In coerenza con la visione di Marshall del welfare come realizzazione dei diritti sociali di cittadinanza, Castel sottolinea che «la responsabilità dello Stato non dipendeva dai meriti di individui particolari ma dalla loro appartenenza alla nazione, facendo di tutti i suoi membri degli aventi diritto» (Castel e Duvoux, 2013, p. 6). Il perseguimento dei diritti sociali ha comportato lotte e compromessi sulle strategie da mettere in campo nella competizione per le risorse, con la consapevolezza che le leggi cambiano ed evolvono. In particolare ciò è stato vero per gli immigrati nei termini in cui la solidarietà sociale è stata costituita nelle diverse nazioni europee come *solidarietà nazionale*.

La nazionalità è diventata l'elemento di riferimento che segna la distinzione tra cittadini di diritto e stranieri (Lorenz, 2000), escludendo questi ultimi dai *diritti di cittadinanza* in quanto non cittadini dello Stato

¹ «Una società salariale non è solo una società nella quale la maggior parte della popolazione attiva è salariata. È soprattutto una società nella quale la stragrande maggioranza della popolazione accede alla cittadinanza sociale a partire, in primo luogo, dal consolidarsi dello statuto del lavoro» (Castel, 2004, p. 29).

in cui risiedono, e quindi non necessariamente partecipi di quella *proprietà sociale* indicata da Castel, anche quando parte attiva della *società salariale*². Successivamente il nesso tra diritto alle prestazioni e cittadinanza in senso giuridico (che escludeva i lavoratori non cittadini) si era andato affievolendo, ma con la crisi e la ristrutturazione dei sistemi di welfare si ha una nuova svolta.

Un processo di inclusione degli immigrati d'altronde non è necessariamente vissuto dagli autoctoni positivamente in quanto, come è stato detto, non è facilmente accettabile da parte dei locali, che possono sentirsi detentori di un privilegio esclusivo in quanto legato alla nazionalità (Macioti e Pugliese, 2003). Lì dove gli Stati nazionali restano comunque agenti principali nel *management* dei processi migratori, come afferma Lydia Morris: «le frontiere non sono l'unico luogo in cui gli Stati esercitano il controllo sui processi immigratori. Gli Stati non solo vigilano sull'accesso ma controllano anche la distribuzione dei beni collettivi nel territorio, fermo restando che ambedue queste funzioni sono condizionate in parte dagli obblighi internazionali» (Morris, 2002, p. 81). Molti sono i nodi da affrontare rispetto ai diritti sociali degli immigrati. Questi hanno a che fare con la cittadinanza nazionale, ma anche con le rivendicazioni dei diritti universali collegati alle società post-nazionali propri del processo di globalizzazione, quindi con la «condizione di appartenenza parziale». L'intreccio tra i due processi, lo sviluppo del welfare e i flussi migratori, mette in gioco grandi dibattiti. Nella risposta all'attuale ondata migratoria verso i paesi europei di richiedenti asilo politico o protezione umanitaria, lo scontro tra chi vuole accogliere i migranti e chi li rifiuta riporta al centro le frontiere in alcuni casi rafforzandole, in modo esplicito a difesa del proprio welfare, mettendo in discussione anche obblighi internazionali. Il problema di fondo relativo ai diritti dell'uomo, in particolare ai diritti sociali sembra oggi non tanto quello di giustificarli, quanto di tentare di proteggerli in particolare per quanto riguarda la popolazione immigrata.

² «[...] società salariale che si realizza in Europa occidentale dopo la seconda guerra mondiale, in cui la situazione del lavoratore cessa di essere la condizione precaria destinata ad essere vissuta giorno per giorno nell'angoscia del domani, e quasi tutti gli individui sono coperti da sistemi di protezione la cui storia sociale mostra che nella maggior parte dei casi sono stati costruiti a partire dal lavoro» (Castel, 2004, p. 29).

2. Discriminazione e welfare

Considerando i migranti come soggetti di una domanda di diritto e non oggetto di una missione umanitaria della società d'arrivo (Sayad, 2002) si propone un percorso di riflessione a partire dal concetto di discriminazione e da come questa influenza le politiche migratorie e l'accoglienza degli immigrati nel welfare. Le preclusioni verso gli immigrati e le persone di origine straniera sono presenti, «nonostante esse siano ormai parte integrante di molte famiglie italiane e contribuiscano fino ad essere quasi indispensabile allo sviluppo economico e demografico» (Idos, 2013, p. 171).

I maggiori ostacoli che devono affrontare gli stranieri sono per lo più connessi alle varie forme di discriminazione e/o di razzismo. Gli immigrati subiscono discriminazione per alloggi, per il lavoro, per la salute, per l'accesso e la fruibilità dei servizi sociali. Le possibilità di usare le loro capacità sono limitate (Rivera, 2003). Malgrado sulla base delle leggi in vigore gli immigrati regolari siano equiparati ai cittadini italiani e gli irregolari mantengano alcuni diritti tra cui quello all'assistenza sanitaria, il tema dei diritti sociali resta molto problematico e la riduzione per gli immigrati di quelli che vengono percepiti dagli autoctoni come «privilegi» nell'ambito delle politiche sociali sono stati e sono spesso connessi ai movimenti xenofobi anti-immigrati. L'uso demagogico della xenofobia e la paura dello straniero hanno avuto una funzione anti-immigrati, legittimando atteggiamenti razzisti.

Discriminazione significa «separazione» dal latino «*discriminatio*»: distinguere, fare una differenza. In psicologia questo concetto indica distinzione: distinguersi l'uno dall'altro. In sociologia discriminazione è il comportamento non favorevole verso gruppi per le loro peculiarità. L'esclusione «degli altri diversi» avviene sulla base di un processo di differenziazione che colloca una differenza tra le persone in modo da creare «soggetti», il gruppo superiore, e «oggetti», il gruppo inferiore.

Giuseppe Faso sostiene che «anche sul piano dell'immaginario collettivo si ha una «inferiorizzazione» sociale e civile degli immigrati e delle immigrate. Fino ad arrivare a una schizofrenia diffusa in cui le persone non si rendono quasi conto che colui che percepiscono come nemico è spesso lo stesso a cui affidano la cura dei loro genitori o dei loro figli e nel nostro caso il lavoro e a volte la cura stessa dell'azienda» (Faso, 2010, in Pugliese, 2013, p. 161).

Gli immigrati regolarmente residenti, l'8,2 della popolazione del paese (Idos, 2015), fanno parte a pieno titolo della forza lavoro italiana: qua-

si la metà dei cittadini non comunitari ha un permesso di soggiorno a tempo indeterminato. E questo significa che parliamo di una immigrazione stabile non solo dal punto di vista del lavoro «in condizioni di successo e inclusione (case in proprietà o in affitto regolare, ricongiungimenti familiari, accesso al sistema dei servizi sociali sociosanitari, inserimento scolastico dei figli)» (Pugliese, 2013, p. 160).

Se guardiamo alle politiche di immigrazione in Italia vediamo che il sistema legale è discriminatorio nei confronti di «non italiani» in quanto li esclude o ne limita il godimento di alcuni fondamentali diritti civili. Sottopone gli immigrati a leggi speciali come ad esempio il permesso di soggiorno, ora a punti, il permesso di lavoro con i suoi tempi, le condizioni relative al ricongiungimento familiare, e ne limita la possibilità di godere di misure relative ai diritti sociali, quindi alle risorse del welfare.

In una società più attenta alla sicurezza che alla solidarietà, in cui le risorse economiche e sociali sono sempre più limitate e i servizi si sentono sotto assedio, la volontà politica di rendere difficile un radicamento dell'immigrato/a nella realtà italiana, all'interno di un progetto che propone esclusione al posto di inclusione, disuguaglianza al posto di uguaglianza, ospitalità in luogo di cittadinanza era evidente già nella Legge Bossi/Fini del 2002 e successivamente nelle norme discriminatorie e persecutorie introdotte dal «Pacchetto sicurezza» approvato con legge n. 94/2009 che hanno colpito gravemente gli immigrati con l'introduzione del reato di ingresso e/o soggiorno illegale.

La politica immigratoria è fondamentale: non è uguale risiedere in un paese che istituzionalmente promuove una politica d'inclusione invece che in uno che promuove una politica di esclusione. Nel primo caso l'immigrato si sente accolto, nel secondo minacciato e questa situazione influenza le variabili di origine soggettiva. La credenza che avere uno status di immigrato irregolare è un crimine, come sostenuto da anni in vari modi dai mezzi di comunicazione di massa e propagandato da dichiarazioni ufficiali di esponenti politici (Macioti e Pugliese, 2003) può essere interiorizzato dagli stessi interessati. La paura accompagna l'immigrato/a «irregolare» e i loro figli, se sono in Italia, nella vita quotidiana in particolare nel rapporto con le istituzioni siano essi servizi sociali, sanitari, scuola. Ne consegue che spesso non li utilizzano anche quando ne avrebbero diritto.

In questo contesto, in anni recenti, il riferimento *ai diritti umani* e la promessa di universalismo – in presenza di un'aumentata diversità di culture e convinzioni propria della globalizzazione – sono stati usati in

relazione ai migranti come base per rivendicazioni di diritti particolaristici trascurati, prendendo così il posto della cittadinanza come status dominante per rivendicarli, sapendo che i diritti sono in realtà soggetti a una negoziazione politica.

RPS

WELFARE E IMMIGRAZIONE: UN RAPPORTO COMPLESSO

3. *La questione della cittadinanza*

I diritti sociali connessi al lavoro, l'assistenza sanitaria, la casa, l'istruzione, i servizi sociali, che secondo il sociologo Marshall si riconoscono all'individuo in quanto cittadino di un certo Stato, possono essere in discussione per gli stranieri immigrati come abbiamo evidenziato, proprio in quanto non cittadini dello Stato in cui risiedono. Nel contesto di questo processo complesso, la cittadinanza in se stessa crea ulteriori disuguaglianze con la designazione di non membri e connessi *status* di parziale appartenenza, identificata da alcuni sociologi come motivazione delle limitazioni poste all'accesso da parte degli immigrati ai diritti sociali, di conseguenza al welfare del paese dove risiedono. Va ricordato che in Italia vige ancora lo *jus sanguinis* (differentemente da altri paesi europei in cui vige lo *jus solis*) per cui la cittadinanza in senso giuridico si trasmette attraverso le generazioni lasciando esclusi i nuovi arrivati e i loro figli³. Oggi, da fattore di progresso, uguaglianza e di inclusione, la cittadinanza sta trasformandosi in privilegio di *status*, in fattore di esclusione e di discriminazione, in primo luogo rispetto agli immigrati. Si tratta di una questione complessa in un periodo storico in cui gli Stati nazionali e la cittadinanza sono erosi dai processi di globalizzazione e per quanto riguarda l'Italia dal processo di unificazione europea. Di fatto ci sono due tipi di immigrati in Europa: quelli dei paesi europei che si recano in altri paesi europei grazie alla libera circolazione, e quelli che arrivano da paesi extraeuropei per i quali l'entità dei diritti sociali è più limitata per definizione, in quanto molti dei diritti riguardano solo i cittadini comunitari (Macioti e Pugliese, 2003). Questo porta a due modelli di inclusione sociale: uno per gli stranieri europei con estensione dei diritti di cittadinanza come effetto naturale e l'altro che riguarda gli stranieri extraeuropei e può essere diverso da paese a paese.

Contro la logica dell'esclusione nazionale e regionale si ha l'apparizio-

³ Nelle recenti legislazioni sono state previste varie possibilità di richiedere la cittadinanza.

ne dei diritti collocati fuori dall'appartenenza nazionale, nella forma di diritti umani transnazionali. Questi diritti sembrano affrontare la importante dicotomia emersa nel mondo contemporaneo nel processo di globalizzazione di cui uno degli elementi costitutivi è l'emigrazione. Infatti proprio mentre l'espansione del commercio mondiale, delle comunicazioni e delle relazioni economiche hanno drammaticamente aumentato i movimenti di prodotti, di investimenti a livello globale appunto, le barriere politiche e legali alla migrazione sono tendenzialmente aumentate, rimanendo gli Stati nazionali comunque agenti principali nel classificare l'immigrazione. E anche i diritti umani universali possono essere oggetto di limitazioni nazionali, come ad esempio il diritto al ricongiungimento familiare che è subordinato agli ordinamenti giuridici che possono cambiarne la sostanza. Il dibattito teorico sui diritti sociali di cittadinanza e i diritti umani diventa nella pratica quotidiana un dilemma etico e a cui dare risposta: ma anche a una persona in carne ed ossa che ha bisogno di aiuto (Spinelli, 2005). Nella pratica dei diritti si trova spesso «un pragmatismo negoziato» ed è analizzando e documentando il risultato della negoziazione che emerge l'idea di un sistema di diritti stratificati o di una stratificazione civica: un sistema che in pratica può servire ambedue come affermazione di diritti e apparato di sorveglianza e controllo (Morris, 2002).

4. La questione delle disuguaglianze nell'accesso al welfare: la «stratificazione civica»

La condizione sociale degli immigrati deriva sia dal tipo di politica di ingresso e di accesso alla residenza legale, sia dal tipo di politica sociale nei loro confronti. È bene ricordare che anche nella legislazione attuale gli immigrati «regolari» hanno gli stessi diritti degli italiani, ma in realtà la questione è complessa ed è ben evidenziata dalla «stratificazione civica» dei diritti.

La studiosa Lydia Morris (2002) pone l'attenzione alla creazione di nuove disuguaglianze attraverso una varietà di esclusioni e la presenza di status di appartenenza parziale che è all'origine del sistema di stratificazione dei diritti, «stratificazione civica» di crescente complessità con un accesso differenziato alla distribuzione convenzionale delle risorse tra cittadini, semi-cittadini e stranieri. Ne consegue una classificazione dei migranti in differenti posizioni attraverso un processo di inclusione ed esclusione, a partire dal loro *status* legale (regolare con

permesso di soggiorno; con carta di soggiorno; irregolare; richiedente asilo; rifugiato; con protezione umanitaria, ecc.). Le barriere giuridico-legali relative alla «stratificazione civica», cioè l'assistenza differenziata a seconda dello stato giuridico dell'immigrato, hanno creato confusione e incertezza sul diritto. «Se è lo status di immigrato a determinare a quali benefici si ha diritto, le istituzioni preposte alla loro fornitura possono legittimamente svolgere indagini e quindi esercitare una sorveglianza» (*ivi*, p. 85); gli operatori sociali possono trovarsi a esplicare questa funzione di controllo nella fornitura delle prestazioni di welfare. È nel quotidiano lavoro con gli immigrati che molti colloqui nei servizi sociali e sociosanitari iniziano con domande relative al permesso di soggiorno – se l'immigrato ne è in possesso, di quale permesso si tratta, quando scade – piuttosto che dall'ascolto della domanda di aiuto di cui l'immigrato/a è portatore. I diritti non sono evidenti e assoluti, perché associati al controllo delle prestazioni, e gli immigrati sono «immeritevoli» per la sola «colpa» di non essere in regola con il permesso di soggiorno. La titolarità del permesso di soggiorno e la capacità di osservare le improbabili norme che ne regolano il rinnovo diventano i requisiti fondamentali d'accesso ai servizi sociali del sistema di welfare. Se viene promulgata una legge, o emanata una circolare maggiormente restrittiva, che rende più difficile restare in una condizione di regolarità o che impone nuove condizioni e nuova documentazione per l'accesso a un beneficio, gli immigrati possono perdere un diritto già acquisito.

La perdita del lavoro può causare anche la perdita del permesso di soggiorno con conseguente perdita dei diritti sociali, per esempio una donna che ha lavorato per anni come badante a tempo pieno, si è poi ammalata e conseguentemente ha perso il lavoro, casa e reddito e il permesso di soggiorno. I passaggi da regolarità a irregolarità e viceversa possono avvenire in qualsiasi momento della storia migratoria. La condizione sociale degli immigrati deriva sia dal tipo di politica di ingresso e di accesso alla residenza legale, sia dal tipo di politica sociale nei loro confronti. Il potere di controllo dello Stato nazionale circa il garantire o togliere diritti è la componente centrale del management della migrazione.

5. La questione delle politiche di protezione sociale e della loro implementazione

La questione delle politiche di protezione sociale e di come vengono effettivamente implementate è centrale. Non basta essere convinti che

l'attuazione dei diritti è auspicabile, è necessario che ci siano le condizioni per la realizzazione della loro attuazione e quindi la esigibilità degli stessi da parte degli interessati. Ciò richiede non solo leggi che sanciscano i diritti ma anche la loro conseguente implementazione e quindi lo studio delle condizioni, dei mezzi e delle situazioni in cui questo o quel diritto sociale possa essere realizzato.

Le principali variabili che condizionano l'accesso ai servizi per gli immigrati sono: la sussistenza del diritto all'accesso; la consapevolezza di questo diritto; l'effettivo esercizio del diritto. L'accesso e la fruibilità dei servizi sanitari e sociali, previsti dalle leggi italiane, sono spesso compromessi da un lato dalla mancanza di informazione e/o di consapevolezza dei propri diritti da parte degli immigrati/e, e dall'altro frequentemente dalla scarsa e lacunosa informazione degli operatori sulla normativa vigente che regola le diverse possibilità e modalità di accesso alle prestazioni per stranieri. Ciò all'interno di un quadro burocratico di controlli in cui il formale sistema di erogazione delle prestazioni è permeato di pratiche informali. Inoltre è da tenere presente che fino a che non si approva la legge finanziaria non si sa quali servizi e agevolazioni avrà la popolazione, quindi una incertezza dei diritti che devono essere riconfermati ogni anno. Tutto ciò ha implicazioni gravi per quel che riguarda il welfare locale e in generale le politiche sociali. La non conoscenza della normativa relativa all'immigrazione, la differente applicazione della stessa nelle diverse regioni e spesso nelle diverse Asl o municipi della stessa città ha aumentato la discrezionalità dell'operatore che viene ad avere aumentati spazi di potere in presenza di difficoltà di comprensione da parte dello/a straniero/a, che peraltro manca di riferimenti culturali sull'organizzazione del welfare italiano e si trova in una condizione di totale dipendenza per una corretta informazione dalla buona volontà degli operatori.

È in questa situazione che l'intervento professionale di aiuto può trasformarsi in «discriminazione istituzionale»⁴ cioè quella forma di esclusione dai diritti di cui gli operatori non si sentono responsabili in

⁴ Con l'espressione *discriminazione istituzionale* si intende l'effetto discriminatorio prodotto da procedure amministrative la cui applicazione comporta l'accentuarsi di condizioni di evidente disuguaglianza sociale per alcune categorie di cittadini, in genere appartenenti a gruppi deboli. La discriminazione istituzionale ha due specifiche caratteristiche: la presenza di procedure burocratiche e amministrative che producono ineguaglianze e l'assenza di responsabilità degli individui che la praticano (Spinelli, 2005, p. 146).

quanto «non dipende da loro» ma dalle norme o dalla burocrazia. Vari possono essere gli esempi: rifiutare l'iscrizione al Sistema sanitario nazionale di immigrati regolari perché non hanno la residenza nel territorio della Asl dove di fatto vivono, non tenendo in considerazione che è un loro diritto e quindi va implementato come è stato poi fatto ad esempio grazie a quesiti posti da operatori di una Asl di Roma agli uffici competenti regionali che hanno indicato il domicilio in alternativa alla residenza; o rifiutare di far fare la richiesta del sussidio previsto per la maternità a immigrate che hanno il permesso di soggiorno di 6 mesi perché il sussidio arriva quando il permesso di soggiorno è scaduto, prassi contestata da alcune assistenti sociali poiché non si può perdere un diritto per l'inefficienza della burocrazia, ecc.

Perché ciò non avvenga sembra indispensabile «riflettere su quelle norme, che vengono emanate per mettere in atto una vera e propria discriminazione che, presentata come operazione necessaria e transitoria (classe ponte, permesso di soggiorno a punti, ecc.) in attesa di una futura integrazione, segna in modo indelebile il presente e il futuro delle persone producendo di fatto esclusione e marginalità» (Jabbar, 2011, p. 5). Tenendo conto che i diritti sono in realtà soggetti a una negoziazione politica, interventi di *advocacy* sono stati fondamentali, quale ad esempio il «Non segnaliamo day» nel 2009, che vincendo un'importante battaglia ha impedito l'introduzione dell'obbligo di segnalazione degli immigrati che richiedevano assistenza sanitaria, come previsto in un primo momento nella proposta di legge 94/2009⁵.

Tra le barriere all'accesso che hanno costituito maggior problema per gli immigrati/e ci sono le barriere burocratico-amministrative, tra queste la residenza anagrafica nel territorio del servizio. Una grave barriera per molti immigrati dovuta da una parte alla precarietà dei lavori e conseguente mobilità sul territorio nazionale, dall'altra alla difficoltà di avere un alloggio che permetta di chiedere la residenza, spesso sul permesso di soggiorno risulta un indirizzo che non corrisponde più a dove effettivamente vivono. Recentemente il rifiuto da parte di una questura di dare il permesso di soggiorno sulla base di una *residenza virtuale* fornita dal Comune, nonostante la normativa lo preveda, ha

⁵ La l. 94/2009 prevedeva l'introduzione del reato di ingresso e/o soggiorno illegale con conseguenze varie, tra cui il tentativo di imporre agli operatori la segnalazione per l'espulsione di coloro che si rivolgevano ai servizi non in possesso del soggiorno. È a questo che si sono opposti operatori del Servizio sanitario nazionale.

creato notevoli problemi a famiglie titolari di protezione internazionale per l'erogazione degli aiuti. Alla precarietà della sistemazione abitativa, consegue quindi una quasi impossibilità ad accedere ai servizi socio-assistenziali e sanitari. A rendere difficile l'accesso ai servizi sono anche le barriere organizzative (lentezza per la documentazione; mancata flessibilità negli orari; servizi non compatibili con gli orari di lavoro) e le barriere economiche: difficoltà di pagamento dei ticket sanitari o delle rette degli asili nido, con conseguenti gravissimi episodi di discriminazione, quali ad esempio la sospensione della mensa ai bambini.

5.1 Fruibilità dei servizi

Infine per quanto attiene alla fruibilità dei servizi l'incontro con l'utenza straniera può essere problematico. Da un punto di vista dell'utenza ciò è dovuto al fatto che l'organizzazione dei servizi non è conosciuta, non c'è condivisione dei canali comunicativi verbali e non verbali, può esserci differenza nelle rappresentazioni di salute e malattia, differenza nelle risposte tradizionali siano esse nel sanitario che nel sociale, allo stesso tempo grandi aspettative sulla medicina e sulle risorse occidentali. Ci si confronta con barriere comunicative linguistiche ma anche culturali. La consapevolezza da parte degli operatori di essere portatori di una precisa cultura istituzionale e di una cultura di servizio, che si esprimono attraverso le regole di accesso, le modalità di erogazione delle prestazioni e di controllo dell'adempimento delle stesse, consente di cogliere quanto la valutazione delle singole situazioni sia determinata piuttosto che dalle situazioni stesse, dal grado di adeguamento al modello proposto. Sapere che non esistono erogazioni nei servizi che non siano influenzate dalla propria cultura e dalle tradizioni aiuta a confrontarsi con l'«altro».

Per non reagire nel modo più ovvio all'impatto con culture diverse, proponendo come unico modello di comportamento l'assimilazione alla nostra cultura, si può far riferimento al concetto di «decentramento culturale», la capacità cioè di sospendere il giudizio intorno agli elementi culturali che emergono, di prendere coscienza di quali siano i nostri riferimenti e di non anteporli alla conoscenza e comprensione dell'altro, di aprire uno spazio per la narrazione e l'espressione dei riferimenti culturali altrui, di percepire quali siano le nostre contro-attitudini culturali nei confronti dei nostri interlocutori. La pratica dell'accoglienza richiede un atteggiamento di apertura e di disponibi-

lità nei confronti di una utenza immigrata a partire dal primo contatto con i servizi in cui sia possibile per l'utente l'espressione della propria soggettività nel proprio codice culturale e l'accoglimento della propria esperienza nella sua complessità perché si stabilisca una relazione di fiducia.

Saper riconoscere e confrontare la discriminazione e/o il razzismo nelle sue varie forme diventa un compito centrale nell'analisi degli interventi e richiede un'attenzione a questa tematica. Il primo passo è di riconoscere le differenze e di identificare le similarità, tenendo presente il pericolo che le differenze vengano generalizzate in stereotipi che possono essere la base della produzione di razzismi.

Si può concludere riaffermando quanto sostenuto anche da studiosi di varie discipline e cioè che «è discutibile e per alcuni non accettabile l'esclusione dall'accesso al welfare per i lavoratori stranieri che entrano come immigrati in un paese dove si è andato affermando un sistema di welfare» (Spinelli, 2005, p. 70). Inoltre, come affermava lo studioso Nigel Harris, «la popolazione straniera non può essere isolata assumendo una mancanza di lealtà. Quando una porzione significativa della popolazione è nata all'estero, ma gioca sotto ogni aspetto un ruolo centrale nel paese di immigrazione – lavorando, sposandosi e producendo la generazione futura, pagando le tasse, possedendo proprietà, ecc. – diventa impossibile mantenere all'interno di una maggioranza privilegiata di nativi una minoranza di stranieri sottoprivilegiati. Pertanto i diritti e doveri collegati alla nazionalità sono o condivisi o neutralizzati» (Harris in Pugliese e Mingione, 2002, pp. 105-108).

Riferimenti bibliografici

- Castel R., 2004, *L'insicurezza sociale. Che cosa significa essere protetti*, Einaudi, Torino.
- Castel R. e Duvoux N., 2013, *L'avenir de la solidarité*, Presses universitaires de France, Parigi.
- Faso G., 2010, *Lessico del razzismo democratico. Le parole che escludono*, DeriveApprodi, Roma, in Pugliese E. (a cura di), 2013, *Immigrazione e diritti violati*, Ediesse, Roma.
- Idos (a cura di), 2013, *Dossier statistico immigrazione 2013. Dalle discriminazioni ai diritti. Rapporto Unar*, Roma.
- Idos (a cura di), 2015, *Dossier statistico immigrazione 2015*, Roma.
- Jabbar A., 2011, *L'immigrazione nel dibattito pubblico*, «Servizio Migranti», n. 2, disponibile all'indirizzo internet: www.migrantes.it/.

- Lorenz W., 2000, *Multiculturalismo in un'Europa in via di trasformazione*, in Fondazione Andolfi (a cura di), *Cultura a confronto. La gestione della diversità*, Franco Angeli, Milano.
- Macioti M.I, Pugliese E., 2003, *L'esperienza migratoria*, Edizioni Laterza, Roma.
- Moini G. (a cura di), 2015, *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Ediesse, Roma.
- Morris L., 2002, *Le politiche migratorie in Europa: un campo di battaglia per i diritti*, «La Critica Sociologica», n. 143/144, pp. 81-86.
- Pugliese E. (a cura di), 2013, *Immigrazione e diritti violati*, Ediesse, Roma.
- Pugliese E. e Mingione E., 2002, *Immigrati e welfare: Europa e Usa*, «La critica sociologica», n. 143/144, pp. 1-8 e pp. 105-108.
- Rivera A., 2003, *Estranei e nemici: discriminazione e violenza razzista in Italia*, DeriveApprodi, Roma.
- Sayad A., 2002, *La doppia assenza*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Spinelli E., 2005, *Immigrazione e servizio sociale*, Carocci, Roma.

L'inserimento scolastico dei figli degli immigrati: una questione aperta

Salvatore Strozza

RPS

Dopo oltre un trentennio di immigrazione straniera, la società italiana è ormai da tempo multietnica e multiculturale. Gli stranieri rappresentano circa il 10 per cento della popolazione che vive nel paese e i figli degli immigrati, anch'essi in aumento, costituiscono una componente rilevante degli alunni e studenti delle scuole italiane. Sulla base delle statistiche ufficiali disponibili, questo articolo mostra

come il loro inserimento scolastico rimanga una questione aperta. Maggiore dispersione scolastica, minore successo negli studi, frequentissimo ritardo scolastico e concentrazione in percorsi formativi più votati all'immediata immissione nel mercato del lavoro sono segnali evidenti di una difficoltà di inserimento che meriterebbe maggiore attenzione da parte dei policy maker e degli operatori del settore.

1. La società italiana sempre più multietnica e multiculturale

L'Italia è ormai da diversi anni uno dei più importanti paesi europei di immigrazione, al pari di Spagna, Francia e Regno Unito, seconda soltanto alla Germania (Strozza, 2010). Ai primi arrivi della fine degli anni settanta e dei primi anni ottanta si sono sovrapposti i flussi migratori successivi, differenti per dimensioni, origini e caratteristiche, che nel decennio passato hanno assunto consistenza numerica notevolmente maggiore e connotazioni specifiche (Cangiano e Strozza, 2008; Strozza, 2009), in parte differenti per provenienze e profilo demografico dall'immigrazione degli ultimi anni, quelli della intensa e prolungata crisi economica (Impicciatore e Strozza, 2015). In base alle valutazioni più recenti dell'Istat¹, all'inizio del 2015 gli stranieri residenti in Italia hanno superato di poco i 5 milioni, oltre l'8% della popolazione che vive stabilmente sul territorio nazionale. Già da tempo è stato notato (Natale e Strozza, 1997; Bonifazi, 1998, 2007; Rossi e Strozza, 2007) come si tratti di un collettivo con una forte eterogeneità interna

¹ Per un approfondimento si rinvia a: <http://demo.istat.it/>.

per area di provenienza, caratteristiche demografiche, modelli migratori, durata della presenza, livello di radicamento e inserimento nel tessuto sociale e produttivo del paese, con differenze niente affatto trascurabili e tuttora presenti tra i diversi contesti territoriali della penisola (Bonifazi, 1998, 2007; Cangiano e Strozza, 2005; Bonifazi e Marini, 2014; Strozza, 2015).

Pertanto, appare ormai consolidato tra gli studiosi e gli operatori sociali che parlare di stranieri vuol dire fare riferimento contemporaneamente a persone appena giunte con un progetto di permanenza più o meno breve, agli immigrati arrivati da diverso tempo e che hanno deciso di stabilirsi per sempre o quantomeno per alcuni anni nel paese, nonché ai loro figli, giunti con i genitori, successivamente per ricongiungimento o nati in Italia, che sono in procinto di entrare o sono già inseriti nel sistema scolastico o che hanno terminato gli studi e sono alla ricerca o svolgono già un'attività lavorativa (Strozza, 2009). Si tratta di un collettivo senza dubbio complesso e articolato in cui coesistono problemi di prima accoglienza propri dei neo-arrivati e, più in generale, della prima generazione di immigrati e necessità tipiche della cosiddetta seconda generazione, cioè dei loro discendenti. Se fino all'inizio del XXI secolo l'attenzione degli studiosi è stata prevalentemente catalizzata dagli ingressi e dalla presenza di immigrati adulti, a causa soprattutto della loro numerosità in forte aumento e della maggiore visibilità, l'interesse verso i figli degli immigrati ha acquistato negli ultimi dieci anni rilievo via via crescente (Ambrosini e Molina, 2004; Casacchia e al., 2008; Dalla Zuanna e al., 2009; Barbagli e Schmoll, 2011), di pari passo con l'incremento degli arrivi di minori stranieri, per lo più al seguito di familiari o per ricongiungimento, e della sensibile crescita delle nascite da almeno un genitore non italiano. Naturalmente, l'attenzione verso i più giovani c'è stata fin dalla fine degli anni ottanta in quei contesti in cui l'importanza della loro presenza era maggiormente percepita. Infatti, da diversi anni nelle scuole italiane è stato intrapreso a vari livelli (da quello ministeriale fino alle iniziative specifiche adottate da insegnanti e operatori sociali) un intenso e costruttivo dibattito sui temi del multiculturalismo, sull'organizzazione interna, sui contenuti e sulle nuove forme di didattica da adottare al cospetto di alunni portatori di esperienze e bagagli culturali differenti (Favaro, 1990, 2001, 2004, 2007, 2011; Giovannini, 1996; 2006; Demetrio, 1997; Besozzi, 1999; Ongini, 2001; 2011).

La novità degli ultimi anni sta nella percezione, largamente diffusa tra operatori sociali e studiosi, che la realizzazione di una società multi-

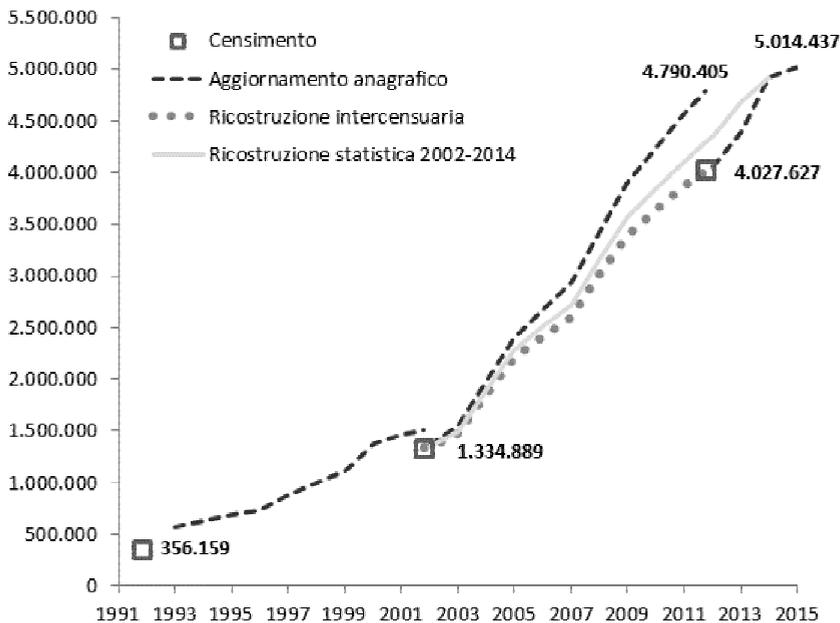
culturale, a basso livello di conflittualità (Zincone, 2000), passi attraverso l'effettiva integrazione degli immigrati, in particolar modo di quelli delle seconde generazioni. Per dare forma a questo cambiamento di scenario è stata adottata la seguente immagine dinamica: i figli degli immigrati vanno progressivamente assumendo il centro del palcoscenico, da semplici comparse sono diventati protagonisti e potrebbero (o comunque dovrebbero) essere gli attori principali nella costruzione della società del prossimo futuro (Strozza, 2009). Molti studiosi italiani sono consapevoli che l'attenzione verso l'inserimento delle seconde generazioni rappresenti una prospettiva privilegiata, per guardare a una società in rapido divenire e per segnalare i problemi e proporre gli interventi necessari, consapevoli che il nostro futuro va scritto adesso, garantendo alle generazioni più giovani pari dignità e opportunità di successo, indipendentemente dalle loro origini (Strozza e al., 2014). La scuola rappresenta per i figli degli immigrati uno straordinario contesto di socializzazione con il mondo circostante e, nello stesso tempo, una occasione unica per acquisire quella formazione necessaria per realizzare i propri desideri di successo professionale e quella promozione sociale tanto agognata dalle loro famiglie.

Obiettivo di questo articolo è mostrare l'evoluzione della presenza degli alunni stranieri nelle scuole italiane, mettendo in evidenza, sulla base delle statistiche ufficiali disponibili, gli eventuali problemi di inserimento, limitatamente agli aspetti connessi alla partecipazione, al successo scolastico e alle scelte formative. Non si tratta degli unici aspetti meritevoli di attenzione (tra gli altri, particolare attenzione è spesso rivolta al contesto di accogliimento e alla dimensione relazionale, cfr. Besozzi e al., 2013; Colombo e Santagati, 2014), ma certamente di quelli che direttamente vanno a incidere sul bagaglio di conoscenze e competenze dei giovani (il cosiddetto capitale umano) e quindi sulle loro opportunità occupazionali successive. Nel paragrafo seguente (par. 2) viene proposta una sintetica descrizione dell'evoluzione della popolazione straniera negli ultimi dieciododici anni e della crescente importanza assunta dai minori figli di immigrati. Si tratta di una premessa essenziale prima di passare nel paragrafo successivo (par. 3) all'esame della presenza e dell'inserimento scolastico dei ragazzi di cittadinanza non italiana nelle scuole del paese, basata sulle statistiche ufficiali disponibili, in primo luogo su quelle fornite del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur). Nel paragrafo finale (par. 4) vengono richiamate brevemente le principali strategie proposte dal Miur all'interno delle linee guida emanate nel 2014 al fine di provare a eliminare il gap tra alunni italiani e stranieri.

2. Gli stranieri e i loro figli: numeri e provenienze crescenti

È dalla seconda metà degli anni settanta che l'Italia ha iniziato a sperimentare quello che all'epoca era un fenomeno nuovo: l'arrivo di immigrati stranieri provenienti dai paesi meno sviluppati del mondo, che andavano ad aggiungersi alla presenza di una popolazione straniera numericamente ancora poco rilevante e prevalentemente costituita da cittadini dei paesi maggiormente sviluppati. Nei due decenni seguenti si è verificata una progressiva intensificazione dei flussi e quindi delle presenze, ma è nel primo decennio del XXI secolo che l'immigrazione ha assunto dimensioni assolutamente eccezionali e imprevedibili, con un saldo migratorio con l'estero della popolazione residente positivo per circa 2,6 milioni di persone, pressoché completamente ascrivibile alla componente straniera (Impicciatore e Strozza, 2015).

Figura 1 - Evoluzione della presenza straniera residente secondo le rilevazioni disponibili (censimenti e anagrafe). Italia, 1991-2015



Pur limitando l'attenzione ai soli residenti e nonostante le usuali differenze di rilevazione o stima tra le fonti disponibili, evidente è la crescita poderosa della popolazione straniera passata da meno di 500 mila persone all'inizio degli anni novanta a oltre 1 milione e 300 mila all'alba del nuovo millennio (1 milione e 500 mila residenti se si tiene conto della sottostima censuaria), per superare i 4 milioni nel corso dei dieci anni seguenti (quasi 4,5 milioni di residenti al 2011 se si tiene conto della sottostima censuaria) e raggiungere i 5 milioni alla data più recente (figura 1). Tra gli ultimi due censimenti, cioè nell'intervallo 2002-2011, gli stranieri residenti in Italia sono triplicati per effetto di un'immigrazione netta di oltre 2,5 milioni di persone (2,8 milioni tenendo conto dei problemi di copertura ai due censimenti) e di un saldo naturale positivo di quasi 550 mila unità, che ha più che compensato il saldo giuridico negativo dovuto alle 385 mila acquisizioni della cittadinanza italiana (Strozza e al., 2014).

I 5 milioni di residenti stimati dall'Istat a inizio 2015 rappresentano l'8,2% della popolazione che vive stabilmente in Italia (Strozza, 2015). Considerando anche la componente non residente (sia regolare che irregolare), posta più o meno sulle stesse cifre stimate dalla Fondazione Ismu per i due anni precedenti (Blangiardo, 2014), si arriva a una valutazione di quasi 6 milioni di stranieri presenti sul territorio italiano, poco meno del 10% delle persone che vivono nella penisola. Si tratta ormai di una componente chiaramente strutturale della popolazione italiana la cui importanza va aumentando nel tempo, anche se il suo incremento numerico è risultato via via decrescente in questi ultimi anni probabilmente a causa della prolungata crisi economica.

La struttura per età dei residenti stranieri riflette quella di una popolazione costituita prevalentemente da immigrati per motivi economici, con una forte concentrazione nelle età lavorative, soprattutto in quelle meno anziane: a inizio 2015 sono in età compresa tra i 25 e i 44 anni ben il 45% degli stranieri, contro appena il 25% degli italiani. Si tratta evidentemente di una popolazione giovane come sintetizzato efficacemente dall'età media che è di solo 33 anni, cioè oltre 12 anni in meno rispetto al valore relativo alla popolazione di cittadinanza italiana. Ciò dipende anche dalla numerosità e dal peso dei più giovani: i minorenni alla data più recente sono quasi un milione e 100 mila, pari a poco meno del 22% degli stranieri residenti, mentre tra gli italiani gli under 18 contano solo per il 16%.

La crescita del numero di minorenni stranieri è risultata in linea con quella del totale dei cittadini non italiani residenti nel paese. Tra il

2001 e 2015 gli under 18 sono quasi quadruplicati essendo passati da 285 mila a poco meno di 1 milione e 100 mila, questo per effetto dei ricongiungimenti familiari e soprattutto delle nascite da genitori entrambi stranieri. Infatti, tra il 2001 e il 2014 i nati stranieri sono stati circa 850 mila, erano circa 30 mila all'anno all'inizio del periodo e si sono attestati su cifre oscillanti tra 75 mila e 80 mila all'anno nell'intervallo 2009-2014.

È importante sottolineare che si sta facendo riferimento solo ai minori stranieri, il collettivo di interesse sarebbe ovviamente più numeroso se si tenesse conto anche degli under 18 diventati italiani per *iure communicatio* perché uno o entrambi i genitori hanno acquisito la cittadinanza del paese (per naturalizzazione ordinaria o per matrimonio), così come di quelli italiani fin dalla nascita (in pratica per *ius sanguinis*) perché figli di coppie miste, cioè con un genitore italiano e l'altro straniero. Qualche dato può chiarire l'importanza di questo aspetto. Al censimento del 2001 i minori con almeno un genitore nato all'estero e di cittadinanza straniera alla nascita (quindi straniero o italiano per acquisizione al momento della rilevazione) erano circa 540 mila (Bonifazi e al., 2008), un numero che è quasi il doppio di quello relativo ai minori stranieri (285 mila). A distanza di 14 anni, i minorenni con almeno un genitore nato all'estero e di cittadinanza straniera alla nascita dovrebbero essere quantomeno un milione e mezzo, visto che andrebbero aggiunti ai minori stranieri (quasi 1.100.000, come già ricordato più volte) i minori italiani figli di coppie miste (circa 350 mila sono state le nascite da coppie miste nel periodo 1997-2014) e quelli diventati italiani negli anni scorsi (cifra imprecisata). Evidente è pertanto l'importanza assunta dagli stranieri minorenni e, più in generale, dai figli degli immigrati (non pochi quelli nati all'interno di coppie miste) che risultano però di più difficile identificazione all'interno delle statistiche correnti a cui si farà ricorso in special modo nel paragrafo seguente.

Si tratta di un universo complesso e articolato (Rossi e Strozza, 2007), con svariate culture e lingue di origine che si incontrano all'interno del sistema scolastico italiano. Una realtà che è fonte potenziale di incontro e arricchimento per tutti ma, allo stesso tempo, è portatrice di domande d'istruzione e di confronto che stanno scardinando alla radice l'offerta formativa monoculturale ed eurocentrica del passato, tarata su studenti italofooni supportati da genitori e familiari capaci di interagire con la scuola e con le sue richieste specifiche. La scuola italiana è senza dubbio accogliente, oltre che interclassista e gratuita, ma riesce a colmare i divari formativi tra i ragazzi italiani e stranieri?

3. Bambini e ragazzi non italiani a scuola: numeri, indicatori e questioni

Alla notevole crescita della popolazione straniera non poteva difatti che corrispondere un sensibile aumento degli alunni non italiani nelle scuole del nostro paese che nell'anno scolastico 2013-2014 sono diventati quasi 803 mila (tabella 1), pari al 9% del totale degli iscritti (tabella 2). La parte più ampia degli studenti stranieri si concentra nella scuola primaria (283 mila alunni) dove si è registrata la crescita assoluta più marcata negli ultimi dodici anni (quasi 200 mila in più, ma i due terzi dell'incremento è nei primi sei anni) e l'impatto sul totale degli alunni è rimasto il più elevato (10%). Ma è la scuola secondaria di II grado che ha registrato l'incremento relativo più forte tanto che gli studenti stranieri sono diventati quasi sette volte quelli iscritti nell'anno scolastico 2001-2002, essendo aumentati in dodici anni di quasi 155 mila unità. Con oltre 182 mila alunni non italiani, pari al 6,8% degli iscritti, ha quindi superato la scuola secondaria di I grado, che negli ultimi sei anni ha fatto registrare una crescita più contenuta, attestandosi a meno di 170 mila allievi stranieri pari però al 9,6% del totale.

Tabella 1 - Alunni stranieri per tipo di scuola. Italia, aa.ss. 2001-2002, 2007-2008 e 2012-2013. Valori assoluti, variazioni assolute e numeri indice (2001-2002 = 100)

Tipo di scuola	Anno scolastico			Incremento assoluto		N. indice (2001=100)	
	2001-02	2007-08	2013-14	2001-07	2007-13	2007-08	2013-14
Infanzia	39.445	111.044	167.591	71.599	56.547	282	425
Primaria	84.122	217.716	283.233	133.594	65.517	259	337
Secondaria I grado	45.253	126.396	169.780	81.143	43.384	279	375
Secondaria II grado	27.594	118.977	182.181	91.383	63.204	431	660
Totale	196.414	574.133	802.785	377.719	228.652	292	409

Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Miur.

Anche nella scuola dell'infanzia la crescita è stata notevole: risultano iscritti nell'anno scolastico 2013-2014 quasi 168 mila bambini non italiani (oltre il 10% del totale), circa 128 mila in più rispetto all'anno scolastico 2001-2002. Già in passato è stato però sottolineato come sarebbe opportuno poter sapere quanto sia generalizzata la loro presenza in questo ciclo che precede la scuola dell'obbligo (Conti e al., 2013). Al censimento del 2001 il differenziale tra italiani e stranieri nella percen-

tuale dei bambini di 3-5 anni frequentanti la scuola dell'infanzia era particolarmente ampio (oltre 14 punti percentuali), a testimonianza probabilmente dei divari significativi nelle possibilità di accesso ai servizi pubblici e privati che precedono la scuola dell'obbligo (Strozza, 2008). Non appena saranno disponibili dati più analitici dell'ultimo censimento, si potrà verificare con precisione se ci sono stati cambiamenti nel decennio. Tale aspetto merita, però, di essere monitorato con maggiore continuità visto che l'età al primo accesso a scuola può incidere sui risultati e sulla carriera scolastica dei ragazzi figli di immigrati. Infatti, l'ingresso in età prescolare consente quantomeno un maggiore apprendimento della lingua e quindi più elevate possibilità di successo nel percorso formativo (Conti e al., 2013).

Tabella 2 - Percentuale stranieri sul totale degli alunni e nati in Italia sul totale degli alunni stranieri per tipo di scuola. Italia, aa.ss. 2001-2002, 2007-2008 e 2013-2014

Anno scolastico	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	Totale
% stranieri sul totale degli alunni					
2001/2002	2,5	3,0	2,5	1,1	2,2
2007/2008	6,7	7,7	7,3	4,3	6,4
2013/2014	10,1	10,0	9,6	6,8	9,0
% nati in Italia sul totale degli alunni stranieri					
2007/2008	71,2	4	17,8	6,8	34,7
2013/2014	84,0	64,4	37,9	15,3	51,7

Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Miur.

Più in generale, appare necessario poter disporre di dati omogenei (o resi tali) che consentano di avere tassi di scolarità per età attendibili e capaci di segnalare gli eventuali problemi connessi alla dispersione scolastica, già evidenziati in passato attraverso i dati del censimento del 2001 (Strozza, 2008). Il rapporto distintamente per età tra il numero degli iscritti a scuola di cittadinanza non italiani (dati pubblicati dal Miur, vari anni) e quello degli stranieri residenti (di fonte Istat, tra l'altro in <http://demo.istat.it/>) fornisce valori dei tassi di scolarità più elevati di quelli effettivi poiché tra gli iscritti a scuola ci sono anche bambini e ragazzi che non figurano nella popolazione residente riportata a denominatore (ci si riferisce ai minori non accompagnati e ai figli al seguito di genitori regolari ma non residenti o irregolari). Tale problema porta per alcune età, in particolare tra i 10 e i 13 anni, ad avere un numero di iscritti maggiore di quello dei residenti e quindi

tassi di scolarità che superano il 100%. Non di meno è però possibile notare, sulla base dei dati relativi all'anno scolastico 2013-2014 e alla popolazione riferita alla fine del 2013, come nelle età 3-5 anni gli iscritti a scuola siano poco più del 75% dei residenti (contro quasi il 95% di frequentanti la scuola dell'infanzia o la primaria tra i residenti, italiani e stranieri, al censimento del 2011), nelle età 6-10 anni superano di poco il 91% (contro il 99,4% tra i residenti censiti nel 2011) e tra i 16-18 anni raggiungono appena il 65% (contro oltre l'85% sempre per il totale dei residenti al 2011). Anche se probabilmente sovrastimati, i valori della scolarità appena richiamati non possono che far pensare a una partecipazione scolastica dei bambini e ragazzi stranieri chiaramente inferiore rispetto ai coetanei italiani, con una dispersione scolastica davvero importante e meritevole di maggiore attenzione.

Un importante elemento di novità che non andrà trascurato nelle riflessioni successive riguarda il cambiamento intervenuto negli ultimi anni nella struttura della popolazione scolastica di cittadinanza non italiana. Senza dubbio la notevole immigrazione registrata negli ultimi dieci anni ha modificato la composizione per paese di origine/cittadinanza degli alunni (è aumentato il peso degli est-europei rispetto agli africani). Inoltre, l'aumento delle nascite di stranieri ha fatto sì che si accrescesse negli ultimi anni il peso dei ragazzi di seconda generazione (quelli nati in Italia) rispetto a quelli nati all'estero e giunti in età pre-scolare (generazione 1,75) e scolare (generazione 1,5 se arrivati in età 6-12 anni, generazione 1,25 se arrivati in età 13-17 anni)². Nell'anno scolastico 2007-2008 gli alunni stranieri nati in Italia erano oltre il 70% nella scuola dell'infanzia, più del 40% nella primaria, meno del 20% nella secondaria di I grado e appena il 7% in quella di II grado. A sei anni di distanza sono diventati l'84% nella fase precedente la scuola dell'obbligo, oltre il 64% nella primaria, quasi il 38% nelle medie e hanno oltrepassato il 15% nella scuola superiore. Nel complesso erano un terzo del totale e sono diventati proprio nell'ultimo anno scolastico più della metà dell'intero collettivo (tabella 2). Tale risultato dipende certamente dall'entrata nel sistema scolastico di un numero di anno in anno crescente di ragazzi stranieri nati in Italia nel corso del decennio passato (cfr. par. 2), non va però trascurato che negli ultimi sei anni si è anche registrata nella scuola dell'infanzia e nella primaria una riduzione del numero di iscritti stranieri nati all'estero. Riduzione che nell'ultimo anno

² La classificazione decimale delle generazioni migratorie qui richiamata è stata proposta da Rumbaut (2004).

scolastico ha riguardato anche la secondaria di I grado, con una diminuzione complessiva di quasi 28 mila alunni (6 mila nella scuola dell'infanzia e circa 11 mila sia nella primaria che nella secondaria di I grado). Con il crescere del numero e del peso degli stranieri di seconda generazione ci si deve aspettare che i problemi legati alla conoscenza dell'italiano vadano assumendo una rilevanza via via minore che in passato³. Gli indicatori che è possibile costruire con riferimento all'inserimento scolastico degli alunni stranieri forniscono comunque un quadro a elevata problematicità. I dati del Miur (Colombo e Ongini, 2014) mostrano come la percentuale di insuccessi risulti tra gli alunni stranieri maggiore di quella dei compagni di classe italiani e lo svantaggio dei primi cresca all'aumentare del livello scolastico fino al primo anno della secondaria di II grado, quando sfiora i 18 punti percentuali (quasi 36% di bocciature contro il 18%), restando comunque elevato (oltre 10 punti percentuali) nelle classi successive eccettuato l'anno della maturità (tabella 3). Appare chiaro come l'ostacolo maggiore sia rappresentato dal primo anno di ciascun ciclo di studi, problema che si presenta anche per gli italiani, ma che assume per gli stranieri un rilievo ancora maggiore, poiché nelle prime classi il differenziale di insuccesso (cioè lo svantaggio) risulta ancora più ampio (Strozza e Di Bartolomeo, 2015). Quanto osservato per l'anno scolastico 2012-2013 è in linea con quanto registrato negli anni precedenti, anche se le differenze sono leggermente meno marcate che in passato. Va inoltre sottolineato che le percentuali sensibilmente più basse dei ripetenti tra gli iscritti non italiani alla scuola secondaria di II grado nell'anno scolastico 2013-2014 (Santagati e Ongini, 2015, p. 61) potrebbero sottintendere, a parità di numero di alunni, l'uscita dal sistema scolastico di una quota significativa dei ragazzi bocciati l'anno precedente. Evidenti sono anche i divari nei tassi di ammissione agli esami per il conseguimento del titolo della scuola secondaria di I grado e per il diploma di maturità secondaria di II grado, nonché nei valori medi delle votazioni finali. Infatti, non è tanto l'esito degli esami a fare la differenza quanto l'ammissione o meno alle prove finali (Strozza e Mussino, 2011). Agli esami di terza media nell'anno scolastico 2009-2010 è

³ Mentre l'analisi della diminuzione nell'ultimo anno scolastico del numero degli alunni stranieri nati all'estero meriterebbe di essere approfondita per valutare se è connessa a un aumento della dispersione scolastica oppure a una riduzione delle presenze sul territorio dei potenziali alunni e studenti stranieri dovuta eventualmente al rimpatrio (o comunque alla partenza) di parte o di interi nuclei familiari per effetto della crisi economica.

stato ammesso il 96% degli alunni italiani, meno del 92% di quelli stranieri di seconda generazione e solo l'87% degli stranieri nati all'estero (Conti e al., 2013). Nell'anno scolastico 2013-2014 la situazione risulta per tutti migliorata, anche se i divari, leggermente meno ampi che in passato, permangono: tra gli italiani gli ammessi sono stati il 97,7%, tra gli stranieri nati in Italia il 94,7% e tra quelli nati all'estero il 90,6% (Miur, 2015, p. 13). Quasi tutti gli ammessi sono stati poi licenziati ma gli stranieri con un voto finale in media pari a 6,9 decimi (senza differenze di rilievo tra nati in Italia e nati all'estero), cioè circa 0,6 decimi in meno rispetto alla votazione media degli alunni italiani (7,5).

Tabella 3 - Percentuale di alunni non ammessi alla classe successiva per cittadinanza, ordine e grado d'istruzione. Italia, anno scolastico 2012-2013^a

Ordine e grado di istruzione	Tassi (%) di insuccesso scolastico		
	Stranieri	Italiani	Differenza
<i>Primaria</i>			
1° anno	4,2	0,5	3,7
2° anno	2,2	0,3	1,9
3° anno	1,5	0,2	1,3
4° anno	1,2	0,1	1,1
5° anno	1,3	0,3	1,0
<i>Secondaria di I grado</i>			
1° anno	11,1	3,6	7,5
2° anno	8,0	3,0	5,0
3° anno ^(b)	8,2	2,5	5,7
<i>Secondaria di II grado</i>			
1° anno	35,9	18,0	17,9
2° anno	22,8	11,3	11,5
3° anno	22,6	11,1	11,5
4° anno	19,3	9,3	10,0
5° anno ^b	8,6	4,3	4,3

^a Esclusa la Valle d'Aosta.

^b Non ammessi all'esame finale di terza media o di maturità.

Fonte: Miur (Colombo e Ongini, 2014, pp. 70-72).

Nell'ammissione all'esame di Stato per il diploma di scuola secondaria superiore non si osservano differenze significative tra italiani e stranieri di seconda generazione, è invece inferiore, anche se non di molto, la proporzione di ammessi tra gli stranieri nati all'estero (Conti e

al., 2013). Complessivamente, nell'anno scolastico 2012-2013 il tasso di ammissione degli stranieri è stato del 91,4%, più di 4 punti percentuali in meno rispetto agli italiani. Lo svantaggio degli studenti non italiani è confermato per tutti i tipi di scuola superiore, anche se il differenziale nella quota di ammessi risulta sempre meno ampio di quello complessivo, per un effetto cosiddetto «strutturale» dovuto al fatto che gli stranieri sono concentrati negli istituti tecnici e professionali in cui più bassi sono i tassi di ammissione. Anche il voto finale risulta mediamente più basso di quello dei compagni di classe: appena il 22% degli stranieri prende un voto maggiore di 80 (su 100), contro quasi il 32% degli italiani, con un divario di circa 10 punti percentuali.

È stato già chiarito che questi dati, in quanto trasversali, non consentono una lettura per coorti di nati e quindi un esame complessivo degli esiti del processo formativo all'interno e tra i diversi cicli/livelli scolastici. Il fatto però che questi risultati siano sostanzialmente consolidati autorizza a ritenere la situazione tuttora problematica, nonostante i segnalati miglioramenti. Se si tiene conto che i ragazzi stranieri hanno una maggiore evasione-dispersione scolastica e minori tassi di promozione rispetto ai coetanei italiani, con svantaggi che si amplificano all'aumentare dell'età, dovrebbe apparire chiaro che lo scarso divario registrato nell'ammissione agli esami finali della scuola secondaria superiore e al loro esito non consenta di essere ottimisti, poiché va ricondotto alla forte selezione che il gruppo dei ragazzi non italiani subisce prima di arrivare a un passo dalla maturità (Strozza e Mussino, 2011). Inoltre, si potrebbe supporre che i leggeri miglioramenti osservati siano ascrivibili ai cambiamenti nella composizione interna del collettivo, visto che è aumentato il peso dei ragazzi di seconda generazione completamente socializzati in Italia e probabilmente senza o con minori problemi di lingua.

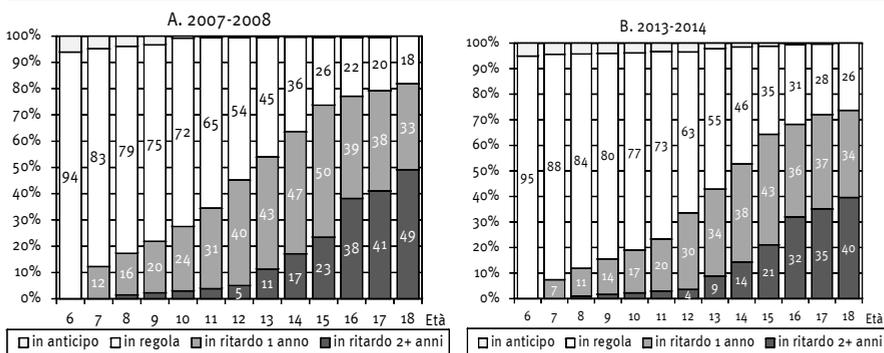
Le maggiori difficoltà di apprendimento dei figli degli immigrati rispetto ai loro coetanei italiani sono documentate sia dalle prove Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione) sia dall'indagine Pisa (*Programme for international student assessment*). L'esame dei risultati Invalsi conferma lo svantaggio degli alunni stranieri che hanno, in tutti i livelli scolastici considerati, punteggi sensibilmente più bassi, sia nella prova di italiano che in quella di matematica, di quelli conseguiti dai compagni di classe italiani⁴. I risultati peggiori riguardano in particolare gli stranieri nati

⁴ I divari nelle prove di italiano sono però maggiori di quelli registrati nelle prove di matematica e permangono ampi a parità delle caratteristiche individuali e

all'estero, che hanno un differenziale particolarmente ampio con gli alunni italiani, mentre gli studenti nati in Italia hanno in entrambe le prove punteggi più vicini a quelli degli italiani (Ongini e Santagati, 2013). Esiti simili emergono anche dell'indagine Pisa 2009 e 2012 da cui risulta che il differenziale è molto più marcato per i nati all'estero, riducendosi sensibilmente per la seconda generazione e, soprattutto, per i figli di coppie miste (Strozza e Di Bartolomeo, 2015).

Va poi considerato che la mancata frequenza e la ripetizione di alcuni anni scolastici, ma soprattutto il primo inserimento in classi inferiori rispetto all'età dell'alunno, vanno a determinare una situazione di diffuso ritardo scolastico fortemente crescente all'aumentare dell'età: sono in ritardo nel percorso formativo poco meno di un quinto degli alunni stranieri di 10 anni, oltre la metà di quelli di 14 anni e quasi i tre quarti di quelli di 18 anni (figura 2b).

Figura 2 - Alunni non italiani per situazione del percorso scolastico distintamente per età. Italia, aa.ss. 2007-2008 e 2013-2014 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Miur.

E poi, non solo la gran parte degli alunni stranieri è in ritardo, ma una proporzione fortemente crescente con l'età si trova ad aver accumulato più di un anno di ritardo (tra i diciottenni si tratta del 40% degli iscritti a scuola). Lo scalino più ampio è tra i 14 e i 15 anni, a indicare come sia il passaggio dal primo al secondo livello della scuola secon-

familiari (Invalsi, 2012), segnale inequivocabile della difficoltà a padroneggiare la lingua italiana, che rappresenta l'ostacolo maggiore all'apprendimento e alla riuscita scolastica (Conti e al., 2013).

daria l'ostacolo più rilevante. Identico discorso vale per gli italiani, ma tra questi ultimi fino alla scuola dell'obbligo il ritardo riguarda una proporzione tutto sommato trascurabile della popolazione scolastica e nella stessa secondaria superiore ha un peso notevolmente inferiore rispetto a quello registrato per i ragazzi stranieri (Mussino e Strozza, 2012).

È vero che negli ultimi anni la situazione è migliorata in modo percepibile (figure 2a e 2b), ma va anche detto che, come previsto (Molina e Fornari, 2010), si è accresciuto il peso delle seconde generazioni, cioè di quei ragazzi che dovrebbero essere scolarizzati in Italia fin dai tre-cinque anni e non soffrire quindi di retrocessioni al momento del primo ingresso a scuola per l'inadeguata conoscenza della lingua italiana. È pertanto difficile dire quanto questo miglioramento sia dovuto alle eventuali iniziative poste in essere dalle scuole e quanto invece dipenda dalle variazioni intervenute nella struttura della popolazione straniera per generazione migratoria.

Il ritardo scolastico, soprattutto quando superiore a un anno, può essere inoltre uno dei fattori che maggiormente contribuisce a determinare la rinuncia agli studi o quantomeno la scelta di un percorso formativo meno impegnativo e maggiormente orientato al rapido inserimento nel mercato del lavoro (Conti e al., 2013). Si tratta solo di un'ipotesi di fatto però corroborata dai dati del Miur (2014) sugli iscritti alla secondaria di II grado per tipo di scuola. Gli studenti stranieri si distribuiscono tra i diversi istituti in modo differente rispetto agli italiani, con una più netta preferenza soprattutto per quelli professionali a discapito dei licei (tabella 4).

Anche se nel tempo il divario tra italiani e stranieri si è leggermente ridotto, la dissomiglianza nella distribuzione per tipo di scuola resta particolarmente ampia, soprattutto nel caso degli adolescenti stranieri nati all'estero (25,3%), che scelgono gli istituti professionali in una proporzione più che doppia e i licei in una proporzione che è circa un terzo di quella fatta registrare dagli studenti italiani. C'è quindi un'evidente differenziazione orizzontale nell'inserimento scolastico, nonostante la scelta del percorso formativo avvenga abbastanza avanti nel ciclo educativo, cioè dopo otto anni di scuola dell'obbligo e probabilmente altri tre della fase prescolare. Diversi sono i fattori che potrebbero entrare in gioco come le indicazioni delle famiglie e degli insegnanti, in ogni caso la frequente situazione di ritardo nel percorso formativo potrebbe spingere verso una formazione meno teorica e più professionalizzante oltre che verso l'uscita prematura del sistema scolastico.

Tabella 4 - Distribuzione percentuale degli alunni italiani e stranieri, nati in Italia e nati all'estero, per tipo di scuola secondaria di II grado. Italia, anno scolastico 2013-2014

Tipo di scuola secondaria di II grado	% per tipo di scuola secondaria			Localizzazione ^a	
	Italiani	Stranieri nati in Italia	Stranieri nati all'estero	Stranieri nati in Italia	Stranieri nati all'estero
Liceo classico	10,9	4,7	3,8	0,43	0,35
Liceo scientifico	23,8	15,5	10,3	0,65	0,43
Liceo linguistico	0,5	0,3	0,2	0,67	0,42
Istruzione artistica	4,0	3,5	3,1	0,87	0,77
Ex Istituto magistrale	8,4	5,6	5,0	0,67	0,59
Istituto tecnico	33,1	41,1	38,1	1,24	1,15
Istituto professionale	19,2	29,2	39,5	1,52	2,06
Totale	100,0	100,0	100,0		
Indice (%) di dissomi- glianza con gli italiani ^b		18,0	25,3		

^a Rapporto tra la percentuale in quel tipo di scuola per uno dei due gruppi di studenti stranieri (nati in Italia o nati all'estero) e la percentuale tra gli studenti italiani (ad es. per gli istituti professionali $39,5/19,2 = 2,06$ per gli stranieri nati all'estero rispetto agli italiani).

^b Semisomma delle differenze in valore assoluto tra le percentuali degli italiani e degli stranieri di uno dei due gruppi in ciascuna tipologia di scuola secondaria.

Fonte: elaborazione a cura dell'autore su dati Miur.

4. Dal quadro di sintesi alle strategie nazionali di intervento

Maggiore dispersione scolastica, minore successo negli studi, frequentissimo ritardo scolastico e concentrazione in percorsi formativi più votati all'immediato inserimento nel mercato del lavoro sono i segnali evidenti dei problemi di inserimento dei figli degli immigrati nel mondo della scuola italiana. Alcuni svantaggi sembrano essersi leggermente ridotti, di pari passo però con l'ampliarsi del peso dei nati in Italia rispetto ai nati all'estero. Ci si potrebbe allora chiedere se la crescente importanza dei nati in Italia e degli italofoeni tra gli alunni stranieri avrebbe dovuto produrre una diminuzione dello svantaggio rispetto ai ragazzi italiani maggiore di quella effettivamente osservata. Purtroppo non sono disponibili informazioni che consentano di individuare a pieno i figli degli immigrati, distinguendoli nelle diverse generazioni migratorie, nonché di articolare gli aggregati per genere e per singola nazionalità. Manca inoltre quel collegamento tra le diverse

fasi del processo formativo a partire dall'ingresso nel sistema scolastico, così come non risulta possibile collegare percorsi e scelte degli studenti e delle loro famiglie, se non in termini di supposizioni.

Senza dubbio il quadro informativo va migliorato, ma già i dati ufficiali disponibili, eventualmente integrati con le analisi derivanti da varie indagini condotte in questi anni, sollecitano l'adozione di protocolli di intervento e azioni mirate. In vero, le singole scuole si sono mobilitate già da tempo e numerose sono state le pratiche e le strategie messe in campo, che necessitavano di essere messe a sistema, non dimenticando le indicazioni internazionali e quelle provenienti da paesi che, pur nella specificità dei sistemi scolastici, già da tempo si sono dovuti confrontare con le problematiche di inserimento scolastico dei figli degli immigrati (ad esempio, cfr. Oecd, 2006; Crul e al., 2012). In tale direzione si è mosso il Miur che a febbraio 2014 ha pubblicato le nuove *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*⁵, uscite a circa sette anni di distanza dall'edizione precedente (Mpi, 2007). Uno strumento di indirizzo operativo alle scuole, ma anche agli Uffici scolastici regionali e alle amministrazioni locali, per combattere la dispersione scolastica e favorire il primo accesso fin dalla scuola dell'infanzia, per la gestione delle iscrizioni in collaborazione con le famiglie, per l'accoglienza degli alunni stranieri (in particolare per quelli che arrivano in corso d'anno), per affrontare con tempestività e continuità i problemi dell'acquisizione dell'italiano come lingua seconda per studiare, per valorizzare la diversità linguistica (plurilinguismo), per l'orientamento e il coinvolgimento dei ragazzi e delle loro famiglie in ingresso, in itinere e all'uscita, soprattutto in funzione della scelta del tipo di secondaria di secondo grado da frequentare, per contrastare i ritardi scolastici, per la formazione permanente del personale scolastico in ingresso e in servizio, nonché per l'istruzione degli adulti stranieri.

Si tratta di un documento attento a valorizzare le diversità di una scuola ormai strutturalmente plurale. Le linee guida hanno in seguito trovato sostegno nelle dieci attenzioni e proposte formulate dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri del Miur nell'ambito di uno specifico capitolo aggiuntivo de «La Buona Scuola», in parte riprese nel testo di legge finale (legge 13 luglio 2015, n. 107). Oggi non manca più quella cornice, quel quadro di riferimento

⁵ Per un approfondimento si rinvia all'indirizzo internet www.istruzione.it/allegati/2014/linee_guida_integrazione_alunni_stranieri.pdf.

nazionale, di cui si è lamentata fino a poco tempo fa l'assenza. Nei prossimi anni se ne valuterà l'impatto, con l'auspicio che i figli degli immigrati, italiani di fatto che si spera lo diventino più facilmente anche per legge, possano contribuire pienamente con le loro competenze, con il loro capitale umano, alla crescita economica, sociale e culturale del Bel Paese.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini M. e Molina S. (a cura di), 2004, *Seconde Generazioni*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Barbagli M. e Schmoll C. (a cura di), 2011, *Stranieri in Italia. La generazione dopo*, il Mulino, Bologna.
- Besozzi E. (a cura di), 1999, *Crescere tra appartenenze e diversità*, Franco Angeli, Milano.
- Besozzi E., Colombo M. e Santagati M. (a cura di), 2013, *Misurare l'integrazione nelle classi multietniche*, Fondazione Ismu, Milano.
- Blangiardo G.C., 2014, *Gli aspetti statistici*, in Fondazione Ismu, *Diciannovesimo Rapporto sulle migrazioni 2013*, Franco Angeli, Milano, pp. 31-58.
- Bonifazi C., 1998 e 2007, *L'immigrazione straniera in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Bonifazi C. e Marini C., 2014, *The Impact of the Economic Crisis on Foreigners in the Italian Labour Market*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 40, n. 3, pp. 493-511.
- Bonifazi C., Gallo G., Strozza S. e Zincato D., 2008, *Popolazioni straniere e immigrate: definizioni, categorie e caratteristiche*, «Studi Emigrazione», n. 171, pp. 519-548.
- Cangiano A. e Strozza S., 2005, *Gli immigrati extracomunitari nei mercati del lavoro italiani: alcune evidenze empiriche a livello territoriale*, «Economia&Lavoro», XXXIX, n. 1, pp. 89-124.
- Cangiano A. e Strozza S., 2008, *Foreign immigration in Southern European receiving countries: New evidences from national data sources*, in Bonifazi C., Okólski M., Schoorl J. e Simon P. (a cura di), *International Migration in Europe. New Trends and New Methods of Analysis*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 153-178.
- Casacchia O., Natale L., Paterno A. e Terzera L. (a cura di), 2008, *Studiare insieme, crescere insieme? Un'indagine sulle seconde generazioni in dieci regioni italiane*, Franco Angeli, Milano.
- Colombo M. e Ongini V. (a cura di), 2014, *Alunni con cittadinanza non italiana. L'eterogeneità dei percorsi scolastici. Rapporto nazionale a.s. 2012/2013*, «Quaderni Ismu», n. 1, Fondazione Ismu e Miur, Milano.
- Colombo M. e Santagati M., 2014, *Nelle scuole plurali. Misure d'integrazione degli alunni stranieri*, Franco Angeli, Milano.

- Conti C., Di Bartolomeo A., Rottino F.M. e Strozza S., 2013, *Seconde generazioni e istruzione [Second Generation and Educational Attainment]*, in Ministero dell'Interno e Istat (a cura di), *Integrazione. Conoscere, Misurare, Valutare [Integration. Knowing, Measuring, Evaluating]*, Roma, pp. 49-69.
- Crul M., Schnell P., Herzog-Punzenberger B., Wilmes M., Slooman M. e Aparicio Gómez R., 2012, *School Careers of Second-Generation Youth in Europe. Which Education Systems Provide the Best Chances for Success?*, in Crul M., Schneider J. e Lelie F. (a cura di), *The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 101-164.
- Dalla Zuanna G., Farina P. e Strozza S., 2009, *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, il Mulino, Bologna.
- Demetrio D., 1997, *Agenda interculturale. Quotidianità e immigrazione a scuola. Idee per chi inizia*, Meltemi, Roma.
- Favaro G. (a cura di), 1990, *I colori dell'infanzia. Bambini stranieri nei servizi educativi*, Guerini e Associati, Milano.
- Favaro G., 2001, *I bambini migranti. Guida pratica per l'accoglienza dei bambini stranieri nelle scuole e nei servizi educativi per l'infanzia*, Giunti, Firenze.
- Favaro G., 2004, *L'intercultura dalla A alla Z*, Franco Angeli, Milano.
- Favaro G., 2007, *L'immigrazione cambia la scuola*, «Mondi Migranti», n. 1, pp. 121-135.
- Favaro G., 2011, *A scuola nessuno è straniero. Insegnare e apprendere nella scuola multiculturale*, Giunti, Firenze.
- Giovannini G. (a cura di), 1996, *Allievi in classe, stranieri in città. Una ricerca sugli insegnanti di scuola elementare di fronte all'immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Giovannini G., 2006, *Scuola, ma non solo: i minori di origine immigrata in Italia*, in Chaloff J. e Queirolo Palmas L. (a cura di), *Scuole e migrazioni in Europa. Dibattiti e prospettive*, Carocci, Roma, pp. 153-178.
- Impicciatore R. e Strozza S., 2015, *Migrazioni internazionali e interne di italiani e stranieri*, in De Rose A. e Strozza S. (a cura di), *Rapporto sulla popolazione. L'Italia nella crisi economica*, il Mulino, Bologna, pp. 109-140.
- Invalsi, 2012, *Rilevazioni nazionali sugli apprendimenti 2011-12. Il quadro di sistema*, disponibile al sito internet: www.invalsi.it.
- Miur, vari anni, *Alunni con cittadinanza non italiana. Scuole statali e non statali*, Roma.
- Miur, 2012, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano*, Direzione generale per gli studi, la statistica e per i sistemi informativi - Servizio statistico, Roma.
- Miur, 2014, *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.S. 2013/2014*, Servizio statistico, Roma.
- Miur, 2015, *Focus «Esiti dell'esame di Stato e degli scrutini nella scuola secondaria di I grado». A.S. 2013/2014*, Servizio statistico, Roma.
- Mpi, 2007, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stra-*

- nieri, Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, Roma, disponibile all'indirizzo internet: http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cecf0709-e9dc-4387-a922-eb5e63c5bab5/documento_di_indirizzo.pdf.
- Molina S. e Fornari R., 2010, *I figli dell'immigrazione sui banchi di scuola: una previsione e tre congetture*, «Neodemos», disponibile all'indirizzo internet: http://neodemos.it/index.php?file=onenews&form_id_notizia=443.
- Mussino E. e Strozza S., 2012, *The Delayed School Progress of the Children of Immigrants in Lower-Secondary Education in Italy*, «Journal of Ethnic and Migration Studies», vol. 38, n. 1, pp. 41-57.
- Natale M. e Strozza S., 1997, *Gli immigrati stranieri in Italia. Quanti sono, chi sono, come vivono?*, Cacucci Editore, Bari.
- Oecd, 2006, *Where Immigrant Students Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in Pisa 2003*, Parigi.
- Ongini V., 2001, *Lo scaffale multiculturale*, Mondadori, Milano.
- Ongini V., 2011, *Noi domani. Un viaggio nella scuola multiculturale*, Edizioni Laterza, Bari.
- Ongini V. e Santagati M. (a cura di), 2013, *Alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimenti e analisi. Rapporto nazionale a.s. 2011/2012*, «Quaderni I-smu», n. 1, Fondazione Ismu e Miur, Milano.
- Rossi F. e Strozza S., 2007, *Mobilità della popolazione, immigrazione e presenza straniera*, in Gruppo di coordinamento per la demografia, *Rapporto sulla popolazione. L'Italia all'inizio del XXI secolo*, il Mulino, Bologna.
- Rumbaut R., 2004, *Ages, Life Stages and Generational Cohorts: Decomposing the Immigrant First and Second Generation Cohorts in the United States*, «International Migration Review», vol. 38, n. 3, pp. 1160-1205.
- Santagati M. e Ongini V. (a cura di), 2015, *Alunni con cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi. Rapporto nazionale a.s. 2013/2014*, «Quaderni Ismu», n. 1, Fondazione Ismu e Miur, Milano.
- Strozza S., 2008, *Partecipazione e ritardo scolastico dei ragazzi stranieri e d'origine straniera*, «Studi Emigrazione», n. 171, pp. 699-722.
- Strozza S., 2009, *Le seconde generazioni in Italia: i numeri di un fenomeno in ascesa*, in Casacchia O., Natale L. e Guarneri A. (a cura di), *Tra i banchi di scuola. Alunni stranieri e italiani a Roma e nel Lazio*, Franco Angeli, Milano, pp. 19-42.
- Strozza S., 2010, *International migration in Europe in the first decade of the 21st century*, «Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica», LXIV, n. 3, pp. 7-43.
- Strozza S., 2015, *La presenza straniera in Italia*, in De Santis G. (a cura di), *L'integrazione delle comunità immigrate e l'imprenditoria straniera*, Associazione Neodemos, Firenze, pp. 9-30.
- Strozza S. e Di Bartolomeo A., 2015, *Figli degli immigrati e traiettorie scolastiche: un quadro in chiaroscuro*, in De Meo A. (a cura di), *L'italiano per i nuovi italiani*, Università di Napoli «L'Orientale», Il Torcoliere, Napoli.
- Strozza S. e Mussino E., 2011, *I figli degli immigrati nella scuola italiana: un diffi-*

cile inserimento denso di implicazioni future, in Ferrari Occhionero M. e Nocenzi M. (a cura di), *I giovani e le sfide del futuro*, Aracne editrice, Roma, pp. 187-206.

Strozza S., de Filippo E. e Buonomo A., 2014, *Immigrati, figli di immigrati e loro inserimento scolastico: Italia, Campania e Napoli*, in Strozza S., Serpieri R., de Filippo E. e Grimaldi E. (a cura di), *Una scuola che include. Formazione, mediazione e networking. L'esperienza delle scuole napoletane*, Franco Angeli, Milano, pp. 33-68.

Zincone G., (a cura di), 2000, *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, il Mulino, Bologna.

Nuovi bisogni di assistenza familiare: le attività di cura dei migranti in Italia

Marco Omizzolo

RPS

L'articolo assume come focus di analisi le attività di cura prestate ad anziani e disabili in Italia da lavoratori e lavoratrici migranti, considerato elemento centrale del nuovo welfare state. Esso parte dall'analisi dell'indagine Oil (2012) e delle soluzioni normative elaborate in favore dei lavoratori e delle

lavoratrici migranti impegnati nelle varie attività di cura familiare. Si approfondiscono anche gli elementi sostanziali dell'assistenza sociale migrante in Italia, individuandone gli elementi di forza e di debolezza, insieme alle modifiche sociali sostanziali del relativo modello familiare.

1. Introduzione

Secondo il *Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection* (2012) dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil) nel mondo vi sono circa 52 milioni di persone impiegate in attività di lavoro domestico, di cui l'83% donne. Un impiego straordinario di persone che obbliga la sociologia a riflettere con attenzione sul fenomeno. Il ruolo dei migranti in queste attività emerge in relazione alla segmentazione del mercato del lavoro, che ha relegato ai posti più bassi le attività lavorative più faticose, meno socialmente prestigiose e meno redditizie. Le attività di cura familiari sono ascrivibili in tale segmento, formando una nicchia occupazionale occupata dai migranti, in particolare da donne, soprattutto asiatiche, sudamericane e dell'Est Europa. Si tratta di attività che garantiscono un «significativo contributo dei lavoratori domestici all'economia globale, che comprende crescenti opportunità di impiego retributivo per donne e uomini con responsabilità familiari, un maggiore bisogno di cure per popolazioni che invecchiano, bambini e persone con disabilità» (Oil, 2012, p. 50). All'assistenza familiare è richiesto spesso un coinvolgimento psicologico e sociale complesso, svolgendo specifiche mansioni domiciliari e nel contempo coltivando relazioni sociali che coinvolgono l'assistito e il suo nucleo familiare. Ciò significa prevedere un impegno emotivo e professionale che, come già rilevato

da Hochschild (1983), coinvolge il suo quadro psico-sociale, i suoi stati d'animo, eventuali fobie o tensioni e una comunicazione empatica con il nucleo sociale di riferimento. Si viene obbligati a una dipendenza reciproca non riconducibile alle sole azioni pratiche-professionali atte all'accudimento del disabile o dell'anziano. La relazione non è circoscritta al solo rapporto assistente-assistito ma coinvolge anche la famiglia di quest'ultimo che spesso ricopre un ruolo sovraordinato nella dinamica lavorativa (Ambrosini, 2013), assumendo specifiche caratteristiche nel momento in cui l'assistente domiciliare è una donna migrante. È questa particolare relazione che si intende analizzare, anticipata da un'analisi generale ispirata dal rapporto dell'Oil, così da coglierne anche gli aspetti quantitativi e giuridici generali.

2. Le ricerche sull'attività di cura familiare tra accudimento e assistenza

Le principali ricerche sulle attività di cura in ambito familiare (Ambrosini, 2013) si sono concentrate su aspetti tradizionali, quali l'accudimento dei bambini, sottovalutando il ruolo svolto dai migranti nella fornitura di servizi di cura alle persone. Essi nel tempo hanno saputo rispondere ai crescenti bisogni di cura della popolazione italiana, derivanti *in primis* dal modificarsi del modello familiare tradizionale e dall'impiego sempre maggiore delle donne in attività lavorative extra-familiari. I migranti hanno svolto funzioni tradizionalmente delegate ai componenti la ristretta cerchia familiare dell'assistito, compiendo attività indispensabili per i disabili o le persone con limitata autonomia. Non si tratta di una vocazione professionale antropologicamente presupposta o culturalmente orientata, né di una strategia di inserimento occupazionale nel settore dell'assistenza familiare. La nicchia occupazionale nella quale milioni di migranti sono riusciti a inserirsi si è determinata grazie a una domanda inevasa di lavoro, spesso caratterizzata da salari modesti, scarso prestigio sociale e grande fatica fisica, psicologica ed emotiva. I servizi sociali di cura, peraltro avvertiti come fondamentali dalle famiglie italiane, sono stati tradizionalmente «appaltati» da famiglie *upper class*, capaci di sopportarne i costi economici, a soggetti delle classi sociali inferiori. La stessa organizzazione del mercato del lavoro, con riferimento alle attività di cura, ha prediletto il ricorso a soggetti socialmente fragili, provenienti da paesi terzi, sotto-

pagati e poco rappresentati. Una carenza che ha comportato sfruttamento e soprusi. Ha concorso ad aumentare le domande di assistenza e le varie forme di intervento sociale informale il costante invecchiamento della popolazione che ha comportato lo sviluppo di nuovi bisogni psico-fisici e sociali.

3. I principi della convenzione internazionale Oil sul lavoro domestico¹

L'analisi distinta per continenti dei lavoratori domestici a livello mondiale permette una prima analisi del fenomeno. Secondo l'Oil (2012) circa 21,4 milioni di impiegati nel settore del lavoro domestico si troverebbero in Asia e nel Pacifico, 19,6 milioni in America Latina e nei Caraibi, 5,2 milioni in Africa, 2,2 milioni nel Medio Oriente e 3,6 milioni nei paesi industrializzati, Europa meridionale compresa. L'assistenza familiare rappresenterebbe il 7,5% dell'occupazione femminile dipendente a livello mondiale, con una percentuale che aumenterebbe in alcune aree geografiche come l'Asia e il Pacifico, l'America Latina e i Caraibi.

Nel solo ventennio 1990-2010 i lavoratori domestici nel mondo sono aumentati di oltre 19 milioni, in prevalenza provenienti dall'Est Europa e dai paesi in via di sviluppo. La loro tutela giuridica è risultata spesso limitata a fronte di obblighi sociali sovradimensionati e sfruttamento lavorativo. Nel caso delle attività di cura delle donne migranti, ad esempio, si sono registrati casi ricorrenti di abusi, anche sessuali, e ricatto occupazionale. Le stesse condizioni di lavoro risultano spesso generiche, determinando situazioni che obbligano a svolgere mansioni non previste dagli obblighi contrattuali e senza un adeguato riconoscimento salariale. Secondo l'Oil solo il 10% dei lavoratori domestici è tutelato dalla legislazione del lavoro, mentre oltre un quarto è escluso dalla relativa disciplina. Questa condizione aumenta per le lavoratrici migranti precarie, con scarsa conoscenza della lingua nazionale e delle norme che regolano il proprio settore, comprese le prassi amministrative del luogo di residenza.

La convenzione internazionale dell'Oil ha messo ordine nel settore, avanzando soluzioni capaci di informare e stimolare la comunità in-

¹ Questo paragrafo è stato scritto dalla dottoressa Pina Sodano.

ternazionale e i governi, offrendo una prospettiva di uscita dalla subalternità e dallo sfruttamento. Adottata nel giugno del 2011 durante la centesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, essa si basa su cinque elementi fondamentali: il diritto di associazione, la contrattazione collettiva, la proibizione del lavoro forzato, di quello minorile e della discriminazione sul lavoro; riconosce dunque il salario minimo, una forma di pagamento almeno mensile, un più facile accesso alla sicurezza sociale (includendo la maternità, l'assistenza sanitaria e la pensione), l'obbligo di almeno un giorno libero a settimana (con 24 ore di riposo obbligatorie) e la regolamentazione ufficiale dell'orario di lavoro. La convenzione, sintesi tra le volontà di governi, categorie datoriali e sindacati, prevede anche controlli nei 185 paesi dell'Oil, con la chiamata in giudizio dei trasgressori, l'individuazione e promozione di buone pratiche e obblighi puntuali nei riguardi degli Stati che non l'hanno ratificata. È entrata in vigore nel 2012 dopo le prime tre ratifiche effettuate da Uruguay, Mauritius e Filippine, alle quali sono seguite quelle di diversi altri paesi, tra i quali l'Italia (il primo del gruppo dei paesi a economia avanzata) avvenuta il 5 settembre del 2013. Il governo italiano avviò un monitoraggio per comprendere il rapporto tra i contenuti espressi dalla convenzione e la legislazione italiana vigente. La relazione del Ministero del Lavoro dichiarò la conformità tra gli standard richiesti e la legislazione italiana, nonostante alcuni principi e norme della convenzione fossero già previste. Sono state introdotte anche importanti innovazioni che hanno ampliato la gamma di diritti sociali riconosciuti ai lavoratori domestici, a partire, come afferma la Acli-Colf (2013) dal superamento della distinzione tra il lavoro domestico e le altre occupazioni, superando un diffuso stereotipo inferiorizzante. È stato riconosciuto, inoltre, il diritto all'astensione obbligatoria per maternità, con relativo divieto di licenziamento fino a tre mesi ed escluso il diritto all'astensione facoltativa dal lavoro, le ore di assenza giornaliera per allattamento e il congedo parentale nel caso di un figlio disabile.

4. Il bisogno di assistenza sociale della popolazione italiana

La tutela dei bisogni delle persone non autosufficienti rappresenta da alcuni decenni una delle più rilevanti sfide delle società sviluppate. Secondo molte ricerche, soprattutto sociologiche, l'incidenza delle ma-

lattie croniche è arrivato nel 2015 al 17% (Who, 2005), mentre il numero di disabili ultra 75enni senza sufficiente assistenza familiare in Europa al 2030 aumenterà almeno del 40% (Gaymu, 2008). L'effetto congiunto del progressivo invecchiamento della popolazione e delle difficoltà della rete familiare e parentale a prendersi cura del disabile, determina la modifica sostanziale della divisione del lavoro di assistenza tra famiglia, pubblica amministrazione e mercato. Ciò vale in particolare nei paesi, come l'Italia, dove l'organizzazione del mercato del lavoro e dei servizi pubblici rendono difficile la conciliazione delle attività lavorative con quelle assistenziali.

I dati demografici fanno emergere processi che ai fini della riorganizzazione delle politiche sociali sono da considerare attentamente, insieme alle risposte in termini di welfare informale che la popolazione ha elaborato. In Italia, ad esempio, circa un quinto della popolazione è ultra 65enne (12 milioni di persone), di cui il 27% vive già solo (Cnel, 2014). Sono persone che vanno incontro a necessità che non sempre lo Stato è capace di soddisfare con la necessaria professionalità e in tempi compatibili con lo stato di bisogno. Gli invalidi sono circa 2,7 milioni, mentre 2,4 milioni sono gli invalidi civili, i ciechi e i sordomuti percettori dell'indennità di accompagnamento (Inps, 2013). Secondo la Fish (2013), circa metà delle persone con disabilità hanno più di 80 anni e il 62,2% è colpito da tre o più patologie croniche. Ogni anno in Italia il numero delle persone non autosufficienti aumenta di 90 mila unità, mentre oltre mille anziani al giorno diventano cronici per patologie invalidanti come il diabete, problemi neurologici o cardiovascolari. I presidi socio-assistenziali sono circa 13.207 per 429.220 posti letto e 404.170 ospiti, di cui 301.150 (ossia i tre quarti) non autosufficienti, oltre a 80 mila adulti con meno di 65 anni e 23 mila minori. Secondo il Censis (2009) il 10,5% delle famiglie italiane, ossia 2 milioni e 451 mila persone, assisterebbero in casa un anziano. Secondo il Network Non Autosufficienza (2012), solo nel biennio 2008-2009 un quarto delle persone ultra 65enni è stato sottoposto ad assistenza, di cui il 2,6% ricoverato presso strutture residenziali, il 4,1% a servizi di assistenza domiciliare del Comune di residenza, il 2,8% ad assistenza domiciliare integrata della Asl di riferimento, il 9,5% ad indennità di accompagnamento e il 7,6% a servizi offerti da personale assunto.

Secondo l'Istat (2012a) l'assistenza complessiva in Italia costa circa 6,3 miliardi di euro di cui almeno 3 miliardi a carico delle famiglie con

quote mensili che variano tra i 900 e i 1200 euro. La restante parte è a carico di vari enti pubblici. Le somme stanziare dalle famiglie sono rilevanti rispetto ai redditi medi e sono un costo non sempre sostenibile. Secondo l'organizzazione Badandum del Pio Albergo Trivulzio di Milano (2012), l'assistenza domiciliare costa alle famiglie italiane circa 9 miliardi di euro l'anno, ossia un miliardo in meno della spesa sostenuta dallo Stato per l'indennità di accompagnamento. Il rapporto Inrca (Istituto nazionale ricovero e cura anziani, 2009) concorda con la stima di Badandum, ricordando come essa rappresenti lo 0,59% del Pil italiano. Al costo immaginato di un assistente domiciliare si devono aggiungere i costi per il vitto e l'alloggio in caso di co-residenza. Il risparmio maturato dallo Stato è importante sia in termini economici che sociali. Se quest'ultimo dovesse sopportarli per intero, a parità di *performance*, dovrebbe investire circa 45 miliardi di euro (Spina, 2009). Una cifra oggi indisponibile o reperibile solo a fronte di un cambio radicale delle priorità politiche. Su mandato della Oxford Economics, la società Accenture ha condotto un'indagine in dieci paesi quali Australia, Brasile, Canada, Francia, Germania, India, Italia, Regno Unito, Singapore, Stati Uniti, per monitorare l'andamento della spesa sociale nei servizi pubblici (2012). Il nostro paese, con la Germania, è quello con il maggiore incremento delle spese sociali a causa del rapido invecchiamento della sua popolazione (il 4% ha più di 65 anni) con un impegno aggiuntivo di spesa di circa 25 miliardi di euro. Questa è la sintesi dei dati emersi anche dal *Rapporto Istat sull'inclusione sociale delle persone con limitazioni dell'autonomia personale* (2012b)². Senza dubbio la crisi economica ha esposto il welfare dei paesi europei a un ridimensionamento importante. In Italia è stata ridotta la quota del Fondo per le politiche sociali, come anche la copertura del servizio pubblico nei riguardi degli anziani e dei disabili, con il parallelo aumento delle rette delle case di riposo. L'esposizione del paese a queste dinamiche, frutto di scelte di politica economica e sociale condizionate anche da diffuse retoriche neoliberiste che presuppongono la riduzione al minimo del welfare quale costo per lo Stato da trasformare in spesa corrente per le famiglie, ha contribuito alla crescita di un welfare informale e familiare, agevolato dalla presenza di migranti disposti a svolgere assistenza domiciliare, e un *fai-da-te* che può presentare aspetti di particolare

² Le indagini statistiche sono complicate dall'estrema articolazione di questo settore. Per questa ragione i dati vanno assunti con cautela.

inefficienza. Non a caso in Italia gli assistenti domestici familiari sono l'85% degli 893.351 lavoratori migranti dichiarati all'Inps al 31 dicembre 2011, di cui il 35% comunitari, il 50% non comunitari e il restante 15% di nazionalità italiana, con una netta prevalenza di rumeni e polacchi. Le donne provenienti dall'Est Europa arrivarono in Italia generalmente da sole, in età adulta e con una buona formazione, disoccupate o impiegate in attività non redditizie, spinte dalla necessità di garantire alla famiglia le risorse economiche necessarie al proprio sostentamento. Durante la loro esperienza di lavoro nel paese di accoglienza esse preferiscono la convivenza con l'assistito per ammortizzare i costi di affitto. Solo negli anni sessanta erano circa 10 mila. Secondo l'Università Bocconi il numero di comunitari impiegati in questo settore nel 2005 sarebbe salito a circa un milione, per arrivare a oltre un milione e mezzo nel 2010 (Censis, 2011).

Secondo l'Istat (2012c) il comparto dei servizi alle famiglie presenta la maggiore concentrazione di lavoratori di origine straniera. La percentuale si attesta al 21,2%. Il lavoro non qualificato nei servizi domestici è quello che impiega il maggior numero di filippini (63,4% del relativo flusso migratorio), seguono Sri Lanka (36,1%), Ucraina (33,4%), Perù (27,9%), Moldavia (27,1%), Bulgaria (25,8%), Ecuador (22,6%), Polonia (18,7%), Romania (14,0%), Ghana (12,8%), Pakistan (10,6%) e India (6,6%). L'impiego non qualificato nei servizi domestici si afferma, per i migranti, nella classe di età 25-34 anni, con un'incidenza dell'11,8%, di 35-44 anni, con un'incidenza del 14,8%, e di 45-54 anni, con un'incidenza del 20,8%. Solo in due classi di età non si registra questa prevalenza. Si tratta degli esercenti e degli addetti alle attività di ristorazione, che prevalgono nella classe di età 15-24 (incidenza del 26,5%) e nelle professioni qualificate nei servizi personali che dominano nella classe di età 55-64 anni (incidenza del 26,5%), di poco superiore al personale non qualificato addetto ai servizi domestici (25,1%). L'impiego dei migranti in attività non qualificate è tradizionalmente elevato. Generalmente raggiunge un terzo del totale degli occupati mentre per gli italiani la percentuale si attesta intorno al 7,7%. Ciò conferma la tesi di Ambrosini (2008) delle 5P relativamente all'impiego dei migranti in settori che prevedono occupazioni pesanti, pericolose, precarie, poco pagate e penalizzate socialmente. Il livello di istruzione, invece, indica che il 44,5% dei migranti non ha un diploma a fronte del 34,5% degli italiani. Inoltre, l'84% degli italiani laureati svolge un lavoro qualificato, mentre per i migranti la relativa per-

centuale crolla al 36,5%, dimostrando lo scarso utilizzo delle loro competenze da parte dell'Italia e il loro impiego in attività soprattutto operaie (Della Ratta-Rinaldi e Pintaldi, 2012). Per le donne gli impieghi in attività sottoqualificate sono prevalenti, rappresentando in modo ancora più chiaro l'incapacità del paese di utilizzare professionalità e competenze specifiche; quasi la metà di esse svolge una professione non corrispondente al titolo di studio in suo possesso.

Il contributo fornito dalle assistenti familiari, soprattutto migranti, è fondamentale almeno per due motivi. In primis, consente al welfare di reperire le risorse economiche essenziali alla propria sopravvivenza; secondo poi, aiuta a coprire, in modo sussidiario, la limitata incidenza dell'intervento pubblico. Le attività di cura familiare dei migranti hanno svolto e continuano a svolgere un ruolo supplente nel modello solidaristico familiare italiano. La famiglia tradizionale, dagli anni ottanta del Novecento, ha modificato la sua organizzazione, soprattutto in virtù di un'evoluzione sociale che negli ambiti lavorativi e delle relazioni sociali ha comportato impegni extrafamiliari crescenti. In questa dinamica conta molto l'emancipazione femminile e, dunque, l'aumento esponenziale del numero di donne occupate in attività fuori casa. Del resto, con il venir meno della possibilità di prendersi cura dell'anziano (o del disabile) e non intervenendo un sistema pubblico capace di fornire validi servizi di welfare, si è fatto ricorso alla forza lavoro extrafamiliare. Questa sostituzione è avvenuta inizialmente nei contesti urbani, in particolare metropolitani, e poi nei piccoli centri abitati e rurali.

5. Le attività di cura familiare dei migranti in Italia

I servizi sociali e la redistribuzione delle responsabilità in seno alla famiglia non hanno garantito livelli di cura corrispondenti alle molteplici domande di assistenza emergenti. È in corso (Ambrosini, 2013) uno scollamento tra gli obblighi di cura, ancora riconducibili alla funzione centrale della solidarietà familiare fondata sul lavoro non retribuito prevalentemente delle donne in quanto madri, mogli, sorelle, figlie e in alcuni casi anche nuore, e le capacità di rispondere a essi nei termini culturalmente prescritti. Alla crescita dell'occupazione femminile extrafamiliare non è seguita quella dei servizi sociali, né un'adeguata redistribuzione dei compiti nella sfera familiare. Ciò ha consen-

tito a migliaia di *nuove* lavoratrici di trovare occupazione nel settore dell'assistenza familiare. Crescono inoltre i sussidi economici pubblici alle famiglie che si fanno carico di persone non autosufficienti, salvo garantire standard adeguati, a cui si somma la qualità offerta da alcune strutture pubbliche, non sempre corrispondente agli standard previsti dalla legge, agevolando il ricorso al *ricovero domiciliare*. A queste ragioni segue una *cultura della residenzialità* che consente all'anziano di continuare a vivere nel suo ambiente domestico, di godere di un'assistenza continua, di soddisfare le proprie esigenze e aspettative di vita senza subire il trauma del trasferimento in una struttura pubblica o privata.

Nel caso di un assistente migrante, soprattutto donna, si genera una relazione complicata data dal persistere di un'asimmetria di status legata alle differenze di genere, sociali e culturali tra le parti, che può giustificarne l'impiego nell'attività di cura e, attraverso una forma grave di giustificazionismo etnico, anche pretese eccessive e sfruttamento. Lutz (2011, p. 110) scrive di «un'attività di demarcazione di confini etnici» che conduce a una sorta di giustificazionismo etnico e a relazioni di potere asimmetriche che possono produrre segregazione e sfruttamento. È una condizione che può coesistere con forme di soddisfazione personale e gratificazione del lavoratore.

In molte famiglie italiane si è consolidata una prassi atta a soddisfare la necessità inevasa dai servizi sociali attraverso il ricorso ad assistenti sociali stranieri. È un imponente fenomeno di ristrutturazione dell'assistenza a domicilio gestita direttamente dalle famiglie, generalmente fuori gli schemi di regolazione pubblica (Ambrosini, 2013). Il welfare formale e informale in sostanza si rivolge alle stesse persone sebbene possieda caratteristiche diverse. Il primo è pienamente nella legalità, il secondo invece può comprendere irregolarità, evasione contributiva e salariale, sebbene sia capace di adattarsi con rapidità alle mutevoli condizioni dell'assistito e della famiglia, di prescindere dai doveri della burocrazia e di rispondere alla domanda di lavoro informale diffusa nel settore.

Le attività di cura familiare dei migranti sono prestate nelle abitazioni private di milioni di persone e interessano una vasta gamma di servizi: faccende domestiche, assistenza di cura, supporto psicologico, rafforzamento delle relazioni sociali con i membri della famiglia allargata, network dialettici e transnazionali tra le famiglie e i paesi protagonisti dell'esperienza migratoria. Ciò significa che col prolungamento delle condizioni di dipendenza dell'accudito e il crescere del complesso

delle prestazioni di cura, i migranti impiegati in queste attività passano da semplici fornitori di cure a manager dell'assistenza domiciliare (Degiuli, 2010), responsabili della gestione di un insieme di azioni e comportamenti direttamente sottoposti al proprio indirizzo. Le attività di cura familiare dei migranti diventano responsabili di una serie di impegni non opzionali che non si esauriscono nell'esecuzione delle mansioni proprie del badante ma sono legati all'ordinaria e straordinaria amministrazione dell'assistito e di molti dei suoi bisogni. La loro inclusione nella legislazione nazionale che tutela i diritti del lavoro e nei sistemi di protezione sociale risulta ancora oggi piuttosto limitata. Sono invece ricorrenti le violenze e gli abusi. Le stesse condizioni di lavoro e i termini formali del loro espletamento sono poco chiare a discapito del lavoratore. Le medesime strategie seguite da alcune agenzie private per reperire personale estero da impiegare nelle attività di cura familiare dei migranti sono a volte irregolari e con contratti fraudolenti. La dipendenza del migrante nelle sue funzioni di assistente familiare dal datore di lavoro, a volte per la scarsa conoscenza della lingua, delle norme vigenti e dei suoi diritti reali, agevola la sua esposizione a forme varie di sopraffazione.

In Italia le attività di cura familiare vedono come protagoniste soprattutto le donne, di cui circa l'80% straniera. Una recente ricerca del Censis e dell'Ismu, commissionata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, restituisce un quadro interessante del fenomeno, della sua organizzazione e dei possibili scenari futuri (Censis, 2013). Il numero di lavoratori impiegati presso le famiglie italiane è passato da poco più di un milione nel 2001 all'attuale milione e 655 mila (+53%). La crescita maggiore riguarda i migranti di origine straniera, i quali rappresentano il 77,3% del totale. Sono invece circa 2 milioni 600 mila le famiglie che hanno attivato servizi di collaborazione, assistenza per anziani o persone non autosufficienti e babysitteraggio, ossia circa il 10,4% del totale. Mantenendo stabile il tasso di utilizzo dei servizi delle famiglie italiane, il numero degli assistenti familiari aumenterà nel 2030 a circa 2 milioni 151 mila (circa 500 mila in più). I tratti fondamentali di questo fenomeno sono la sua poliedricità e la scarsa specializzazione. Anche quando comporta un'assistenza specialistica a persone non autosufficienti, l'impegno supera generalmente la responsabilità lavorativa formale, coprendo mansioni eccedenti l'ambito familiare. L'83,4% degli assistenti risulta occupato nella gestione dell'abitazione, il 15,3% nell'assistenza avanzata a persone non autosufficien-

ti, mentre il 18,3% a bambini. Solo il 14,3% degli assistenti ha seguito un percorso formativo specifico, sebbene il 60% di essi assista una persona anziana. La domanda di lavoro in Italia non è caratterizzata dalla richiesta di una specifica professionalità. Solo l'8,8% delle famiglie, infatti, considera prioritaria, al momento dell'assunzione, una qualche attestazione professionale. Ciò significa che la formazione si compie durante l'espletamento del lavoro di assistenza, con una caduta, almeno iniziale, della professionalità (Brugnola, 2015).

Il reclutamento dell'assistente familiare migrante prescinde da un'organizzazione formale finalizzata a incrociare la relativa domanda e l'offerta di lavoro, fondandosi invece sul network sociale, ossia la conoscenza reciproca e conseguente fiducia. Solo il 19% delle famiglie italiane si avvale di intermediari per il reclutamento. L'assistente deve essere innanzitutto una persona di cui fidarsi, alla quale affidare le cure del proprio familiare ed esporre la propria famiglia nella sua dimensione privata.

6. Analisi e proposte per un nuovo status delle lavoratrici migranti impiegate nelle attività di cura

In Italia il 27,7% dei rapporti di lavoro risulta irregolare, mentre un altro 37,8% appartiene alla categoria del *grigio*, che garantisce solo in parte il rispetto della normativa e i diritti vigenti. È evidente che l'emersione per i migranti dall'irregolarità è più complessa rispetto agli italiani. I primi sono più deboli dei secondi nella contrattazione con il datore di lavoro a causa della non sempre adeguata conoscenza della normativa, della lingua italiana, del sistema amministrativo e sindacale. Inoltre, la scelta di trovare un'occupazione come assistenti familiari è data per il 71% dei casi dalla precarietà della propria condizione sociale. Malgrado ciò, le opportunità occupazionali, il rapporto con la famiglia di cui ci si occupa e la mediazione determinata in sede di reclutamento dal rapporto di fiducia, consente ai migranti impiegati, di apprezzare la scelta compiuta: la maggioranza (il 70%) considera l'occupazione stabile e solo il 16% cerca un lavoro più soddisfacente (tra gli italiani la percentuale sale al 25%). In questo quadro, l'analisi di condizioni, aspettative, rivendicazioni e difficoltà delle famiglie che assumono come assistenti un migrante comprendono il «fattore organizzativo», a cui si somma la complessità della legislazione nazionale

data da procedure amministrative e prassi articolate. Le stesse famiglie domandano, oltre a sgravi economici (40% delle famiglie), una maggiore semplificazione per l'assunzione e la regolarizzazione degli assistenti migranti (34% delle famiglie), insieme a servizi sociali territoriali che agevolino l'incrocio tra domanda e offerta (29%). Il 34,5% delle famiglie vorrebbe registri di assistenti per avere garanzia di professionalità o accertare le esperienze di lavoro maturate e relative capacità, il 39% auspica la creazione o il potenziamento di strutture per il reclutamento e il 25,7% sarebbe pronto ad affidarsi ad un'agenzia privata che sollevi la famiglia dalle incombenze burocratiche e gestionali. Il welfare informale, inoltre, ha un costo che incide sui bilanci familiari. A fronte di una spesa media di 667 euro al mese, solo una famiglia su tre riesce a ricevere un contributo pubblico, quale l'accompagnamento (19,9%). Se la spesa che le famiglie sostengono incide per quasi il 30% sul reddito familiare, non stupisce che la maggioranza di esse (56,4%) non riesca a farvi fronte: il 48,2% ha ridotto i consumi pur di mantenere il collaboratore, il 20,2% ha intaccato i propri risparmi e il 2,8% si è indebitato. L'irrinunciabilità del servizio di assistenza familiare sta conducendo quasi il 15% delle famiglie del Sud e il 20% di quelle del Nord a considerare l'ipotesi che un proprio membro rinunci al lavoro per necessità d'assistenza. Il 44,4% delle famiglie italiane pensa che nei prossimi cinque anni avrà bisogno di aumentare il numero degli assistenti o delle ore di lavoro svolte, la metà di esse è consapevole delle difficoltà nel sostenere il servizio e il 41,7% pensa che dovrà rinunciare.

Con una domanda crescente di protezione sociale è indispensabile incrociare il welfare familiare, che impiega rilevanti risorse private, con un intervento pubblico di organizzazione e razionalizzazione dei servizi alla persona basato su vantaggi fiscali alle famiglie per garantirne la sostenibilità, insieme al riconoscimento dei diritti dell'assistente, italiano o migrante (Isfol, 2014).

7. Conclusioni

I migranti impiegati in attività di cura nelle famiglie italiane rispondono in modo relativamente adeguato ai tradizionali e nuovi bisogni familiari derivanti dall'invecchiamento della popolazione e dalla trasformazione della famiglia, con riferimento in particolare al ruolo del-

la donna. I migranti sono riusciti a penetrare questa nicchia occupazionale, peraltro complessa per le ricadute che le prestazioni assistenziali determinano nei riguardi dell'assistito e della sua cerchia familiare. A volte le famiglie, per ragioni burocratiche, prestazionali e sociali assumono migranti come prestatori di cura in modo irregolare, assicurandosi una posizione di dominio nei suoi confronti. La loro presenza nel mercato del lavoro dell'assistenza familiare è legata all'organizzazione del sistema di welfare istituzionale e ai suoi limiti strutturali non adeguati alla nuova complessità della società contemporanea e ai diffusi bisogni emergenti. Sono diverse le proposte avanzate per regolare il fenomeno ed evitare che esso sbilanci il rapporto di lavoro, con sfruttamento e illegalità. La prima prevede il più agevole incontro tra domanda e offerta attraverso sistemi pubblici di reclutamento costantemente monitorati. Il sistema dei controlli è poi di fondamentale importanza e a esso si deve sommare una cultura fondata sui principi dell'accoglienza, della giustizia sociale e del diritto. È necessario anche definire meglio il migrante impiegato in attività di cura familiare, comprendendo la complessità di una figura professionale che svolge compiti socialmente rilevanti. La sottovalutazione di questa occupazione, come rilevato dall'Oil, mina il processo di elaborazione necessario e le relative proposte normative.

RPS

Marco Omizzolo

Riferimenti bibliografici

- Accenture, 2012, *Delivering Public Service for the Future: Navigating the Shifts*, Oxford economics, www.pharmastar.it/popup/stampa.html?idlink=9360.
- Acli-Colf, 2013, *Il lavoro di cura nel welfare che cambia*, www.acli.it/documenti_acli/20_aclicolf/generale/tesicongressuali_aclicolf2013.pdf.
- Ambrosini M., 2008, *Un'altra globalizzazione*, il Mulino, Bologna.
- Ambrosini M., 2013, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile*, il Mulino, Bologna.
- Badandum, 2012, *Le cure domiciliari nella medicina della complessità*, www.afihcs.com/attachments/article/7/Atti-Congresso%20Home%20Care.pdf.
- Brugnola F., 2015, *L'assistenza sanitaria alle persone immigrate*, in Omizzolo M. e Sodano P. (a cura di), *Migranti e Territori*, Ediesse, Roma.
- Censis, 2009, *Percorsi di prevenzione per la messa in sicurezza dei lavoratori domestici*, www.anolf.it/archivio/download/censis_rapporto_badanti_2009.pdf.
- Censis, 2011, *Sicurezza sul lavoro. I rischi di infortunio dei collaboratori domestici*, www.censis.it/7?shadow_comunicato_stampa=107733.

- Censis, 2013, *Servizi alla persona e occupazione nel welfare che cambia*, «Note & Commenti», n. 7/8.
- Cnel, 2014, *Rapporto sul welfare 2012-2013*, Commissione istruttoria Politiche sociali e della Pubblica amministrazione.
- Degliuli F., 2010, *The Burden of Long-Term Care: How Italian Family Caregivers Become Employers*, «Aging and Society», vol. 30, n. 5, p. 755-777.
- Della Ratta-Rinaldi F. e Pintaldi F., 2012, *Occupati e disoccupati stranieri nel 2011*, in Caritas e Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2012*, Edizione Idos, Roma.
- Fish, 2013, *Raccontiamola giusta*, www.fishonlus.it/iniziative/raccontiamola-giusta/.
- Gaymu J., 2008, *Con chi vivranno, domani, gli anziani non autosufficienti?*, disponibile al sito internet: www.neodemos.it.
- Hochschild A.R., 1983, *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*, University of California Press, Berkeley.
- Inps, 2013, *I trattamenti assistenziali, I trasferimenti monetari per invalidità, pensioni sociali, integrazioni al minimo, pensioni di guerra e pensioni ai superstiti*, www.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/Trattamentiassistenziali2009.pdf.
- Inrca, 2009, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, Rapporto 2009, www.maggioli.it/rna/pdf/rapporto2009-assistenza_anziani.pdf.
- Isfol, 2014, *Il lavoro sommerso e irregolare degli stranieri in Italia. Sintesi dei principali risultati*, Isfol - Progetto strategico Mezzogiorno e sviluppo locale, disponibile all'indirizzo internet: http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/895/3/Ficco_Iadevaia_Pomponi_Tagliaferro_Lavoro%20stranieri.pdf.
- Istat, 2012a, *Rapporto Annuale*, www.istat.it/it/files/2012/05/Focus_2012.pdf.
- Istat, 2012b, *Rapporto sull'inclusione sociale delle persone con limitazioni dell'autonomia personale*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/77546.
- Istat, 2012c, *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente*, www.istat.it/it/files/2012/12/Migrazioni_popolazione-residente.pdf.
- Lutz H., 2011, *The New Maids: Transnational Woman and the Care Economy*, Zed Books, Londra.
- Network Non Autosufficienza, 2012, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia*, 4° Rapporto, www.maggioli.it/rna/2012/pdf/rapporto2012-assistenza_anziani.pdf.
- Oil, 2012, *Domestic Workers across the World: Global and Regional Statistics and the Extent of Legal Protection*, www.ilo.org/travail/Whatsnew/WCMS_173363/lang-en/index.htm.
- Omizzolo M., 2012, *Includere gli immigrati nel sistema di welfare è la sfida del futuro*, in «Libertà Civili», n. 2, Franco Angeli, Milano, pp. 35-43.

- Omizzolo M., 2014, *Il welfare circolare, la nuova dimensione dello Stato sociale*, «Libertà Civile», n. 4, Franco Angeli, Milano, pp. 118-124.
- Spina R., 2010, *Wie unsichtbare Migrantinnen italian zusammenhalten*, «Neue Zürcher Zeitung», 29 dicembre (trad. it: *Le immigrate invisibili che tengono insieme l'Italia*, disponibile all'indirizzo internet: italiadallestero.info/archives/10705).
- Who, 2005, *Prevenire le malattie croniche: un investimento vitale*, disponibile al sito internet: www.who.int.

L'Europa sospesa tra il rifiuto e l'accoglienza

Grazia Naletto

RPS

Il tema della insostenibilità delle migrazioni è tornato al centro del dibattito pubblico in relazione al consistente aumento dei flussi di persone che nel 2014, e ancor più nel 2015, hanno cercato rifugio in Europa. L'analisi della spesa pubblica sostenuta dal nostro paese in questo ambito non giustifica però i toni allarmistici che ricorrono nel discorso pubblico, istituzionale e mediatico. Il tema che l'Italia e l'Europa dovrebbero affrontare oggi non è quello della scelta tra le politiche del rifiuto e quelle dell'accoglienza e dell'inclusione, ma semmai quello della qualità di queste ultime.

Sarà questa a determinare l'esito positivo o negativo del progetto migratorio delle migliaia di donne, uomini e bambini, che riusciranno a giungere sani e salvi nel continente europeo e, quindi, anche il «peso» minore o maggiore che la loro presenza comporterà sulla finanza pubblica. È dunque lungimirante una politica europea volta da un lato a garantire la «regolarità» del soggiorno dei cittadini stranieri e, dall'altro, ad allargare il perimetro della cittadinanza sociale, in modo da limitare lo sviluppo dei processi di auto ed etero-ghettizzazione della popolazione straniera.

1. Introduzione

«In realtà, ciò che è in via di costituzione in Europa è un fronte transnazionale del rifiuto dei rifugiati, di cui i gruppi apertamente razzisti e violenti sono soltanto la punta estrema. Senza dubbio assisteremo per la prima volta a ciò che finora era sempre fallito a causa di rivalità e nazionalismi: l'emergenza di un “partito” xenofobo unificato in Europa. In reazione a ciò, l'Europa della solidarietà non potrà evitare una lotta politica determinata, che comincia con la condanna intransigente delle violenze contro i migranti e prosegue con la rivendicazione delle condizioni di accoglienza» (Balibar, 2015).

L'auspicio che Etienne Balibar (*ivi*) formula in un articolo illuminante sugli effetti che i recenti flussi migratori potrebbero avere sulle sorti dell'Europa, sembra per ora destinato a essere ignorato.

«Emergenza». È questa la parola chiave che ricorre nel dibattito pubblico europeo con riferimento alle donne, agli uomini e ai bambini che anche negli ultimi mesi hanno attraversato i confini di mare e di terra per ricostruire in Europa la propria vita in un paese diverso da quello di origine. Attraversa i titoli dei giornali ma, soprattutto, il dibattito e le politiche istituzionali chiamate a confrontarsi con l'ennesimo mutamento delle migrazioni sempre più «forzate» dalle deflagrazioni delle guerre civili e delle crisi internazionali, ma anche dalle «semplici» situazioni di indigenza economica.

L'esistenza di chi parte rischiando di morire, come è avvenuto incessantemente ancora nel 2015 a più di 2.900 persone (Unhcr, 2015), annessa nella parola «emergenza», declinata in tutte le varianti possibili con un unico comun denominatore: il punto di vista è quasi esclusivamente quello di chi fa parte della società di destinazione. Così le emergenze dichiarate si moltiplicano: «emergenza in mare», «emergenza sbarchi», «emergenza del sistema di accoglienza», «emergenza sanitaria», «emergenza di ordine pubblico». Alle quali si è aggiunta in Italia negli ultimi mesi anche «l'emergenza» relativa alle numerose indagini che hanno denunciato casi di uso illecito delle risorse pubbliche destinate a finanziare il sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati. Siamo dunque davvero di fronte a un'«emergenza»? O piuttosto l'evocazione ormai pluridecennale di questa parola è funzionale al mantenimento di una «gestione emergenziale e straordinaria» delle politiche migratorie e degli interventi di accoglienza e inclusione sociale dei migranti e dei richiedenti asilo che giungono in Europa e nel nostro paese? Indubbiamente già a partire dal 2014 i movimenti di persone diretti in Europa hanno conosciuto una crescita significativa: nel solo 2015 al 25 settembre risultano 499.826 nuovi arrivi via mare. Non sono invece ancora disponibili dati ufficiali complessivi sui flussi di persone che hanno seguito la nuova rotta dell'Est.

Siamo dunque di fronte a una crisi umanitaria senza precedenti che ha esacerbato ulteriormente una frattura che ha caratterizzato sin dalle origini il processo di costruzione dell'Europa comunitaria: quella esistente tra i paesi del Sud e, in seguito, dell'Est, che ospitano le frontiere esterne e i paesi del Centro e del Nord, dotati di sistemi di welfare e di accoglienza più efficienti.

Proprio l'impatto delle migrazioni e delle politiche migratorie sui sistemi di welfare e sulla spesa pubblica dei paesi di destinazione ha costituito una delle questioni maggiormente dibattute a livello internazionale (Pugliese e Mingione, 2002). Le scelte di contenimento dei

flussi migratori regolari e il cosiddetto «contrasto alle migrazioni illegali» da un lato e il progressivo irrigidimento delle norme sulla cittadinanza e sull'accesso ai diritti sociali, dall'altro, sono stati spesso giustificati dai governi dei paesi europei con la necessità di contenere la spesa pubblica. Discipline eccessivamente garantiste in tema di ingresso e soggiorno sul territorio, di ricongiungimenti familiari, di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, di acquisizione della cittadinanza e di protezione sociale comporterebbero infatti, secondo un approccio che è purtroppo prevalso sino a oggi, un'espansione «insostenibile» della spesa pubblica. Le politiche europee di «contenimento» delle migrazioni economiche, promosse a partire dalla seconda metà degli anni settanta, in particolare negli Stati europei di antica immigrazione, sono espressione di questa visione.

Si tratta di un approccio che risulta del tutto inappropriato a far fronte alla natura dei flussi migratori attuali: questi interessano in grandissima parte cittadini di paesi terzi attraversati da guerre e conflitti interni, ma rendono anche sempre più aleatoria la netta distinzione tra migranti economici e richiedenti asilo, avvicinando peraltro sempre più, attraverso la nuova rotta dell'Est, le frontiere «esterne» ai paesi di destinazione privilegiati: la Germania innanzitutto, ma anche la Svezia e la Norvegia. Sebbene non sia da assecondare l'approccio economicista che subordina la garanzia di alcuni diritti sociali fondamentali alle esigenze di bilancio, spesso sulla base di una sbrigativa misurazione dei «costi/benefici» che caratterizzerebbero i fenomeni migratori, può risultare utile approfondire l'analisi delle politiche migratorie, di accoglienza e di inclusione sociale dei migranti con riferimento alle risorse pubbliche mobilitate a livello europeo e nazionale e all'impatto che esse possono generare sulla finanza pubblica. Analizzeremo dunque di seguito le risorse comunitarie destinate alle politiche su immigrazione e asilo (paragrafo 2), le risorse nazionali destinate ai «Centri per immigrati» e al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (paragrafo 3) e le stime effettuate sino a oggi dell'impatto della popolazione straniera sulla spesa sociale e sulla finanza pubblica (paragrafo 5) per poi trarne alcune indicazioni di policy.

2. Le politiche e le risorse comunitarie su immigrazione e asilo

Le «politiche di contrasto» e le «politiche di sostegno» all'immigrazione costituiscono i due assi principali degli interventi in questo am-

bito. Appartengono alla prima sfera tutte le azioni finalizzate alla «lotta all'immigrazione illegale», mentre rientrano nella seconda le azioni che mirano a favorire l'inserimento sociale, economico e culturale dei cittadini stranieri nella società di approdo.

Sul primo versante le politiche di spesa prese in esame sono quelle funzionali a garantire il controllo dei mari e delle frontiere, la detenzione dei migranti colpiti dai provvedimenti di espulsione nelle strutture di detenzione, la cooperazione con i paesi terzi finalizzata al contrasto dell'immigrazione irregolare e il rimpatrio dei cittadini stranieri senza documenti nei paesi di origine.

Rientrano invece nel secondo ambito le risorse pubbliche destinate a supportare l'accoglienza dei migranti, dei richiedenti asilo e dei rifugiati e le iniziative finalizzate a favorirne l'inserimento abitativo, scolastico, economico e sociale: oltre agli interventi di accoglienza «materiale» e di inserimento abitativo, le attività di assistenza legale e sociale, di insegnamento della lingua italiana, di orientamento al lavoro, la formazione, i progetti rivolti in modo specifico ai minori e ai giovani «figli dell'immigrazione», le azioni di sistema che hanno la finalità di rafforzare gli uffici pubblici che operano in questo ambito, sino alle attività di mediazione interculturale e di supporto all'autorganizzazione dei migranti.

L'Unione europea ha istituito programmi di finanziamento specifici per supportare gli Stati membri in entrambi gli assi di intervento. Proponiamo di seguito alcuni dati complessivi riferiti agli ultimi due cicli di programmazione (2007-2013 e 2014-2020) e i dati di dettaglio riferiti alle risorse comunitarie destinate all'Italia (Commissione europea, Dg Migrazioni e Affari interni, 2014).

Nel periodo 2007-2013 l'Unione europea ha stanziato complessivamente 1.820 milioni di euro per il Fondo europeo per le frontiere esterne, 676 milioni di euro per il Fondo europeo per i rimpatri (Rf), 630 milioni di euro per il Fondo europeo per i rifugiati (Fer) e 825 milioni per il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (Fei). In sintesi: circa 2,4 miliardi sono stati destinati alle politiche del rifiuto e 1,4 miliardi alle politiche di accoglienza e inclusione sociale. Con il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 è stata operata una riorganizzazione dei fondi comunitari che intervengono in questo ambito.

Il Fondo di sicurezza interna (Isf) ha l'obiettivo di sostenere lo sviluppo di una strategia comune di sicurezza interna, la cooperazione tra le forze di polizia nazionali e la gestione delle frontiere esterne.

Tabella 1 - Fondi comunitari su immigrazione e asilo destinati all'Italia. Valori in euro. Anni 2007-2013

	Contributo comunitario		
	Fondo nazionale	Fondo di emergenza	Totale Ue
Fondo europeo per i rifugiati	36.087.198	36.000.000	72.087.198
Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi	148.679.573	0	148.679.573
Fondo europeo per le frontiere esterne	250.178.433	20.890.330	271.068.763
Fondo per i rimpatri (fino al 2012)	43.809.715	2.523.365	46.333.080
Totale	478.754.919	59.413.695	538.168.614

Fonte: Commissione europea (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm).

Tavola 2 - Fondi comunitari su immigrazione e asilo destinati all'Italia. Valori in euro. Anni 2014-2020

	Stanziamenti iniziali	Ricollocazione e reinsediamento	Totale
Amif Fondo asilo, migrazioni e integrazione	310.355.777	3.000.000	313.355.777
Fondo di sicurezza interna frontiere	156.306.897	-	156.306.897
Fondo di sicurezza interna polizia	56.631.761	-	56.631.761
Fondo di sicurezza interna azioni specifiche	31.950.000	-	31.950.000
Totale	555.244.435	-	558.244.435

Fonte: Commissione europea (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5483_en.htm?locale=en).

Complessivamente è previsto uno stanziamento iniziale di 3,8 miliardi di euro. Il Fondo si articola in due diversi strumenti: al Fondo di sicurezza interna per le polizie (Isf Police) è destinato un miliardo di euro a supporto della creazione e dello sviluppo dei sistemi tecnologici, dell'acquisizione di attrezzature operative, della formazione e del coordinamento operativo tra le diverse polizie nazionali. Il Fondo di sicurezza interna frontiere e visti (Isf Borders and Visa) è finanziato invece con uno stanziamento iniziale di 2,76 miliardi di euro e ha tra i suoi obiettivi principali il sostegno a una politica comune in materia di visti, di controllo delle frontiere esterne e di lotta alle migrazioni «illegali».

Il Fondo asilo, migrazioni e integrazione (Amif) è finanziato con 3,137 miliardi di euro con l'obiettivo di promuovere una gestione efficiente dei flussi migratori e di sviluppare «un approccio comune all'asilo e alle migrazioni». Amif riunisce i precedenti fondi Fei, Fer e Rf. Tra gli obiettivi prioritari individuati: il rafforzamento e lo sviluppo di un Sistema comune europeo di asilo e l'applicazione uniforme della normativa europea in materia; il sostegno alle migrazioni «legali» compatibili con la domanda del mercato del lavoro e la promozione di programmi di inserimento sociale dei cittadini provenienti da paesi terzi; l'ulteriore implementazione dei programmi di rimpatrio dei migranti senza documenti; lo sviluppo della solidarietà interna nei confronti dei paesi maggiormente esposti ai flussi di migranti e di rifugiati e la produzione di dati e informazioni comparabili a supporto delle politiche comunitarie.

All'interno del Fondo sono inoltre previsti incentivi speciali a supporto del programma di ricollocazione e reinsediamento approvato a maggioranza qualificata nel Consiglio europeo Giustizia e Affari interni il 22 settembre 2015.

Le tabelle 1 e 2 illustrano le risorse afferenti ai diversi fondi comunitari che sono stati destinati all'Italia così come comunicate dalla Commissione europea. Nel primo caso si tratta delle somme già effettivamente erogate, nel secondo caso degli stanziamenti iniziali assegnati all'Italia. L'autorità nazionale responsabile della gestione dei fondi è il Ministero dell'Interno. La non ancora compiuta erogazione dei fondi relativi all'annualità 2013, la riorganizzazione dei fondi operata per il settennio 2014-2020 e la mancata pubblicazione a oggi del relativo programma pluriennale non consentono una comparazione tra i dati disponibili.

3. Le risorse nazionali destinate ai «centri per immigrati» e al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati

La ricognizione delle risorse nazionali destinate a finanziare la gestione dei flussi migratori da un lato e gli interventi di accoglienza e inclusione sociale dei migranti dall'altro è tutt'altro che agevole.

La frammentazione delle competenze tra i diversi ministeri, la poco trasparente gestione delle risorse stanziare in bilancio, la reticenza a fornire dati dettagliati da parte delle diverse autorità competenti rendono molto difficile ricostruire un quadro esaustivo delle risorse pubbliche impegnate in questo ambito.

Tra i capitoli di spesa da considerare vi è il finanziamento di quelli che il Ministero dell'Interno definisce i «centri per immigrati»: i Cpsa, i Cda, i Cara e i Cie.

I Cpsa (Centri di primo soccorso e accoglienza) sono strutture adibite a prestare il primo soccorso e la prima accoglienza ai migranti soccorsi in mare in attesa di un loro trasferimento in altri Centri.

I Cda ospitano i migranti rintracciati sul territorio senza documenti in attesa della definizione del loro status giuridico. I Cara sono strutture introdotte dalla legge n. 92/2008, finalizzate a ospitare i richiedenti asilo privi di documenti, che si sono sottratti al controllo di frontiera o che sono stati colpiti da provvedimento di espulsione, per consentire la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Infine i Cie (Centri di identificazione ed espulsione) sono stati istituiti con la finalità di dare effettività ai provvedimenti di allontanamento coattivo che vengono emessi nei confronti dei cittadini stranieri privi del permesso di soggiorno, nei casi in cui essi non risultino immediatamente eseguibili.

Il sistema dei Centri è per altro in corso di ridefinizione: su pressione dell'Unione europea saranno istituite nuove strutture che avranno la funzione di facilitare la registrazione e l'identificazione dei migranti giunti via mare (gli *hot-spot*, collocati nelle aree di sbarco) e di «selezionare» i richiedenti asilo e i migranti economici (gli *hub* regionali).

Quel che è certo è che l'insieme di queste strutture più che all'accoglienza delle persone in esse ospitate o detenute ha come finalità principale (in gran parte disattesa) quella di contrastare l'immigrazione «irregolare» e presenta caratteristiche molto lontane da quelle proprie di un sistema di accoglienza (per approfondimenti si vedano Commissione De Mistura, 2007; Medici senza Frontiere, 2010; Lunaria, 2013a; Medu, 2013).

I Rendiconti generali dello Stato consentono di quantificare la spesa complessiva sostenuta per l'attivazione, la gestione e la manutenzione del sistema dei Centri in poco meno di 2,2 miliardi di euro per il periodo 2005-2015. La tabella 3 permette di osservare un incremento significativo, sia pure irregolare, di tale spesa nel corso del tempo, particolarmente accentuato nel 2013 e nel 2014. Il dato relativo al 2015 è naturalmente riferito allo stanziamento iniziale (preventivo) indicato nella Legge di bilancio annuale ed è molto probabile che in sede di rendiconto consuntivo risulti molto più alta rispetto allo stanziamento iniziale.

Tavola 3 - Ministero dell'Interno. Impegni di spesa per Cda, Cpsa, Cie, Cara. Valori in euro. Anni 2005-2015

Anni	Cap. 2351 (+2253)	Cap. 7351	Totale
2005	54.383.226,81	19.400.000,00	73.783.226,81
2006	69.253.899,29	6.500.000,00	75.753.899,29
2007	87.861.073,57	1.850.000,00	89.711.073,57
2008	140.096.548,31	18.000.000,00	158.096.548,31
2009	127.790.045,00	73.591.677,00	201.381.722,00
2010	123.403.359,90	126.047.256,00	249.450.615,90
2011	139.460.145,56	19.141.441,00	158.601.586,56
2012	147.288.911,99	44.390.229,00	191.679.140,99
2013	227.637.518,00	40.621.598,00	268.259.116,00
2014	494.718.686,33	42.901.344,00	537.620.030,33
2015	191.944.652,00	1.556.261,00	193.500.913,00
Totale	1.803.838.066,76	393.999.806,00	2.197.837.872,76

Fonte: Rendiconto generale dello Stato per i valori a consuntivo (anni 2005-2014); Stanziamenti nella Legge di bilancio, valori a preventivo (2015).

Gli stanziamenti sopra indicati non ricomprendono le spese sostenute per gestire situazioni considerate eccezionali, come la cosiddetta emergenza Nord Africa dichiarata nel 2011 per far fronte all'aumento degli arrivi dei migranti provenienti dalla Tunisia, dall'Egitto e dalla Libia. Poco più di 62 mila persone in tutto giunte nel 2011, pari a poco più di un terzo delle persone arrivate nel 2014. Per la prima accoglienza e per l'assistenza delle persone in arrivo furono stanziati in via straordinaria nel 2011 e nel 2012, tramite l'adozione di ordinanze adottate da parte del capo del Dipartimento nazionale di Protezione civile, 1,521 miliardi di euro (Lunaria, 2013b).

Proprio la gestione «emergenziale» di quegli anni è peraltro all'origine dell'ingresso nel sistema di accoglienza di enti gestori privi di esperienza e di qualificazione, ma molto interessati al business di affari che si stava sviluppando intorno a esso, alcuni dei quali sono risultati in seguito coinvolti nelle indagini relative all'utilizzo improprio delle risorse pubbliche stanziare in questo ambito.

Il sistema di accoglienza pubblico *ordinario* per richiedenti asilo e rifugiati è invece lo Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), costituito da una rete di enti locali che accedono al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa) per realizzare interventi di accoglienza integrata sul territorio. Lo Sprar è coordinato da un Servizio centrale affidato all'Anci (Associazione nazionale dei Comuni italiani).

Attualmente lo Sprar ha una ricettività pari a circa 20.100 posti. Il

funzionamento del sistema è garantito dal Fnpsa, da risorse straordinarie e dal cofinanziamento degli enti locali tenuti a farsi carico di almeno il 20% dei costi totali dei progetti di accoglienza.

Le risorse assegnate allo Sprar tra il 2005 e il 2013 sono pari a 279,2 milioni di euro, di cui 243,2 milioni sono stati messi a disposizione dal Fnpsa e 36 milioni provengono da fondi straordinari. Gli stanziamenti hanno conosciuto nel corso del tempo una crescita significativa, passando da circa 10,6 milioni di euro del 2005 a oltre 45,9 milioni di euro nel 2013, quando ancora lo Sprar aveva una ricettività limitata a circa 8.400 posti. In vista dell'ampliamento del sistema, la Legge di stabilità 2015 ha finalmente previsto di stanziare a partire dal 2015 187,9 milioni di euro l'anno. Anche considerando l'aumento degli stanziamenti previsti dal 2015, lo scarto esistente tra le risorse stanziare per la gestione del sistema di accoglienza ordinario per richiedenti asilo e rifugiati e le risorse straordinarie stanziare per gestire l'emergenza Nord Africa nel 2011 è semplicemente abissale.

Una stima complessiva della spesa pubblica sostenuta dal nostro paese per gestire l'insieme delle politiche migratorie, sull'immigrazione e sull'asilo è stata realizzata da Lunaria nel 2013 (Lunaria, 2013a; 2013b). Secondo questo studio, che ha analizzato il complesso delle risorse pubbliche nazionali e comunitarie stanziare tra il 2005 e il 2012, in questi anni circa un miliardo e 668 milioni è stato destinato alle politiche del rifiuto, vale a dire per il controllo delle frontiere, lo sviluppo dei sistemi di sicurezza, i programmi di rimpatrio, l'allestimento e la gestione dei «Centri per immigrati» e la cooperazione con i paesi terzi in materia di lotta all'immigrazione «irregolare».

L'intero ammontare delle risorse pubbliche destinate alle politiche di accoglienza e di inclusione sociale dei cittadini stranieri è risultato invece pari a 2 miliardi e 313 mila euro, ma se si detraggono gli stanziamenti «straordinari» per l'emergenza Nord Africa, l'investimento scende a 791 milioni e 708 mila euro, con una media annuale pari a 123 milioni e 871 mila euro.

L'impatto medio di tale spesa sulla spesa pubblica complessiva è stimato nell'ordine dello 0,052%. Purtroppo non sono al momento disponibili studi analoghi più recenti.

4. Immigrazione, welfare e finanza pubblica

La misurazione dell'impatto della presenza di cittadini stranieri sulla

finanza pubblica del nostro paese non è di semplice realizzazione: la carenza e l'eterogeneità dei dati disponibili in serie storica e la disomogeneità della popolazione di riferimento (che nei diversi casi può riferirsi ai cittadini nati all'estero – tra i quali anche cittadini italiani –, ai cittadini stranieri residenti in Italia, ai titolari di permesso di soggiorno o restringersi ai cittadini stranieri provenienti da paesi ad alta pressione migratoria), ostacolano l'esatta quantificazione del rapporto esistente tra contributi (fiscali e previdenziali) e prestazioni riferibili alla popolazione straniera.

Con queste difficoltà hanno dovuto confrontarsi i diversi studi realizzati a oggi, optando per un'analisi inevitabilmente parziale e approssimativa dei dati amministrativi disponibili oppure per la realizzazione di indagini campionarie. Le stime che ne derivano sono naturalmente condizionate dalle metodologie di ricerca utilizzate e dalla selezione delle variabili di riferimento.

È possibile infatti comparare esclusivamente il gettito fiscale e contributivo con le prestazioni di welfare oppure ampliare l'analisi sul versante delle entrate, alle erogazioni versate dai cittadini stranieri per espletare le pratiche amministrative per l'acquisizione del titolo di soggiorno o della cittadinanza; sul versante delle uscite alla spesa pubblica «dedicata» alle politiche migratorie, di accoglienza e di inclusione sociale non ricomprese nel sistema di welfare tradizionale.

In generale, secondo l'Ocse l'impatto fiscale della popolazione immigrata è ridotto e in genere non eccede lo 0,5% del Pil in termini positivi o negativi (Ocse, 2013) e quando si osserva che i cittadini stranieri offrono un apporto alla finanza pubblica inferiore rispetto a chi possiede la cittadinanza del paese di residenza è perché pagano in media meno tasse e contributi rispetto ai secondi, a causa delle inferiori retribuzioni, e non perché beneficiano in misura maggiore dei servizi sociali.

Per quanto riguarda l'Italia, tutti gli studi effettuati sino a oggi concordano nel concludere che la natura della composizione del nostro modello di welfare, molto sbilanciata a favore della spesa pensionistica, e la composizione demografica della popolazione straniera, in media molto più giovane di quella italiana, generano al momento un saldo positivo sulla nostra finanza pubblica (cfr. tra gli altri, D'Elia e Gabriele, 2010, D'Elia, Gabriele e Tozzi, 2009; Devillanova, 2010; Fondazione Leone Moressa, 2013, 2015; Inps, 2009, 2011; Stuppini, 2011). Si tratta di studi che per le difficoltà sopra accennate utilizzano prevalentemente dati amministrativi relativi a un solo anno di riferimento.

Lo studio già citato di Lunaria del 2013 ha ad esempio proposto una stima della spesa sociale pubblica imputabile ai cittadini stranieri, considerando la spesa pubblica per istruzione, sanità, pensioni, disoccupazione, carceri e protezione sociale e tenendo conto delle diversità demografiche e del diverso ricorso ai servizi e alle prestazioni che caratterizzano la popolazione italiana e quella straniera. La tabella 4 ne sintetizza i risultati.

Tabella 4 - Spesa sociale totale e spesa sociale imputabile alla popolazione straniera. Valori in euro

Voci di spesa	Anno	Spesa sociale totale	Spesa riconducibile a beneficiari stranieri	% rispetto alla spesa totale	% rispetto alla spesa totale stranieri
Istruzione primaria e secondaria	2011	54.777.000.000	4.848.414.000	8,85	32,43
Sanità	2011	112.039.000.000	5.160.873.475	4,61	34,52
Pensioni	2010	258.447.000.000	1.350.820.000	0,52	9,04
Disoccupazione	2011	13.431.000.000	1.874.967.600	13,96	12,54
Esclusione e protezione sociale	2011	1.836.000.000	73.440.000	4,00	0,49
Carceri	2011	4.034.000.000	1.457.887.600	36,14	9,75
Spesa sociale dei Comuni per «immigrati e nomadi»	2010	184.411.897	184.411.897	100	1,23
Spesa totale riconducibile a beneficiari stranieri		444.748.411.897	14.950.814.572	3,36	100

Fonte: Lunaria (2013b).

La ripartizione della spesa pubblica riconducibile ai cittadini stranieri evidenzia che i valori più elevati di spesa interessano la sanità (oltre 5 miliardi di euro pari al 34,52%) e l'istruzione (4,8 miliardi di euro, pari al 32,43%). Le spese per interventi a favore delle politiche di inclusione sociale (esclusione e protezione sociale e spesa sociale dei Comuni per «immigrati e nomadi») risultano invece piuttosto limitate sia in termini assoluti che relativi.

In complesso la spesa sociale complessiva riconducibile a beneficiari stranieri risulta secondo Lunaria (2013a) pari a 14,95 miliardi di euro, valore superiore ma del tutto compatibile, dato il numero delle voci di spesa considerate e l'incremento della popolazione straniera negli ul-

timi anni, con gli altri studi esistenti in materia. Per tutte le categorie di spesa analizzate la quota di spesa riconducibile ai cittadini stranieri non supera il 15% del totale con la sola eccezione di quella carceraria, l'incidenza più bassa risulta sulla spesa pensionistica.

Complessivamente, i cittadini stranieri incidono per il 3,36% sul totale della spesa sociale considerata e per il 2,07% sulla spesa pubblica complessiva, a fronte però di un'incidenza della loro presenza nettamente superiore, pari nel 2011, al 7,54% della popolazione totale.

Per quanto riguarda invece il gettito fiscale e contributivo riferibile ai cittadini nati all'estero, l'imposta netta versata risulta pari a 6,5 miliardi su un reddito complessivo dichiarato di 43,6 miliardi mentre i contributi previdenziali versati ammontano a circa 8,4 miliardi di euro, di cui quasi 3 miliardi provenienti direttamente dai lavoratori stranieri. La stima delle entrate non arriva a calcolare altri introiti della finanza pubblica riconducibili ai cittadini stranieri, tra i quali l'Iva e l'insieme delle altre imposte dirette e le entrate derivanti dall'aliquota complessiva ordinaria sui profitti delle imprese straniere. Sul piano economico, per lo stesso anno, uno studio di Unioncamere quantifica la produzione di valore aggiunto da parte dei lavoratori stranieri in circa 178,5 miliardi di euro, con un'incidenza sul Pil pari al 12,8% (Unioncamere, 2013).

Secondo gli studi citati la presenza dei cittadini stranieri comporta un beneficio per la finanza pubblica. Ad analoghe conclusioni è giunto uno studio recentemente pubblicato dalla Fondazione Moressa (2015). Lo studio ha analizzato i dati relativi al gettito fiscale dei cittadini nati all'estero così come risultante dalle dichiarazioni dei redditi 2014: l'imposta Irpef netta versata è pari a 6,8% miliardi di euro su un reddito complessivo dichiarato di 45,6 miliardi; il gettito si riduce a 3,15 miliardi se si considerano solo i cittadini stranieri. Per quanto concerne i contributi previdenziali versati le stime si riferiscono al 2013: si tratta di 15,7 miliardi che scendono a 10,3 miliardi se si considerano solo i cittadini stranieri. Il bilancio tra contributi e prestazioni sarebbe secondo questo studio positivo, con un beneficio per la nostra finanza pubblica pari a 3,9 miliardi di euro (*ivi*).

Per concludere su questo punto, occorre ricordare che nessuna stima può rendere visibile l'apporto che la popolazione straniera, soprattutto femminile, garantisce alla sostenibilità del nostro sistema di welfare grazie all'erogazione, spesso informale e dunque invisibile alle statistiche, di quei servizi che sono sempre più colpiti dai progressivi tagli alla finanza pubblica: i servizi per l'infanzia e per gli anziani (Inps, 2011).

5. Conclusioni

Il tema della insostenibilità delle migrazioni è tornato al centro del dibattito pubblico degli ultimi anni in relazione al consistente aumento dei flussi di persone che nel 2014, e ancor più nel 2015, hanno cercato rifugio in Europa.

I conflitti che hanno contrapposto i paesi comunitari in occasione della cosiddetta emergenza Nord Africa del 2011, subito dopo la strage di Lampedusa del 3 ottobre 2013, al momento del varo della missione italiana *Mare Nostrum* e della missione europea *Triton* e, infine, in merito alla proposta di reinsediamento e di redistribuzione dei rifugiati avanzata dalla Commissione europea nel maggio e nel settembre 2015, sono generati non solo, ma in grande misura, da un'analisi divergente degli effetti che una strategia di accoglienza e di inclusione dei migranti e dei rifugiati potrebbe determinare nel medio e nel lungo periodo sulla finanza pubblica europea e nazionale.

Alcuni osservatori hanno acutamente osservato, ad esempio, che la momentanea sospensione dell'Accordo di Schengen decisa da parte del primo ministro tedesco ha probabilmente tenuto conto, oltre che dei rischi che un'espansione incontrollata dei movimenti xenofobi e nazionalisti potrebbe comportare, degli effetti positivi che la presenza di forza lavoro straniera potrebbe generare sull'economia tedesca. Ma la Germania si è trovata in una posizione di sostanziale isolamento che ha determinato in pochi giorni un immediato ripensamento.

Il tema che l'Italia e l'Europa dovrebbero affrontare oggi non è quello della scelta tra le politiche del rifiuto e quelle dell'accoglienza e dell'inclusione, ma semmai quello della *qualità* di queste ultime. Sarà questa a determinare l'esito positivo o negativo del progetto migratorio delle migliaia di donne, uomini e bambini, che riusciranno a giungere sani e salvi nel continente europeo e, quindi, anche il «peso» minore o maggiore che la loro presenza comporterà sulla finanza pubblica.

È dunque lungimirante una politica europea volta da un lato a garantire la «regolarità» del soggiorno dei cittadini stranieri e, dall'altro, ad allargare il perimetro della cittadinanza sociale, in modo da limitare lo sviluppo dei processi di auto ed etero-ghettizzazione della popolazione straniera.

Per quanto riguarda l'Italia, vi sono almeno due priorità.

In primo luogo è necessario favorire l'inserimento dei cittadini stranieri nel mercato del lavoro. La competizione al ribasso dei lavoratori stranieri nei confronti dei lavoratori italiani, ampiamente documentata

da numerosi studi empirici, è la stessa che si ha con riferimento all'economia sommersa rispetto all'economia emersa e con riferimento al lavoro in nero rispetto al lavoro in regola. Da questo punto di vista le migliori garanzie non possono che essere la facilitazione dell'ingresso sul territorio per motivi di lavoro e per cercare lavoro, il contrasto al lavoro nero (dei cittadini italiani come di quelli stranieri) e l'applicazione della normativa sul lavoro e dei contratti collettivi nazionali, che fissano i livelli minimi oltre i quali la competizione non è ammessa. Appare inoltre indispensabile, nella fase attuale, un maggiore impegno pubblico nel coordinamento e nella qualificazione delle politiche di accoglienza finalizzate a migliorare la qualità dell'inserimento sociale, culturale ed economico dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Valorizzare pienamente le potenzialità della forza lavoro straniera, senza confinarla nel recinto del lavoro generico non qualificato, costituisce infatti la strategia ottimale anche dal punto di vista dell'efficienza e della crescita economica, cosa che altri paesi, ma non l'Italia, sembrano avere ben compreso. Ciò va considerato anche in relazione al tema della sostenibilità stessa dei sistemi di welfare: questa dipende infatti dall'apporto contributivo assicurato dai lavoratori, che risulta ridotto nel mercato del lavoro secondario, essendo questo caratterizzato da livelli bassi di retribuzione.

Gli interventi sopra indicati dovrebbero però essere accompagnati anche dal rafforzamento del sistema di welfare generale per evitare che la competizione tra cittadini autoctoni e stranieri nell'accesso ai servizi e alle prestazioni sociali sia destinata a crescere nei prossimi anni. Un maggiore investimento di risorse pubbliche nell'assistenza sociale (servizi sociali territoriali, servizi per l'infanzia, assistenza alle persone non-autosufficienti), nell'istruzione, nei servizi per le pari opportunità, nelle politiche di edilizia residenziale pubblica e l'introduzione di una forma di sostegno al reddito sono indispensabili per proteggere le persone italiane e straniere dagli effetti (tutt'altro che dissolti) della crisi e sarebbero sostenibili con una riforma del sistema fiscale finalizzata a una maggiore progressività ed equità (Sbilanciamoci!, 2015).

Riferimenti bibliografici

- Balibar E., 2015, *Un conflitto oltre le frontiere*, «il Manifesto», 18 settembre, disponibile all'indirizzo internet: <http://ilmanifesto.info/un-conflitto-oltre-le-frontiere/>.
- Commissione europea, 2014, Dg Migrazioni e Affari interni, *Funding Home Affairs*, disponibile all'indirizzo internet: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/index_en.htm
- Devillanova C., 2010, *Immigrazione e finanza pubblica*, in Fondazione Ismu, *Se-dicesimo rapporto sulle migrazioni*, pp. 195-205.
- D'Elia F., Gabriele S. e Tozzi M., 2009, *Effetti dell'immigrazione sulla finanza pubblica e privata in Italia*, in Isae, *Rapporto trimestrale, Politiche pubbliche e redistribuzione*, ottobre, Roma.
- D'Elia F. e Gabriele S., 2010, *Immigrazione e bilancio pubblico in Italia*, «Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 65-80.
- Fondazione Leone Moressa, 2013, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Tra percorsi migratori e comportamento economico*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Leone Moressa, 2015, *Il valore dell'immigrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Inps - Dossier statistico immigrazione Caritas-Migrantes, 2009, *Diversità culturale, identità, tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Edizioni Idos, Roma, pp. 167-168.
- Inps, 2011, *IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi Inps. La regolarità del lavoro come fattore di integrazione*, Edizioni Idos, Roma.
- Lunaria (a cura di), 2013a, *Costi disumani. La spesa pubblica per il «contrasto dell'immigrazione irregolare»*, maggio, disponibile all'indirizzo internet: www.lunaria.org.
- Lunaria (a cura di), 2013b, *I diritti non sono un costo. Immigrazione, spesa pubblica e welfare*, novembre.
- Medici senza frontiere, 2010, *Al di là del muro. Secondo rapporto sui centri per migranti in Italia*, disponibile al sito internet: www.medicisenzafrontiere.it
- Medu, 2013, *Arcipelago Cie, Indagine sui centri di identificazione ed espulsione italiani*, Infinito edizioni, Formigine (Modena).
- Ocse, 2013, *International Migration Outlook*, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.oecd.org/migration/>.
- Pugliese E. e Mingione M., 2002, *Immigrati e welfare: Europa e Usa*, «La Critica sociologica», n. 143, pp. 105-118.
- Commissione De Mistura, 2007, *Rapporto De Mistura. Il rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri di accoglienza e permanenza temporanea*, Ministero dell'Interno, disponibile all'indirizzo internet: www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/documenti/immigrazione/Rapporto_De_Mistura.html_1411422174.html.
- Sbilanciamoci!, 2015, *Rapporto 2015. Come usare la spesa pubblica per la pace, la solidarietà e l'ambiente*, disponibile al sito internet: www.sbilanciamoci.org.

Stuppini A., 2011, *Il contributo finanziario degli immigrati*, in Caritas-Migrantes, *Immigrazione Dossier Statistico 2010*, Edizioni Idos, Roma, pp. 309-314.

Unhcr, 2015, *Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean*, dati al 25 settembre, disponibile all'indirizzo internet: http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php?_ga=1.234698973.211625123.1443166975.

Unioncamere, 2013, *Il ruolo degli stranieri nel sistema produttivo nazionale*, in *Rapporto Unioncamere 2013. L'economia reale dal punto di osservazione delle Camere di commercio*, disponibile all'indirizzo internet: www.unioncamere.gov.it.

RPS

Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato

Marco Accorinti

RPS

I Centri di accoglienza sono le strutture nelle quali viene offerta una prima ospitalità e assistenza ai migranti. In Italia, negli anni e soprattutto in occasioni di «emergenze umanitarie», sono stati aperti tipi differenti di Centri. L'articolo, oltre a descrivere le differenti

caratteristiche delle strutture oggi operative, presenta parte del dibattito in corso tra giuristi, scienziati politico-sociali ed esperti di servizi sociali, evidenziando i principali discorsi retorici sul tema e gli elementi di etichettamento degli stranieri inseriti in un progetto di assistenza.

1. Introduzione

Nel gergo comune ma soprattutto nel discorso istituzionale i «Centri di accoglienza» rappresentano una categoria quantomeno problematica utilizzata in modo spesso non corrispondente alla reale situazione delle soluzioni alloggiative e assistenziali per i migranti. Anzitutto perché nel caso italiano, considerando i cittadini stranieri (a qualunque titolo si trovino nel paese), non è possibile parlare di un unico tipo di Centro e di un unico modo di ricevere chi arriva da un altro paese, anzi, il sistema di accoglienza risulta essere costituito dalla convivenza di più programmi gestiti da insiemi composti di attori pubblici (Manocchi, 2014), che, peraltro, nella gran parte dei casi, finanziano organismi privati. Inoltre perché, pur considerando alcune eccezioni, approfondire il sistema di accoglienza per migranti (e in particolare per titolari di protezione internazionale) fa emergere elementi chiave delle politiche migratorie del paese.

Alla luce di quanto introdotto si rende quindi utile tentare di ricostruire il quadro composito dei Centri di accoglienza presenti in Italia senza tuttavia dimenticare che nel 2014 il governo ha presentato una proposta di nuova articolazione del sistema che vorrebbe tentare una riorganizzazione richiesta da più voci del complesso mondo di attori-chiave. Ma oltre a descrivere i diversi tipi di Centri di accoglienza presenti, si vuole dare conto di un più generale dibattito che ha coinvolto

studiosi di varie discipline e che trova, in molte occasioni, alcune eco nella stampa, anche a livello internazionale. Infine si conclude l'articolo riecheggiando Sayad (2002), perché chi dovrebbe essere accolto in molti casi sperimenta ancora una volta una doppia assenza: espulsi dall'immagine di una nazione civile che riceve persone da altri paesi per protezione e crescita comune (se non per periodi limitati), i migranti si trovano anche fuori da ogni possibile azione di affermazione delle proprie identità culturali e abitudini di vita e riconosciuti (per molti aspetti) come oggetto e non come soggetto da accogliere.

2. I tipi di Centri di accoglienza per migranti

Alessandro Dal Lago (1999) e in parte anche Giuseppe Campesi (2015) identificano nell'episodio dell'internamento nello Stadio della Vittoria di Bari di diecimila albanesi nell'agosto del 1991, il progenitore degli attuali Centri di accoglienza e di primo soccorso, nati con la cosiddetta «legge Puglia» (numero 563 del 1995) che istituzionalizzava l'utilizzo della detenzione amministrativa degli stranieri appena giunti sulle coste italiane attraverso l'apertura di tre Centri (termine usato per la prima volta nella legislazione, senza chiarirne lo *status* giuridico) dislocati lungo la frontiera marittima. A tale riguardo Campesi ritiene che nel riferirsi a tali Centri il testo della legge menziona esplicitamente la loro funzione «umanitaria» e «assistenziale» lasciando immaginare l'istituzione di Centri aperti, da altro lato, richiamando le esigenze di «controllo» e «contrasto dell'immigrazione clandestina» esso sembra suggerire che il governo pensasse piuttosto all'istituzione di Centri detentivi chiusi. Proprio quell'esperienza verrà riprodotta nella prassi amministrativa-normativa degli anni successivi che ha rivisto reiterare le ambiguità della legge del 1995.

In letteratura, come si dirà oltre, diversi sono stati gli autori che hanno analizzato la *ratio* dei Centri di accoglienza presenti in Italia ed è stata tentata una classificazione non sempre semplice. I criteri proposti da Campesi identificano otto diversi tipi di detenzione e di luoghi detentivi che vanno dai luoghi di custodia nelle zone di frontiera (tra gli altri il Centro di soccorso e prima assistenza - Cpsa di Lampedusa, di cui si dirà), ai Centri di raccolta (ad esempio la tendopoli organizzata a Manduria nel marzo-aprile 2011), alle strutture e Commissariati di Polizia (che per identificare possono trattenere italiani e stranieri per 24 ore). Tuttavia, proprio riferendoci al lavoro di Campesi sulla reclu-

sione, è possibile distinguere i Centri di accoglienza, specifici per migranti, in sei tipi differenti che compongono un quadro assai complesso:

1. Centri di internamento all'arrivo, e quindi alla frontiera terrestre o aerea,
2. Centri per le procedure di riconoscimento della protezione internazionale,
3. Centri per migranti in situazione di difficoltà sociali e/o economiche,
4. Centri per l'esecuzione del provvedimento di espulsione,
5. Centri aperti, ovvero quelli da cui il migrante può allontanarsi durante alcune ore,
6. Centri chiusi, che non prevedono la libertà di movimento del migrante.

RPS

Marco Accorinti

Schema 1 - Tipologia di Centri di accoglienza per migranti presenti in Italia

Tipo di Centro di accoglienza per migranti	Competenza - Gestione del Centro	
	Governo-Ministero	Enti locali
Centro di internamento all'arrivo	Cpsa, Centri per dublinati	Cda
Centro per le procedure di riconoscimento della protezione internazionale	Cara, Cas	Sprar
Centro per migranti in situazione di difficoltà	Nessuno	Cda, Residence, Case alloggio
Centro per l'esecuzione del provvedimento di espulsione	Cie	Nessuno
Centro aperto	Cara, Cda, Cas	Cda, Sprar
Centro chiuso	Cie	Nessuno

A fianco di tale tipologia ce ne sarebbe un'altra, quella che considera l'ente che ha voluto il Centro di accoglienza e che ne finanzia la gestione e/o che lo gestisce direttamente o attraverso altri organismi. Si tratta per lo più di Centri promossi dal Ministero dell'Interno direttamente o per tramite delle prefetture locali, oppure, viceversa, Centri istituiti dagli enti locali (Regioni o Comuni) anche in virtù di indicazioni (e finanziamenti) ricevuti dal governo centrale (ad esempio nell'Emergenza Nord Africa del 2011) come strutture alloggiative o residenziali per situazioni di emergenza o a carattere ordinario.

Lo schema cerca di ricostruire il quadro del sistema italiano di accoglienza per migranti esplicitando i differenti tipi di Centro che negli ultimi venti anni si sono sovrapposti sul territorio nazionale. Si può notare come alcune sigle ritornano in più tipi di Centro, a seconda sia della funzione che abbiano nel quadro della politica migratoria, sia di chi li gestisca o di chi li finanzi, sia infine per la loro natura «ibrida» (compaiono più volte nello schema i Cda - Centri di accoglienza). In realtà per alcune delle strutture indicate, i confini classificatori sono abbastanza difficili da tracciare, anche perché in certi casi, differenti tipi di Centro sono «ospitati» nella stessa struttura.

Per districarsi all'interno del sistema si possono considerare dapprima i Centri governativi, quindi i Centri di accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) e infine le strutture di accoglienza promosse dagli enti locali (o dal terzo settore); ogni tipo si differenzia per capacità ricettiva, tempi di permanenza, condizioni di accoglienza e servizi erogati.

- ♦ I Centri governativi sono stati istituiti per rispondere ai consistenti e crescenti flussi di immigrazione di diversa natura (persone in cerca di protezione, migranti economici, ecc.). Esistono diversi tipi di Centri governativi, secondo la particolare categoria di soggetti ospitati: Centri di accoglienza (Cda), Centri di soccorso e prima assistenza (Cpsa), Centri di identificazione ed espulsione (Cie), Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara). Della loro pianificazione e attivazione si occupa la Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, struttura del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno; la loro gestione è in alcuni casi affidata alle prefetture che stabiliscono convenzioni con organismi aggiudicatari di appalti del servizio.
- ♦ I Cpsa, istituiti con decreto interministeriale del 16 febbraio 2006, sono localizzati in zone di frontiera e sono dedicati all'accoglienza e al soccorso dei migranti appena arrivati nel paese e intercettati. All'interno gli ospiti sono foto-segnalati, viene accertata la loro intenzione di richiedere protezione internazionale e, quindi, si procede al loro trasferimento in altre sedi per definire le singole posizioni amministrative. Sono strutture di «transizione», il decreto che li istituisce non indica le condizioni e i tempi di trattenimento, che, però, solitamente sono molto brevi. Oltre a quello di Lampedusa, in provincia di Agrigento, ce ne sono altri tre: Elmas (Ca-

gliari), Otranto (Lecce) e Pozzallo (Ragusa). Il numero complessivo di posti disponibili non arriva a 800.

- ♦ I Cda, di cui i Cpsa sono un particolare tipo, sono stati istituiti nel 1995 con la Legge Puglia. Nella legge non sono previsti limiti temporali di permanenza, si stabilisce unicamente che le operazioni di primo soccorso e accoglienza devono realizzarsi nel «tempo strettamente necessario» a permettere l'adozione di provvedimenti. Non sono neppure specificate le condizioni di accoglienza o i diritti degli ospiti, ad esempio la possibilità di uscire liberamente dal Centro. I Cda operativi all'inizio del 2014 erano cinque, ma il Ministero dell'Interno da alcuni mesi ormai li considera in maniera aggregata con i Cara, essendo questi ultimi istituiti in modo funzionale e complementare alla procedura di asilo allo scopo di offrire una prima accoglienza per un elevato numero di richiedenti asilo arrivati con gli sbarchi.
- ♦ I Cara, istituiti propriamente nel 2008 dal d.lgs. n. 25, sono le strutture dove vengono inviati i richiedenti asilo che si trovano nelle condizioni previste dall'art. 20 del decreto stesso, ossia chi è privo di documenti di riconoscimento, chi si è sottratto o ha tentato di eludere il controllo di frontiera o coloro i quali hanno presentato la domanda dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolare. Il periodo di permanenza in questi Centri dipende dal tempo necessario all'identificazione e alla decisione sulla domanda di protezione internazionale, a ogni modo non dovrebbe superare 35 giorni. Tuttavia, nella prassi, a causa del protrarsi della procedura di asilo oltre il prescritto termine di accoglienza e l'eventuale assenza di disponibilità di posti nello Sprar (si veda di seguito), si osserva una proroga dell'accoglienza nel Cara fino alla decisione della Commissione territoriale. Gli ospiti possono uscire durante le ore diurne e sono tenuti a rimanere nel Centro nelle ore notturne; è possibile, per motivi personali o legati all'esame della domanda, chiedere al prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal Centro per un periodo superiore a quello consentito; l'allontanamento ingiustificato comporta la decadenza dell'accoglienza. I Cara sono stati creati in strutture prima dedicate ad altre funzioni, da ex edifici industriali a ex aree aeroportuali militari, spesso collocate in aree isolate, lontane e mal collegate con i Centri cittadini; strutture che prevedono condizioni di accoglienza di base per un elevato numero di persone e che, spesso, non riescono, per via delle scarse risorse, a dare risposte adeguate in ter-

mini di orientamento legale e sociale, di mediazione culturale, di assistenza sanitaria, di tutela delle categorie vulnerabili (servizi formalmente previsti sulla carta) e a volte neanche in termini di condizioni alloggiative, gli spazi comuni sono, infatti, pochi e sovente all'aperto, i servizi igienici numericamente insufficienti. Attualmente (dati al luglio 2015) sono operativi quattordici Cda-Cara per un complessivo di circa 4.000 posti. Si trovano nelle province di Agrigento (Lampedusa), Ancona (località Acervia), Bari (Palese), Brindisi (Restinco), Cagliari (Elmas), Caltanissetta (contrada Pian del Lago), Catania (Mineo), Crotone (località Sant'Anna), Foggia (Borgo Mezzanone), Gorizia (Gradisca d'Isonzo), Lecce, Ragusa (Pozzallo), Roma (Castelnuovo di Porto) e Trapani (Salina Grande).

- ♦ I Centri di identificazione ed espulsione (Cie), così denominati dal d.lgs. n. 92/2008, sono gli ex Centri di permanenza temporanea istituiti nel 1998 dalla Legge Turco-Napolitano; sono strutture dove vengono trattenuti i migranti irregolarmente presenti sul territorio destinatari di provvedimenti di espulsione, coloro che hanno presentato la domanda di asilo quando già erano destinatari di un provvedimento di espulsione o di un decreto di respingimento, coloro che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 1, lettera f della Convenzione di Ginevra, coloro che sono stati condannati in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2 del Codice di procedura penale ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite. Trattandosi di una forma di limitazione della libertà personale, gli ospiti non possono uscire dai Cie e il loro trattenimento deve essere convalidato da un giudice di pace. Il periodo di trattenimento, inizialmente previsto in 60 giorni, è stato prolungato a 180 giorni con la legge n. 94/2009 e a 18 mesi complessivi con la legge n. 129/2011. All'inizio del 2014 i Centri operativi erano tredici. A luglio del 2015 i Cie presenti in Italia sono rimasti cinque, per più di 1.000 posti, nelle seguenti aree: Bari (Palese), Caltanissetta (Contrada Pian del Lago), Roma (Ponte Galeria), Torino e Trapani.
- ♦ Un particolare tipo di Centri governativi sono i Cas - Centri di accoglienza straordinaria, istituiti circa due anni fa come strutture

aggiuntive alla cosiddetta accoglienza ordinaria. Il Ministero ha chiesto alle prefetture capoluogo di identificare luoghi temporanei dove accogliere migranti e l'esperienza è stata la più difforme: case vacanza, alberghi, palestre, palazzetti dello sport (anche discoteche) e altre strutture inadeguate. Sono stati aperti con accordi diretti tra organismi e Prefettura locale, sia per i migranti adulti sia per i minori stranieri non accompagnati, con caratteristiche molto spesso di informalità nel progetto di accoglienza che si limita a garantire il vitto e l'alloggio, anche se le convenzioni-tipo prevedrebbero l'erogazione del *pocket money* giornaliero di 2,50 euro e scheda telefonica all'ingresso di 15 euro, servizi per l'integrazione (informazione sulla normativa concernente l'immigrazione e assistenza linguistica e culturale). Secondo il *Rapporto sulla Protezione internazionale in Italia* pubblicato il 22 settembre 2015, al 31 dicembre 2014 i richiedenti asilo e i migranti presenti nelle strutture di accoglienza risultavano quasi 70.000 persone, delle quali nei Cpsa, Cda e Cara i richiedenti asilo erano 9.592, e 35.499 gli ospiti dei Cas.

- ♦ Lo Sprar costituisce il circuito dei Centri di seconda accoglienza finalizzata a integrare il rifugiato sul territorio dopo l'iniziale assistenza. Promosso dal Ministero dell'Interno e dagli enti locali in collaborazione con le organizzazioni umanitarie e gli enti di tutela, è stato istituito dalla Legge Bossi-Fini nel 2002 e ha come obiettivo di istituire un sistema nazionale decentrato, ma in rete, di accoglienza, protezione e sostegno all'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati che garantisca standard di accoglienza e servizi omogenei su tutto il territorio nazionale. Gli enti locali partecipano volontariamente alla rete dei progetti di accoglienza e per realizzarli accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (Fnpsa). A livello territoriale gli enti aderenti allo Sprar, avvalendosi di realtà del terzo settore, garantiscono interventi di accoglienza integrata che, oltre a fornire vitto e alloggio, prevedono misure di informazione, assistenza e orientamento, attività di accompagnamento sociale, finalizzate alla conoscenza del territorio e all'effettivo accesso ai servizi locali; vengono organizzate attività per facilitare l'apprendimento dell'italiano e l'istruzione degli adulti, è prevista l'iscrizione a scuola dei minori in età dell'obbligo scolastico, sono presenti interventi di informazione legale sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e sui diritti e doveri dei beneficiari in relazione al loro *status*. Con l'obiettivo di accompagnare ogni singola persona

accolta lungo un percorso di ri-conquista della propria autonomia, i progetti territoriali dello Sprar completano l'accoglienza con percorsi formativi e di riqualificazione professionale per promuovere l'inserimento lavorativo e misure per l'accesso alla casa.

Il sistema si basa su un forte collegamento tra i progetti territoriali e il Centro, rappresentato dal Servizio centrale e affidato dal Ministero dell'Interno all'Associazione nazionale comuni italiani (Anci). Tale collegamento fa sì che i progetti territoriali che partecipano al sistema compongano una rete in grado di svilupparsi su più livelli, locale e nazionale, secondo un riconoscimento reciproco di competenze e ruoli. Il Servizio centrale coordina il Sistema, monitora gli interventi, supporta le équipes dei progetti e gestisce l'inserimento degli utenti nei vari Centri di accoglienza; infatti non è prevista la possibilità di accedere ai Centri in maniera autonoma, ma solo attraverso la segnalazione del singolo caso alla banca dati del Servizio centrale. Al Servizio centrale, inoltre, sono affidati compiti di monitoraggio della presenza sul territorio di richiedenti e titolari di protezione internazionale, la creazione e l'aggiornamento di una banca dati degli interventi territoriali e il ruolo di coordinamento e consulenza anche verso i servizi speciali di accoglienza, attivati nell'ambito del Sistema di protezione e dedicati alle persone appartenenti alle cosiddette «categorie vulnerabili», quali minori non accompagnati, disabili anche temporanei, soggetti che richiedono assistenza domiciliare, sanitaria, specialistica e prolungata, anziani e vittime di tortura e di violenza.

Il Sistema si configura come una galassia di progetti territoriali di accoglienza che per il 2014 sono stati complessivamente 432, di cui 349 destinati all'accoglienza di beneficiari appartenenti alle categorie ordinarie, 52 destinati all'accoglienza di minori non accompagnati e 31 a persone con disagio mentale e disabilità fisica (le cosiddette «categorie vulnerabili»). Complessivamente nel 2014 la rete dello Sprar (secondo il *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia* del 2015) ha messo a disposizione 20.752 posti di accoglienza finanziati e gli enti locali titolari di progetto sono stati complessivamente 381, di cui 342 comuni, 31 province e 8 unioni di comuni, per un numero totale di 22.961 migranti accolti. Gli interventi si sviluppano in contesti molto diversi tra loro, da grandi città a piccoli centri, da aree metropolitane a cittadine di provincia; i Centri di accoglienza sono prevalentemente di piccole dimensioni e affidati alla gestione di organismi di terzo settore. Oltre il 40% delle presenze registrate a livello regionale si concentrano nel Lazio e in Sicilia (rispettivamente 22,2% e 19,7% del totale nazionale), seguite da Puglia e Calabria (8,8% e 8,4%).

I tempi di permanenza nei Centri Sprar, secondo quanto indicato dalle Linee-guida del Ministero dell'Interno (d.m. 22 luglio 2008, modificato dal d.m. del 5 agosto 2008) si protraggono, per i richiedenti asilo, fino alla notifica della decisione della Commissione territoriale (in caso di decisione negativa, la presentazione del ricorso consente al ricorrente di rimanere in accoglienza finché non gli sia consentito il lavoro ai sensi dell'art. 11, c. 1 del d.lgs. n. 140/2005, ovvero nel caso in cui le condizioni fisiche non gli consentano il lavoro, art. 5, c. 7 del d.lgs. n. 140/2005) e sono di sei mesi in caso di riconoscimento di protezione internazionale, sussidiaria o umanitaria; i tempi di accoglienza dei titolari di protezione appartenenti a categorie ordinarie possono essere prorogati per circostanze eccezionali e debitamente motivate anche in relazione ai percorsi di integrazione avviati, previa autorizzazione del Ministero dell'Interno tramite il Servizio centrale, per periodi di sei mesi o per maggiori periodi secondo le esigenze, in particolare per le categorie vulnerabili, i tempi di accoglienza possono essere prorogati sulla base di comprovati motivi, previa autorizzazione. Nel 2014 sono uscite dal circuito di accoglienza dello Sprar 5.855 persone e i motivi di uscita sono stati per il 31,9% la riuscita e il proseguimento del percorso di autonomia e integrazione, per il 32,8% l'abbandono dell'accoglienza per iniziativa personale del beneficiario, per il 30,1% la scadenza dei tempi di accoglienza.

Per quanto concerne le fonti di finanziamento dello Sprar esse sono le risorse del Fondo europeo per i rifugiati e quelle assegnate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri relativamente al fondo «Otto per mille» Irpef a gestione statale che prevede una voce specifica. Le risorse attribuite centralmente non coprono la totalità del costo dei progetti, gli enti locali sono, infatti, chiamati a partecipare alla spesa, cofinanziando almeno il 20% del costo complessivo. Il 4 settembre 2013 è stato pubblicato il decreto del Ministero dell'Interno del 30 luglio 2013 per la presentazione delle domande di contributo per il Fnpsa per il triennio 2014-2016, la capacità ricettiva prevista del sistema è poi stata ampliata e ammonta oggi a 20.000 posti di accoglienza.

Altre forme di accoglienza sono quelle istituite dagli enti locali per ospitare, come previsto dall'articolo 40 della Turco-Napolitano, gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia «per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza». Tra i beneficiari di queste iniziative possono rientrare anche richiedenti e

titolari di protezione internazionale, ma la legge non prevede alcun obbligo in capo agli enti locali di istituire tali strutture né di provvedere all'accoglienza o all'assistenza di tale tipologia di persone, per cui si è vista la nascita di Centri d'accoglienza spesso al di fuori di qualsiasi logica di progettazione degli interventi a livello nazionale. A norma di legge tali Centri di accoglienza sono finalizzati a rendere autosufficienti le persone ospitate nel più breve tempo possibile; le strutture provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti, all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana, e all'assistenza socio-sanitaria. Nei fatti però, a causa della scarsità di risorse, gli standard di accoglienza si allontanano, spesso, dalle previsioni normative, e variano da Centri che offrono solo l'accoglienza di base a Centri che forniscono servizi di assistenza, orientamento e accompagnamento, da Centri aperti h24 a Centri cui si può accedere solo per le ore notturne e che chiudono durante il giorno.

Le grandi aree metropolitane, come Roma, Milano, Torino, Bologna dispongono di circuiti di accoglienza costruiti nel tempo, dedicati prevalentemente o esclusivamente a richiedenti e titolari di protezione internazionale, non appartenenti alla rete dello Sprar e aventi regole di accesso e capacità ricettive del tutto peculiari e non confrontabili tra loro. Sempre con riferimento ad alcune città metropolitane (Roma, Milano, Firenze e Torino), nel 2007 sono stati istituiti dei Centri polifunzionali per lo svolgimento in comune di attività in favore di richiedenti asilo, rifugiati e protetti umanitari. Si tratta di un modello organizzativo ideato specificamente per alcune città che affrontavano un afflusso di persone e i cui Centri oltre all'accoglienza, avrebbero garantito servizi di assistenza medica e psicologica, formazione professionale e tutoraggio.

L'inserimento nei circuiti di accoglienza locali avviene sulla base di liste di attesa e di tempi spesso estremamente lunghi, che costringono i richiedenti asilo e rifugiati a ricorrere, nell'attesa, ai servizi alloggiativi per senza fissa dimora, a quelli previsti per l'emergenza freddo o a vivere in strada o in insediamenti abusivi, auto-organizzati e spesso particolarmente problematici dal punto di vista sociale.

Va ricordato, infine, il ruolo che ha avuto la Protezione civile nella gestione delle emergenze, cui il governo ha dato mandato il 12 febbraio 2011 di attuare un piano per l'accoglienza dei migranti in relazione all'emergenza Nord Africa. Tale esperienza si è conclusa ufficialmente

il 31 dicembre 2012 ma in alcune realtà ancora oggi sono presenti i Centri aperti in quelle circostanze, talvolta gestiti dalla Regioni.

3. Elementi del dibattito sull'accoglienza degli stranieri in Italia

Intorno ai Centri di accoglienza per stranieri molti sono stati gli approcci disciplinari di analisi. Giuristi, antropologi, scienziati politici, sociologi, amministrativisti, esperti di servizio sociale, mondo della comunicazione, attivisti di organizzazioni umanitarie hanno, ciascuno dal proprio punto di vista, studiato il regime di regolazione dell'accoglienza.

Se a livello generale la spettacolarizzazione degli sbarchi e gli aspetti umanitari delle crisi chiamano subito in causa l'intervento di assistenza senza dare spazio alla riflessione su cosa accada dopo l'arrivo dei migranti nell'immediato e a distanza di sei, dodici, ventiquattro mesi, una parte della riflessione degli studiosi nasce anche prima: alcuni autori leggono l'istituzione di Centri di accoglienza come «luoghi dell'etichettamento» e ambiti in cui si realizza la cosiddetta *stratificazione civica*, che complica la dicotomia tra migrazione regolare e irregolare. Nello stesso filone di analisi si potrebbe citare l'approccio securitario alle migrazioni, con una «crescente estensione di quello che è stato definito come “governo umanitario” ad ambiti che ne erano generalmente esclusi» (Rigo e Dines, 2014), come quello della gestione dell'intervento sociale e occupazionale. Altri autori invece analizzano le conseguenze che l'accoglienza attraverso Centri abbia nel complesso percorso di integrazione dei cittadini stranieri. Poi c'è un approccio, tipico degli *ethnic racial studies*, che pone l'attenzione allo studio comparativo delle categorie etniche e razziali e la produzione di identità sociali, di rapporti di potere, e delle forme di conoscenza all'interno delle strutture. Infine, si inserisce nello stesso ambito di approfondimento sui Centri, il dibattito sul diritto di asilo e più in generale sui livelli di protezione internazionale garantiti dal nostro paese.

Il primo ambito di approfondimento è quello securitario, e riguarda il legame tra migrazioni e sicurezza, peraltro tutt'altro che scontato e che sta indirizzando gli interessi degli esperti di sicurezza soprattutto per la categoria della «immigrazione irregolare». In questa lettura l'irregolarità riguarda la disgiunzione tra l'autorizzazione statale ad attraversare la frontiera e la presenza dell'individuo sul territorio in assenza di un titolo che lo legittimi (Campesi, 2013). Una violazione alle nor-

RPS

Marco Accorinti

me sull'accesso viene elevata a minaccia alla sicurezza, ma in realtà testimonia l'incapacità dello Stato a controllare le frontiere e quindi una diminuzione della propria sovranità e della credibilità delle proprie istituzioni. D'altra parte in qualche modo certifica la pericolosità di «clandestini» che riescono a eludere la sorveglianza statale e si rendono «invisibili» e perciò sospetti, inaffidabili, rischiosi per l'ordine pubblico. Da tali processi è sorta una mentalità da «stato di assedio» che riguarda la detenzione amministrativa, di cui si dirà, e i respingimenti in alto mare, assai lontani dal quadro costituzionale. È in particolare questa l'opinione di Giuliano Amato (in Mazza, 2013, p. 11) che definisce i Cie una «sfida alla nostra coscienza e alla nostra stessa Costituzione, con la quale conviviamo da quando decidemmo di non poterne farne a meno». Il dibattito, peraltro europeo, è nato in contemporanea con l'apertura di tali Centri, che raccolgono uomini e donne che senza aver commesso alcun reato vi vengono trattenuti per ricevere all'interno un trattamento non diverso da quello carcerario, in ragione della conclusione di un procedimento non giudiziario ma amministrativo deliberato – appunto – da un'autorità amministrativa a opera di un giudice al quale non è attribuita alcuna competenza in ordine alle forme ordinarie di detenzione. Peraltro la questione di costituzionalità è «risolta» dagli stessi critici dei Centri, sostiene Amato (*ivi*, p. 12) «richiamando l'art. 5 comma 1 (f) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che conclude l'elenco dei casi nei quali è legittimo limitare la libertà personale con la necessità di impedire l'ingresso illegale nel paese e con le esigenze del procedimento di espulsione o di estradizione». Ma riprendendo Campesi (2015), l'aspetto che più riguarda il discorso che si vuole qui fare è che la detenzione amministrativa degli stranieri negli ultimi anni è diventata una pratica ordinaria di controllo, una «routine amministrativa che non ha più bisogno di essere legittimata da particolari esigenze» (*ivi*, p. 196). Ed è proprio Campesi che avverte come un settore ordinario della politica, quale è quello che riguarda le migrazioni, finisce per essere sospinto nella sfera delle questioni della sicurezza da due forze: da una parte la teoria della securitarizzazione e dall'altra quella del panico morale o della criminalizzazione. La sostanza è quella di considerare l'«accoglienza» dei migranti in un quadro teorico-politico che fa riferimento alle «minacce che mettono in pericolo l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale. Tale *frame* è generalmente prodotto da attori politici e burocrati della sicurezza i quali riescono a canalizzare paure e ansie verso argomenti, costruendo una legittimazione per il loro intervento o l'estensione delle loro pre-

rogative attraverso l'attribuzione di poteri speciali» (Campesi, 2015, p. 61, corsivo nostro). Ecco allora che i Centri di accoglienza vengono aperti attraverso prassi normative di emergenza-urgenza, che si diffonde la pratica della detenzione amministrativa in violazione sistematica dei diritti dei migranti e richiedenti protezione. E in seguito i Centri rimangono, nonostante il contesto eccezionale nel quale sono sorti, e in qualche modo progressivamente istituzionalizzano «la pratica quotidiana dei burocrati della sicurezza, senza drammatiche fratture dell'ordine normativo, ma attraverso una lenta erosione degli standard giuridici esistenti» (*ibidem*)¹.

A fianco della logica securitaria del governo del rischio per strutture come i Cie e i Cara, Rigo e Dines (2014) avvertono però come la crescente commistione tra paradigma securitario e quello umanitario nella gestione delle migrazioni domini molta parte di una letteratura attenta agli effetti delle scelte in campo migratorio. Si tratta dell'ambigua logica, motivata sempre dai caratteri dell'emergenza, del governo umanitario di coloro che sono appena arrivati, e riguarda in particolare i Cpsa e i Cda. Essi affermano chiaramente che «se la securitizzazione delle migrazioni si è basata sulla discutibile distinzione tra le migrazioni “buone”, composte dai regolari ai quali riservare diritti, e quelle “cattive”, di cui fanno parte i clandestini da espellere, il paradigma umanitario sembra muoversi piuttosto in una zona di distinzione, per cui l'accesso ai diritti e alle prestazioni non è stabilito una volta per tutte, ma viene continuamente rinegoziato con soggetti sia pubblici sia privati» (Rigo e Dines, 2014). Ecco allora che all'interno dei Cda si contratta il periodo di permanenza anche oltre i termini previsti dalla legge, negli accampamenti informali intorno alla struttura Cara di Borgo Mezzanone esiste una sorta di barriera osmotica con il Cara ufficiale che consente di allacciare l'acqua o l'elettricità o l'elezione del domicilio presso una organizzazione. Gli autori concludono che «pur se animato dalle migliori intenzioni, il dibattito sull'accoglienza dignitosa, tende a far dimenticare che trattandosi di lavoratori [si potrebbe aggiungere, protetti internazionali] bisognerebbe forse parlare di politiche sociali» (*ivi*).

Il quadro si complica se si considerano in particolare gli immigrati che

¹ Si ricorda che nel settembre 2014 è stato pubblicato il *Rapporto sui Centri di identificazione ed espulsione* voluto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, presieduta dal senatore Luigi Manconi.

chiedono protezione all'Italia. Molti autori² evidenziano come l'apparato giuridico, italiano ma anche internazionale, nel tempo abbia subito diverse evoluzioni con l'effetto di una progressiva concentrazione di diritti garantiti³. Così l'Europa negli ultimi anni ha emanato molte direttive, tutte recepite dal nostro ordinamento, che, come sottolineato da molti, però manca di un *corpus* normativo organico che sia in grado di considerare le persone bisognose di protezione nel loro percorso di ingresso e soggiorno in Italia, ma che sia anche in grado di regolamentare le modalità di gestione dei progetti di accoglienza e di controllo della loro implementazione. Ne viene infatti fuori una disorganicità evidente a livello locale, come analizzato ad esempio nel caso romano⁴, con iniquità manifeste all'interno del territorio.

Anche il riconoscimento della protezione internazionale, nelle sue due forme di *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria, presenta differenze rilevanti dal punto di vista qui analizzato, in quanto ad esempio un rifugiato riconosciuto inserito in un Centro può chiedere che un proprio figlio o parente possa essergli ricongiunto anche all'interno di quel Centro (o di altro adeguato per il proprio nucleo familiare) mentre il protetto sussidiario no, salvo in rari casi di vulnerabilità riconosciuta. Oltre alle differenti percezioni che un giudizio espresso in maniera frettolosa da una Commissione territoriale possa avere nel protetto internazionale stesso e nel suo nucleo familiare (come ben descritto in Manocchi, 2011), preme sottolineare come esistano rilevanti diversi livelli di accoglienza tra protetti internazionali, umanitari o diniegati. Del resto ai rifugiati è precluso qualunque canale legale per l'ingresso nello Stato dove vogliono fare domanda di protezione e sono quindi costretti ad aggirare i sistemi di sorveglianza, molto spesso «confondendosi con i flussi di migranti clandestini gestiti dalla criminalità organizzata, dedita al traffico di esseri umani, e tollerati dalle autorità di sicurezza dei paesi di origine e di transito. Risulta, così, inevitabile che l'esecuzione di misure finalizzate al controllo dell'immigrazione ricada anche sui rifugiati» (Mastromartino, 2011, p. 57). Si tratta di componenti chiave nel sistema della *stratificazione civica* molto

² Si citano tra gli altri Sassen (1999), Ambrosini e Marchetti (2008), Schiavone (2009).

³ Una deriva istituzionale troppe volte utilizzata è stata anche quella di far fare la richiesta di asilo a persone che si trovavano nel territorio senza provenire da situazioni di pericolo personale, come unica possibilità di loro presa in carico.

⁴ Si veda Accorinti, Denaro e Sanguinetti (2014).

ben espresso su questa rivista nel 2010 da Matteo Rinaldini. Parafrasandone il discorso, l'accoglienza diventa lo strumento formale di inclusione ed esclusione rispetto ai diritti di cui i migranti hanno accesso: la competizione di regolazioni nazionali, regionali e locali dell'accoglienza ha contribuito a produrre diversi *status* socio-giuridici di residenza a cui corrispondono differenti spettri di diritti di cittadinanza. Per cui se i protetti internazionali hanno vie privilegiate di alloggio, il migrante non gode di uno specifico regime (Aleni, 2011) e si trova in una posizione residuale, nonostante sia magari un cittadino regolarmente residente da anni. Una prima forma di stratificazione dei migranti è pertanto legata alla provenienza e al motivo di accesso e di soggiorno.

Un'altra interpretazione legge i Centri prescindendo dalla questione dei nomi e analizzandone la struttura giuridica. L'attenzione è centrata principalmente sui Cie, ma in realtà si potrebbe anche estendere il discorso ai Cara e anche ai Cda. Tali luoghi sono stati pensati come «spazi di eccezione», in cui la legge in qualche modo viene sospesa, in quanto viene progressivamente spogliato il soggetto del proprio, personale, statuto giuridico, rendendolo «inesistente» sul territorio dello Stato dal punto di vista giuridico ed escludendolo dalla cittadinanza. Usando parole di Agamben (1995) il migrante nei Centri è «nuda vita» di fronte al potere sovrano e gli «espulsi» presenti nei Cie sono lì, sul suolo italiano, ma dovrebbero essere altrove, sul confine dal quale devono essere allontanati. In questa luce, autori come Dines e altri (2014) ricordano le numerose proteste che si sono avute nel Cpsa di Lampedusa, fino allo scandalo del trattamento contro la scabbia emerso nel dicembre 2013 grazie ai telefonini di alcuni rifugiati provenienti dalla Siria (che dimostrarono così non solo la propria capacità di autoderminazione e di rivendicazione politica, ma anche la facilità di accesso ai *network* comunicativi). Un contrasto particolarmente evidente con tutta la serie di dichiarazioni di principio proclamate in più riprese da autorevoli personaggi di governo circa il trattamento umanitario offerto a quanti arrivassero in Italia.

Secondo l'approccio di Farah (2003) il percorso del migrante subisce un cambiamento anzitutto nel momento in cui richiede protezione e poi quando riceve lo *status* di rifugiato, talmente forte che ha ripercussioni sull'identità stessa del soggetto. Alcuni autori (tra gli altri Manocchi, 2011) leggono i cambiamenti di identità, determinati da percorsi amministrativi-istituzionali, attraverso gli strumenti concettuali delle transizioni biografiche. Si tratta di cambi di vita, positivi o nega-

tivi, che determinano mutamenti più o meno netti nello stato di vita. In tali processi intervengono a livello generale le condizioni storico-sociali in cui vive l'individuo, ma anche, nel caso degli stranieri, le norme giuridiche e sociali della comunità in cui il migrante si inserisce come anche il confronto e il conforto che l'individuo trova nei suoi pari. Le transazioni biografiche di molti immigrati, secondo questo approccio, non sono sorrette da norme sociali che aiutano a rileggerle, ma sono eventi improvvisi, inaspettati, che disorientano l'individuo e che lo portano a non gestire adeguatamente le conseguenze di decisioni e scelte prese da altri. Sostiene Olagnero (2008, p. 43) che gli eventi che interessano i rifugiati sono «non del tutto prevedibili, né per occorrenza, né per durata, né per gli effetti prodotti. [...] sono sperimentati da una cerchia più ristretta di persone, non sono rigidamente normati e calendarizzati, appaiono poco prevedibili, e possono alterare (indebolire o potenziare) la capacità del soggetto». Si tratta, con altre parole, di scelte non personali dei rifugiati (o degli immigrati) stessi, ma di decisioni del paese ospitante in termini di procedure di accesso e di organizzazione del sistema di accoglienza che definiscono i percorsi delle persone migranti. Nel caso dei rifugiati, dati i tempi delle Commissioni territoriali (e dell'eventuale procedimento di revisione), possono durare anche anni, e attraverso il pur legittimo procedimento di riconoscimento, il sistema incanala il richiedente in un percorso che per un verso è fortemente stigmatizzante (in quanto lo fa percepire come «vittima», secondo Manocchi, 2011), e per altro reso più drammatico dalla necessità per il rifugiato di rimanere all'interno della definizione a lui assegnata dal sistema di accoglienza pena l'esclusione dall'alloggio e la nozione di «imbrogliatore» (Van Aken, 2008) o di approfittatore dell'accoglienza italiana⁵.

Strettamente collegato al procedimento ora descritto, un altro modo di considerare i processi di etichettamento è quello che considera gli effetti che l'inserimento in un Centro possa avere in termini di dinamiche assistenzialistiche che rallentano, di fatto, il processo di inserimento sociale. L'approccio è spesso inconsapevole in molti operatori sociali, che risentono di una visione dell'assistenza basata sull'immagine dello straniero come una persona senza radici e che ha bisogno di radicarsi in un luogo particolare, riconosciuto e riconoscibile. Così il migrante verrà visto come un «non-soggetto da rieducare» (Manoc-

⁵ Si veda anche, in questa stessa rivista, il contributo di Elena Spinelli, sulla discriminazione istituzionale.

chi, 2011, p. 5) e non portatore di una cultura altra, che possa anche mettere in discussione ciò che vive o che gli altri pensino per lui sia adeguato vivere.

Tra gli operatori sociali e gli altri «addetti ai lavori» una delle rappresentazioni più comuni su coloro che accedono al sistema di accoglienza è il pregiudizio secondo il quale la protezione internazionale costituisca una via preferenziale in grado di offrire molto più supporto di quello riservato al «semplice» migrante economico. Tale ipotesi è non solo destituita di plausibilità in base ad alcune esperienze di ricerca locale, ma soprattutto risulta intrisa di processi di etichettamento che portano i protetti, dopo molti mesi (e in alcuni casi, anni) di assistenzialismo, a vivere situazioni peggiori rispetto al momento dell'arrivo in Italia. Nella pratica di ricerca si osserva infatti che l'esperienza del migrante protetto (considerato in generale come richiedente asilo, rifugiato riconosciuto, protetto sussidiario, protetto umanitario, migrante forzato, persona vulnerabile) è definita dall'apparato amministrativo che lo prende in carico, sia dal punto di vista burocratico-istituzionale (una volta inserito in «una» banca dati) sia da quello relativo alle azioni messe in campo da Enti locali e organismi di terzo settore. Zetter già nel 1991 mostrava le conseguenze negative delle etichette con le quali vengono identificati i protetti, come «vittime», «prive di sostegni», «bisognose di aiuto», «vulnerabili», «incapaci di agire» (soprattutto nel caso dei minori non accompagnati), e poi «falsi richiedenti», «sfruttatori del sistema», «destinatari», «beneficiari di progetti». Un'altra parte di studiosi (tra gli altri Sigona, 2003) mostrando come anche gli operatori sociali usino tali etichette non percepiscono le conseguenze pratiche, anzi riproducono le condizioni di discriminazione istituzionale, e abitano a un protratto assistenzialismo, ostacolando il raggiungimento dell'autonomia. Come ben descritto da Manocchi (2014, p. 393) «mantenere i rifugiati in una situazione di non riconoscimento pubblico, e gestirne il riconoscimento politico, porta, oltre all'impossibilità per essi di parlare in prima persona, alla necessità di interlocutori che li rappresentino, che parlino in loro vece. [...] Attraverso questa strategia che porta i rifugiati a essere senza voce [...], lo Stato, gli enti locali e le organizzazioni rafforzano la loro posizione e trovano valide giustificazioni alle loro azioni, giustificazioni che occultano alternative percorribili ma politicamente pericolose». Senza poi considerare alcuni fatti emersi dalla cronaca giudiziaria che descrivono i rifugiati come luogo in cui, non solo le pratiche conoscitive e organizzative dello Stato, ma anche quelle di organismi privati trovano da una

parte giustificazione alla propria azione e dall'altra rilevante convenienza economica.

Il tema del rapporto tra operatori (di solito del terzo settore) e persone protette, che molto spesso è diretto e molto ravvicinato (rispetto a quello delle istituzioni), ha fatto emergere attraverso indagini di campo (Manocchi, 2014) due preconcetti molto radicati: anzitutto l'idea che i migranti debbano adattarsi al sistema che trovano (e quindi per esempio abbandonare alcune abitudini alimentari) e dall'altra la convinzione che i rifugiati siano vittime di cui prendersi cura. Anche i media (come correttamente evidenziato da Gargiulo, 2014) svolgono una funzione rilevante sia selezionando, enfatizzando o escludendo aspetti del fenomeno o eventi, sia fornendo cassa di risonanza a una serie di simboli, elementi e idee, costruendo un «senso comune sull'argomento».

La cronaca fa anche emergere spinte dei migranti a spezzare il circolo vizioso per adeguarlo alle proprie aspettative, e allora si sono riprodotte quasi ovunque occupazioni di stabili abbandonati, rifiuto del cibo nei Centri ufficiali, utilizzo alternativo delle risorse economiche a loro destinate, forme di partecipazione e di protesta collettive, che in realtà sembrano più sottendere denunce sistematiche di mancanze nei servizi di accoglienza e sostegno. Del resto, la gran parte dei Centri è stata collocata in zone remote delle città che amplificano l'effetto segregazione nel quale i migranti si trovano a vivere.

4. Le prospettive di riforma del sistema

L'intesa tra il governo, le Regioni e gli enti locali sul «Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati», raggiunta in Conferenza unificata il 10 luglio 2014, rappresenta un documento importante di nuova programmazione del sistema di accoglienza nazionale.

Il testo, che prende atto del numero elevato di profughi presenti in Italia e della necessità di un'accoglienza organizzata in maniera «dignitosa e rapida», si basa su una serie di principi, tra cui la distinzione tra una «fase di soccorso» nelle regioni di sbarco e limitrofe (che identifica nei Cpsa), una «prima accoglienza e qualificazione» («Centri-Hub» regionali e/o interregionali) e una «seconda accoglienza e integrazione» (Sprar). L'idea dominante è che ci sia un passaggio da una

fase all'altra attraverso «l'utilizzo delle strutture già esistenti o attraverso la creazione di nuove, che rispondano a modalità di gestione omogenee definite dal Tavolo di coordinamento nazionale».

Da una parte quindi sembrerebbe condivisa la conversione delle strutture esistenti, l'affermazione (e quindi l'ampliamento) dello Sprar e l'istituzione di «Centri/Hub regionali e/o interregionali». Tali Centri, che riecheggiano una terminologia affermata nell'Unione europea, nel documento del 2014 si dice che dovranno avere le seguenti caratteristiche e funzioni: «capienza adeguata al bacino di riferimento regionale o interregionale e comunque in linea con i modelli di gestione congruenti con le funzioni da svolgere; accoglienza riferita a stranieri che siano già stati sottoposti alle procedure di foto segnalamento e al primo *screening* sanitario e che abbiano espresso, nella fase di soccorso, la volontà di richiedere protezione; tempo di permanenza limitato al periodo necessario alla formalizzazione della domanda di protezione (modello C3) e alla conclusione delle procedure di esame delle domande da parte della Commissione o della Sezione territoriale competente nonché alla individuazione della migliore collocazione possibile nel Sistema Sprar; assorbimento da parte dei Centri/Hub di livello regionale di tutte le altre attività attualmente gestite nei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara)».

Del documento ufficiale, nell'anno in corso si è dato seguito a due punti: l'ampliamento dei posti Sprar e l'apertura di nuove strutture per minori stranieri non accompagnati. La questione degli *hub* regionali è stata introdotta, da quanto si legge nel documento, nella logica dell'«accoglienza diffusa», e non più di grandi Centri per un numero elevato di migranti, ma affidata alle prefetture e con «il coinvolgimento del territorio» altrimenti si corre il rischio di «creare disagi e tensioni, non tenendo in conto il metodo proficuamente costruito a seguito dell'Emergenza Nord Africa», in cui però, si deve anche ricordare, un ruolo decisivo (di coordinamento e non solo) lo aveva avuto il Dipartimento della Protezione civile. Molto probabilmente se nel corso dell'anno non si è dato seguito a quella decisione di ristrutturazione del sistema è perché il flusso di migranti non si è interrotto, anzi è aumentato e quindi si è dovuto non solo non chiudere le strutture esi-

⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri, Conferenza unificata, *Intesa tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali sul piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*, Repertorio atti n.77/ Cu del 10 luglio 2014.

stenti ma aprirne di nuove e richiedere ai prefetti di trovare nuove strutture o agli Enti gestori di ampliare il numero degli accolti. Tuttavia l'idea di un *hub*, o anche di un *hotspot* come viene definito dalle conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 in cui all'attività dei governi nazionali si dovrebbe affiancare quella di esperti Easo, Frontex e Europol, si sta affermando nelle politiche di gestione del fenomeno nonché nel sistema di accoglienza.

Diversi dubbi sono sorti dal Tavolo Asilo (che raccoglie Acli, Arci, Asgi, Caritas italiana, Fcei, Centro Astalli, Sant'Egidio, Cir, Cds, Save the children), presentati in un comunicato stampa del 19 maggio 2015 proprio sul tema degli *hub* regionali dove dovrebbero essere realizzate le operazioni di identificazione e formalizzazione della domanda di protezione. Secondo le principali organizzazioni di intervento (anche di accoglienza) si corre il rischio di replicare «l'inefficace e segregante esperienza dei Cara» e si dice che «il ruolo degli *hub* dovrà essere esclusivamente quello di prima accoglienza: deve essere assicurato inderogabilmente il trasferimento dei richiedenti asilo in tempi brevissimi verso le strutture territoriali di accoglienza». Sembra infatti opinione degli operatori sociali quella di modificare il sistema ordinario prevedendo anzitutto una pianificazione adeguata, criteri di ripartizione a carattere regionale definiti, strutture piccole e diffuse ed eliminando l'onere del co-finanziamento locale.

5. *Punti conclusivi*

Nel luglio del 2013 l'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (Acnur) ha pubblicato un documento contenente *Raccomandazioni circa importanti aspetti della protezione dei rifugiati in Italia*, all'interno del quale vengono giudicati «soddisfacenti» gli standard italiani di protezione per ciò che riguarda la procedura e i lavori delle Commissioni territoriali per l'esame delle domande di protezione, ma viene anche sottolineato che l'arrivo di 63.000 migranti nel 2011 ha determinato un «deterioramento degli standard di accoglienza» che si è protratto per tutto il 2013. Già prima del 2011 l'Acnur riteneva il sistema insufficiente per accogliere i richiedenti asilo in caso di arrivo massivo, e dopo il 2013 le condizioni dell'accoglienza sono peggiorate a causa dell'affollamento nelle strutture messe a disposizione dalle autorità. Così ne è derivata una «qualità scadente delle prestazioni di accoglienza», che non poteva dirsi inattesa secondo l'Acnur, a causa di

due motivi: da una parte per la «assenza di preparazione strutturale e strategica» e dall'altra per un «approccio basato sull'emergenza» tipico di molta parte dell'intervento italiano in materia.

Tale severo giudizio non solo è stato ripreso in più occasioni da alte istituzioni chiamate a decidere circa il rinvio in Italia di richiedenti identificati Eurodac e presenti in altri paesi (secondo la procedura Dublino), ma anche sembra sottolineare come a occhi internazionali appaiono seri dubbi circa la tenuta del sistema di accoglienza italiano a causa di *defaillances* sistematiche (Mastromartino, 2011) in un momento di aumento crescente delle domande di asilo, al punto di non inviare in Italia casi «dublino». Il dibattito scientifico e la pratica della ricerca sociale mostrano da un lato fattori di complicazione del sistema di accoglienza dei migranti, che sono molto legati al contesto socio-politico e legislativo al momento dell'apertura di ciascun tipo di Centro e il carattere di ordinarietà/straordinarietà degli interventi implementati, dall'altra il livello di rischio di inefficacia dell'intervento rispetto all'auspicabile autonomia dei migranti accolti e di iniquità di trattamento, assistenzialismo e derive di marginalizzazione insite nel sistema stesso.

Riferimenti bibliografici

- Accorinti M., Denaro C. e Sanguinetti A., 2014, *Impatti sul sistema di accoglienza dei richiedenti/titolari di protezione internazionale a Roma: operatori, interventi e politiche sociali*, Conferenza Espanet, Torino, disponibile all'indirizzo internet: www.espanet-italia.net/images/conferenza2014/sessioni/sessione_2/Accorinti_Denaro_Sanguinetti.pdf.
- Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar, in collaborazione con Unhcr, 2015, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia*, Roma, disponibile all'indirizzo internet: www.interno.gov.it/sites/default/files/t31ede-rapp_prot_int_2015_-_rapporto.pdf.
- Agamben G., 1995, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Einaudi, Torino.
- Aleni L., 2011, *Migranti e tutela dei diritti fondamentali: poche luci e molte ombre*, «Parolechiave», n. 2, pp. 69-83.
- Ambrosini M. e Marchetti C. (a cura di), 2008, *Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati*, Franco Angeli, Milano.
- Campesi G., 2015, *La detenzione amministrativa degli stranieri in Italia: storia, diritto, politica*, Carocci, Roma.
- Campesi G., 2013, *Immigrazione: da questione sociale a minaccia per la sicurezza*, «Commentary Ispi», 22 ottobre.

- Dal Lago A., 1999, *Non-Persone. L'esclusione dei migranti da una società globale*, Feltrinelli, Milano.
- Farah N., 2003, *Rifugiati. Voci dalla diaspora somala*, Meltemi, Roma.
- Gargiulo E., 2014, *Dall'inclusione programmata alla selezione degli immigrati: le visioni dell'integrazione nei documenti di programmazione del Governo italiano*, «Polis», XXVIII, n. 2, agosto, pp. 221-250.
- Mazza C., 2013, *La prigione degli stranieri*, Ediesse, Roma.
- Manocchi M. 2011, «Questo sì che è un rifugiato». *La valutazione della domanda d'asilo e i processi di etichettamento*, «Interdipendenze», n. 4.
- Manocchi M., 2012, *Richiedenti asilo e rifugiati politici. Percorsi di ricostruzione identitaria: il caso torinese*, Franco Angeli, Milano.
- Manocchi M., 2014, *Richiedenti asilo e rifugiati: processi di etichettamento e pratiche di resistenza*, «Rassegna italiana di sociologia», a. LV, n. 2, aprile-giugno.
- Mastromartino F., 2011, *Il diritto di asilo. Funzione, contenuti e garanzie di un diritto soggettivo*, «Parolechiave», n. 46, pp. 47-67.
- Olagner M., 2008, *Corsi di vita e transizione biografiche*, in Bonica L. e Cardano M. (a cura di), *Punti di svolta. Analisi del mutamento biografico*, il Mulino, Bologna.
- Rigo E. e Dines N., 2014, *Oltre la clandestinità: lo sfruttamento umanitario del lavoro nelle campagne del mezzogiorno*, 4 novembre, disponibile all'indirizzo internet: www.connessioniprecarie.org/2014/11/04/oltre-la-clandestinita-lo-sfruttamento-umanitario-del-lavoro-nelle-campagne-del-mezzogiorno/.
- Rinaldini M., 2010, *Lo status di immigrato alla luce del concetto di stratificazione civica: riflessioni sulla situazione italiana*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, pp. 101-120.
- Sassen S., 1999, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla forza Europa*, Feltrinelli, Milano.
- Sayad A., 2002, *La doppia assenza: dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina, Milano.
- Schiavone G., 2009, *Il diritto di asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie. Uno sguardo d'insieme tra il de iure e il de facto*, «Mondi migranti», n. 3, pp. 37-56.
- Sigona N., 2003, *How can a «Nomad» be a «Refugee»? Kosovo Roma and Labelling Policy in Italy*, «Sociology», vol. 37, n. 11, pp. 69-79.
- Van Aken M., 2008, *Rifugio Milano. Vie di fuga e vita quotidiana dei richiedenti asilo*, Carta Editore, Torino.
- Zetter R., 1991, *Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity*, «Journal of Refugee Studies», vol. 4, n. 1, pp. 39-62.

ATTUALITÀ
Prevenire e contrastare l'abuso
e il maltrattamento sui minori

L'abuso e il maltrattamento sui minori: una sfida al sistema del welfare

Angela Cammarella e Francesca Menozzi

RPS

Il fenomeno del maltrattamento sui minori va inquadrato in una prospettiva multidisciplinare. Vi sono evidenze cliniche e di ricerca che mostrano, fra l'altro, come esso aumenti il rischio di esiti disadattivi anche in età adulta. L'impatto del maltrattamento sui minori sulla spesa pubblica è invece tema ancora poco indagato, in quanto raramente viene considerata la gamma complessiva di interventi di protezione del minore, che impegnano strutture e ambiti disciplinari diversi. I poli specialistici del privato sociale per il contrasto

al maltrattamento sui minori, come il Centro provinciale Giorgio Fregosi - Spazio sicuro di Roma, costituiscono osservatori privilegiati sul fenomeno. La sfida alle politiche sociali è valorizzare l'investimento per prevenire/contrastare la vittimizzazione infantile. Nell'articolo vengono esposti i principali elementi della letteratura scientifica sull'impatto negativo del maltrattamento all'infanzia e i costi associati e vengono presentati alcuni dati sull'attività del Centro Fregosi rilevanti in tal senso.

1. Introduzione

L'abuso e il maltrattamento all'infanzia costituiscono un grave problema di salute pubblica i cui esiti di morbidità e mortalità sono difficili da stimare nella loro reale consistenza sia per la mancanza di strumenti di registrazione standardizzati e condivisi, sia per l'entità del «sommerso». Oltre a comportare esiti sulla salute fisica e mentale nel breve e nel lungo periodo, l'abuso all'infanzia impegna in modo rilevante il sistema del welfare di tutti i paesi, comportando alti costi umani, sociali, sanitari, giuridico-giudiziari e spese per fare fronte alla delinquenza e alla mancata produttività (Who, 2013). In Italia 100.000 bambini (0,98% popolazione minorile) sono risultati vittime di maltrattamento e trascuratezza nel 2011 (Terre des Hommes e Cismai, 2013). In Europa ogni anno muoiono 852 bambini al di sotto dei 15 anni a causa dei maltrattamenti subiti (Who, 2013). Negli Usa, nel 2013, i Child protective services hanno ricevuto 3,5 milioni di segna-

lazioni con 3,2 milioni di bambini abusati oggetto di indagine e 679.000 bambini vittime accertate di maltrattamento che rappresentano il 9,1% dei bambini americani; tra questi sono stati inclusi 1.520 bambini deceduti a causa dei maltrattamenti subiti (U.S. Department of Health and Human Services, 2013). Nel 2012 in Usa è stata fatta una stima di 220 milioni di dollari annui per spese relative a indagini, affidamenti, salute fisica e mentale, criminalità giovanile e adulta e altro (Gelles e Perlman, 2012).

Gli organismi internazionali e nazionali insistono sulla necessità della prevenzione dell'abuso all'infanzia, raccomandando un'implementazione del sistema di monitoraggio del fenomeno per avere una conoscenza rigorosa, necessaria alla predisposizione di programmi di prevenzione mirati (Who, 2006; 2014). È stato rilevato quanto un efficace sistema di prevenzione sia stato responsabile della diminuzione dell'incidenza dell'abuso sessuale in Usa nel periodo 1992-1999 (Jones, Finkelhor e Kopiec, 2001).

L'ampio corpo di ricerche prodotte e i report nazionali e internazionali sull'abuso e sul maltrattamento all'infanzia indicano con forza la necessità di progettare programmi di prevenzione del fenomeno declinabile a più livelli. A livello di prevenzione primaria per sensibilizzare alla tutela e favorire il benessere dei minori prima dell'insorgere del problema; a livello di prevenzione secondaria per intervenire precocemente quando compaiono i primi segni di abuso e traumatismo; a livello di prevenzione terziaria per ridurre il danno prodotto dalla violenza interpersonale tramite la presa in carico del sistema relazionale abusante.

Se molti sono gli studi sugli esiti sul *child abuse*, più rare sono le indagini sulle ricadute che tale fenomeno ha sulle spese che lo Stato deve affrontare per le sequele prodotte dall'abuso nel breve e nel lungo periodo nell'individuo e nella comunità. La consapevolezza dell'impegno economico richiesto agli Stati può orientare a progettare programmi di prevenzione *evidence based* che pur comportando una spesa nell'immediato possono rappresentare un rilevante risparmio successivo, contenendo o evitando le sequele della disfunzionalità personale.

Nel presente lavoro si intende fornire una panoramica sull'abuso perpetrato sui minori per mettere in risalto sia gli esiti delle relazioni maltrattanti sulla formazione della personalità, sia il loro impatto sulla comunità per i rilevanti costi economici richiesti per fronteggiarlo, gravanti sul bilancio statale e sul Pil nazionale. L'esperienza del Centro

provinciale Giorgio Fregosi - Spazio sicuro di Roma è stata in questo senso un osservatorio privilegiato per un approfondimento del fenomeno *child abuse* e di tutte le sue articolazioni. Pertanto sarà illustrata l'attività specialistica svolta nel Centro e alcune caratteristiche delle tipologie di abuso trattate.

2. *L'abuso e il maltrattamento all'infanzia*

L'abuso all'infanzia diviene oggetto sistematico di studio negli anni sessanta a opera del pediatra statunitense Kempe (Kempe e al., 1962) che, descrivendo la «sindrome del bambino battuto», mise in evidenza la correlazione tra le gravi lesioni fisiche rilevate nei bambini e il maltrattamento fisico. Questo primo studio aprì la strada a indagini che inizialmente si soffermarono sugli aspetti più visibili del maltrattamento per poi ampliare la prospettiva, considerando la multiformità e compresenza di fattori avversi. Contemporaneamente studi osservativi e ricerche empiriche in ambito infantile forniscono una visione del bambino come persona autonoma, con bisogni fisici, emotivi, psicologici e sociali specifici e con una traiettoria evolutiva che richiede di essere rispettata e favorita dagli adulti che ne hanno cura e responsabilità.

Un punto di svolta nel riconoscimento della soggettività dei bambini è rappresentato dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo di New York del 1989, ratificata dal Parlamento italiano nel 1991 (legge n. 176). Da allora è stata tracciata una linea di demarcazione tra il «diritto naturale» dei genitori sui figli e il riconoscimento dei minori come soggetti di diritto.

La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli di Strasburgo del 1996, esecutiva in Italia dal 2003 (legge n. 77), ribadisce i principi per la protezione dei minori che, pur non vincolanti sul piano giuridico, si riverberano sulle politiche sociali e sulla normativa, concorrendo a mutamenti favorevoli per una efficace tutela dei bambini e degli adolescenti.

In Italia la consapevolezza dei bisogni dei bambini, tra i quali in primo luogo il bisogno di attaccamento ai *caregiver*, l'accresciuta conoscenza e competenza degli operatori socio-sanitari territoriali, promuove iniziative psico-socio-educative specie a partire dalla legge del 28 agosto 1997 n. 285 «Disposizioni per la prevenzione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza».

Nonostante una maggiore sensibilità ai temi dell'infanzia e il finanziamento di specifici progetti di prevenzione, le misure per la protezione dei minori, non solo in Italia, sono frammentarie, non poste a sistema, vi è un insufficiente aggiornamento sui dati di prevalenza e incidenza e scarsi finanziamenti per ricerca e azioni di prevenzione e contrasto (Gruppo Crc, 2015).

In Italia (legge n. 451/1977) è attribuito al Parlamento l'incarico di istituire una Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza «con compiti di indirizzo e controllo sulla concreta attuazione degli accordi internazionali e della legislazione relativi ai diritti e allo sviluppo dei soggetti in età evolutiva» e nel 2014 è rinnovato l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza composto da rappresentanti della pubblica amministrazione nazionale e locale, associazioni, organizzazioni del volontariato e del terzo settore ed esperti dell'infanzia e dell'adolescenza, collegati con il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, istituzione nata nel 2011. Il compito della Commissione è quello di produrre, ogni biennio, un Piano nazionale di azioni di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva¹.

Sul piano legislativo, la normativa italiana sui comportamenti penalmente rilevanti riguardanti l'abuso e il maltrattamento all'infanzia e all'adolescenza indica responsabilità, forme di intervento e procedure per la tutela all'infanzia e all'adolescenza ed è costantemente aggiornata in quanto emergono forme nuove particolarmente sfuggenti come l'abuso sessuale on line e l'adescamento (*grooming*)².

La protezione dei minori coinvolge molti operatori di istituzioni pubbliche e di associazioni del privato sociale con competenze diverse – sociali, giuridiche, mediche, psicologiche, educative – nonché diverse istituzioni – famiglia, scuola, altre agenzie formative, organismi sociali e giuridico/giudiziari, forze dell'ordine e per tale motivo ogni iniziativa è necessariamente inserita in una prospettiva multi-istituzionale e pluridisciplinare, richiedendo un'integrazione tra professionisti dei diversi settori che operano entro una comune cornice giuridica.

Servizi sociali, aziende sanitarie locali, tribunali per i minorenni e ordinari del settore civile e penale, case famiglia e altre strutture protette, forze dell'ordine, ospedali, organismi specializzati nell'accoglienza di bambini, adolescenti e famiglie coinvolti in situazioni di abuso e mal-

¹ L'ultimo Piano nazionale è del 2011.

² Per un approfondimento si rinvia a: Allegro, Nanni e Pugliese, 2005.

trattamento del pubblico e del privato sociale sono impegnati a dare concretezza alla protezione dei minori con interventi di accoglienza, prevenzione, sensibilizzazione, messa in protezione, valutazione delle condizioni socio-ambientali, diagnosi psicologica dei bambini e di chi è responsabile del loro accadimento, trattamento clinico. Questi interventi sono finanziati da Enti locali, Regione, Provincia o Città metropolitane e Comuni che, in linea con il principio di sussidiarietà, affidano in convenzione la gestione delle strutture altamente specializzate nella prevenzione e contrasto alla vittimizzazione infantile con bandi pubblici di gara.

È in questa ottica che la Provincia di Roma nel 1999 istituisce un Polo specialistico per erogare un servizio per bambini e adolescenti vittime di abuso e maltrattamento – il Centro provinciale Giorgio Fregosi – proponendosi di affidarlo in gestione a organismi del terzo settore con il mandato istituzionale di cooperazione con i servizi socio-sanitari pubblici nel territorio a vasta area, coincidente con l'area metropolitana di Roma capitale e, tramite questi, con gli organismi giudiziari.

3. *Diffusione del fenomeno*

Il fenomeno dell'abuso e del maltrattamento perpetrato sui minori è inquadrabile in una prospettiva multidisciplinare che si estende dal campo clinico a quello sociale, educativo, giuridico e giudiziario. In ambito clinico si dibatte ormai da molti anni sugli effetti negativi del maltrattamento sull'individuo in età evolutiva, che influenzano il versante fisico, emotivo, cognitivo, comportamentale e perfino neurobiologico, aumentando il rischio di esiti disadattivi durante lo sviluppo e in età adulta, che a loro volta possono contribuire al mantenimento dei comportamenti abusanti verso la generazione successiva (Bartlett e Easterbrooks, 2015).

Il maltrattamento e l'abuso verso i minori – *child abuse* – è definito dall'Organizzazione mondiale della sanità (Who, 2006, p. 10) come «tutte le forme di maltrattamento fisico e/o emotivo, abuso sessuale, incuria o trattamento negligente nonché sfruttamento sessuale o di altro genere che provocano un danno reale o potenziale alla salute, alla sopravvivenza, allo sviluppo o alla dignità del bambino, nell'ambito di una relazione caratterizzata da responsabilità, fiducia o potere». È una definizione che comprende i comportamenti commissivi e

omissivi intrafamiliari ed extrafamiliari, indipendentemente dalla presenza di intenzionalità dell'abusante o dalla determinazione di cause e conseguenze.

È necessario distinguere le forme di abuso che si presentano nella forma della trascuratezza, dovuta a estrema povertà da quelle derivanti da incuria genitoriale – *neglect* – per l'incapacità a fornire protezione, sicurezza, stabilità, prevedibilità ai bambini. Si tratta della forma tra le più lesive, silenti e insidiose per lo sviluppo infantile con considerevoli danni che si dispiegano nel futuro (Nassisi e al., 2012) che ha visto una crescita negli Usa, rispetto ad altre tipologie, tra il 1990 e il 1998 (Finkelhor e al., 2005). In Inghilterra, nel 2007, il 44% dei bambini in carico ai Servizi di protezione è risultato vittima di incuria (Department for Children, Schools and Families, 2008).

Per intercettare i fattori eziologici dell'abuso e del maltrattamento all'infanzia occorre considerare la multifattorialità delle esperienze avverse entro cui si iscrive l'evento, ma anche tutti quei fattori che possono fare da barriera al rischio, ovvero i fattori protettivi. In ogni caso, nella valutazione delle condizioni pregiudizievoli per lo sviluppo di un bambino occorre indagare molteplici aspetti co-occorrenti: individuali, relazionali e ambientali.

Le forme di abuso sono multiple, frequentemente compresenti, tanto che l'Organizzazione mondiale della sanità (Who, 2013) le menziona come *adverse childhood experiences* con gli effetti nocivi per i bambini e con sequele che si prolungano nel tempo. In particolare Nurius e colleghi (2015) hanno messo in luce che le esperienze avversive precoci esercitano la loro influenza anche negli anni successivi dello sviluppo, in un processo a cascata di accumulazione di eventi stressanti che incrementano il rischio della compromissione del funzionamento adattivo dell'individuo.

Nel panorama italiano, le Linee guida Sinpia del 2007 forniscono le caratteristiche delle diverse forme dell'abuso sui minori: fisico, psicologico, patologia delle cure (incuria, discuria, ipercuria), abuso sessuale (intra ed extra familiare) a cui vanno aggiunte la violenza assistita con i bambini testimoni dell'alta conflittualità tra i genitori e la controversa categoria Pas - *Parent alienation syndrome*.

Il *Global status report on violence prevention* (Who, 2014) riporta i dati di prevalenza sulla violenza interpersonale raccolti da 133 paesi tramite questionari fatti compilare da istituzioni pubbliche e del privato sociale, con il coinvolgimento di più dell'80% della popolazione mondiale. Da questa indagine risulta che il 22,6% degli adulti ha subito

abuso fisico nell'infanzia, il 36% abuso emozionale e il 16,3% è stato vittima di trascuratezza fisica. Ricorrendo a una metanalisi sulla violenza sessuale, il report riporta la prevalenza dell'abuso sessuale, differenziata per genere, con il 18% delle bambine vittimizzate e il 7,6% dei bambini (Stoltenborgh e al., 2011).

I dati di prevalenza registrati nell'anno 2013 dal Center of Disease Control and Prevention evidenziano la gravità del fenomeno del maltrattamento sui minori, che negli Stati Uniti coinvolge circa 700.000 minori segnalati dai servizi di protezione, dato che aumenta negli studi di comunità, evidenziando che un bambino su quattro ha subito almeno una volta nella vita un'esperienza di maltrattamento. La tipologia di abuso prevalente è la trascuratezza (78%), seguita dall'abuso fisico (18%) e dall'abuso sessuale (9%), mentre il restante 11% dei minori ha subito altre forme di abuso tra cui quello psicologico (Cdc, 2015). In questo rapporto viene anche sottolineato che circa 1.500 bambini sono morti nel 2013 per abusi e maltrattamenti e che il 27% sul totale dei bambini segnalati per abuso e maltrattamento, in quello stesso anno, ha un'età inferiore ai tre anni. Inoltre è indicato anche il costo che comporta la presa in carico da parte dei diversi servizi di cura: 124 miliardi ogni anno.

Anche in Europa vi è un'alta prevalenza del maltrattamento infantile (Who, 2013): la trascuratezza – *neglect* – coinvolge un alto numero di minori, sia nella forma emotiva (18,4%), che nella forma fisica (16,3%); l'abuso emotivo è subito dal 29,1% dei minori e l'abuso fisico dal 22,9%; infine, l'abuso sessuale coinvolge il 13,4% delle bambine e il 5,7% dei bambini. Ogni anno in Europa muoiono 852 bambini e il dato di incidenza sembra essere sottostimato in quanto per molti altri decessi non vi è evidenza certa di associazione al maltrattamento. Nel report europeo, tra i dati di prevalenza si segnalano 55 milioni di minori vittime di abuso fisico, 44 milioni vittime di abuso emotivo e 18 milioni vittime di abuso sessuale.

In Italia un'indagine promossa da organismi del terzo settore (Terre des Hommes, Cismai e Agia, 2015), riferita a 231 comuni italiani con popolazione minorile a carico al 31 dicembre 2013 (pari a 2,4 milioni di minori residenti in Italia, che rappresentano il 25% della popolazione minorile italiana), ha evidenziato dati di prevalenza con il 47,1% di trascuratezza materiale e affettiva, il 19,4% di violenza assistita, il 13,7% di maltrattamento psicologico, l'8,4% di patologie delle cure, il 6,9% di maltrattamento fisico, il 4,2% abuso sessuale e l'1,2% altro.

RPS

Angela Cammarella e Francesca Menozzi

4. *Esiti a lungo termine del maltrattamento e abuso all'infanzia*

Gli esiti del maltrattamento sul bambino riguardano tutte le aree dello sviluppo e gli effetti a lungo termine includono l'abuso di sostanze, la povertà, i comportamenti sessuali a rischio e il maggiore ricorso ai servizi sociali (Who, 2013). Oltre agli effetti psicologici, vi sono evidenze di effetti negativi sulla salute fisica del bambino e di modificazioni a livello neurobiologico (Widom e al., 2012). Altre evidenze scientifiche e cliniche riguardano il fatto che spesso, nei nuclei di famiglie maltrattanti, i genitori hanno vissuto a loro volta storie infantili di povertà, trascuratezza o abuso, riproponendo alla generazione successiva le modalità di accudimento disfunzionali di cui sono stati vittima e perpetuando una catena intergenerazionale dell'abuso (Jaffee e al., 2013; Widom, Czaja e DuMont, 2015).

I minori che hanno subito maltrattamento fisico, abuso psicologico o trascuratezza presentano un alto rischio di sviluppare disturbi del comportamento durante l'infanzia e l'adolescenza e di sviluppare una sintomatologia depressiva, ansiosa, disturbi alimentari, comportamenti suicidari durante l'adolescenza (Norman e al., 2012).

Le esperienze di abuso infantile aumentano la probabilità della comparsa di una costellazione di sintomi e disfunzionalità che si prolungano in età adulta, specie se lo stress è cumulativo; possono presentarsi, come conseguenza delle condizioni maltrattanti, disturbi fisici, psicologici e psicopatologici, danni neurobiologici, disabilità cognitive e socio-emotive, dipendenza da sostanze, comportamenti delinquenziali e criminali in età adulta. In particolare nelle famiglie multi-problematiche si sommano i fattori negativi (povertà, violenza di coppia, psicopatologia, tossicodipendenza, alcolismo, criminalità, ambiente sociale degradato) determinando un rischio cumulativo che produce uno stress tale da sovrastare le capacità adattive dei bambini, anche di quelli più resilienti (Jaffee e al., 2007).

Le ricerche in campo psicopatologico e psicodinamico hanno posto in evidenza le dinamiche delle famiglie maltrattanti e le caratteristiche dei genitori abusanti, i modelli relazionali, gli stili di accudimento, il clima affettivo, le rappresentazioni dei figli da parte dei genitori, l'accudimento inadeguato, la scarsa responsabilità, l'intrusività e la violazione dei confini fisici (Ammaniti, 2015).

Se il maltrattamento è a esordio precoce, avviene nel sistema di cura primario, è cumulativo e cronico, provoca un «trauma complesso» (Cook e al., 2005) che ha effetti pervasivi sullo sviluppo neurobiologi-

co, fisico e psicologico. Inoltre l'esposizione infantile a traumi interpersonali può generare disturbi dell'umore, di ansia o di comportamento dirompente in un'associazione con il disturbo posttraumatico da stress (Ptds) del 40% (D'Andrea e al., 2015).

Questi dati mettono in luce che oltre a un intervento diretto sui minori maltrattati, le relazioni familiari sono l'elemento cruciale su cui intervenire per spezzare la catena della violenza (Jaffee e al., 2013). L'indagine sul contesto relazionale rende l'*assessment* diagnostico più complesso dovendo valutare, oltre all'adattamento infantile, le dinamiche intrafamiliari e le caratteristiche di personalità dei genitori, anche non abusanti, e delle altre figure significative nella vita del bambino per poter disporre di tutti gli elementi utili per misure adeguate di intervento (Nicolais, 2015).

5. L'impatto del maltrattamento sui minori sulla spesa pubblica

Per intervenire efficacemente sul fenomeno del maltrattamento sui minori è necessario considerare i costi per la protezione, ovvero per mettere in atto tutti quegli interventi che facciano cessare la situazione di maltrattamento e assicurino il ripristino del benessere fisico, psicologico e sociale del minore. Oltre a questi sono rilevanti anche i costi per la prevenzione, che in modo più efficace possano promuovere il benessere del minore a rischio e generare un risparmio economico sui costi di protezione.

Già nel 2006 l'Organizzazione mondiale della sanità rilevava la carenza di dati epidemiologici sul fenomeno del maltrattamento sui minori e la necessità di studi sperimentali per valutare l'efficacia degli interventi per contrastarlo (Who, 2006). Inoltre metteva in luce che tra le cause dello scarso investimento sulle politiche di prevenzione vi sono la sottostima dell'impatto negativo a lungo termine del maltrattamento infantile sulla salute e la difficoltà di avere un immediato ritorno dell'investimento pubblico, visto che gli effetti dei programmi di prevenzione sono spesso a lungo termine (Who, 2006).

In questo decennio la sensibilizzazione sul fenomeno ha prodotto studi empirici più puntuali sull'epidemiologia del maltrattamento sui minori e sull'efficacia degli interventi messi in atto per contrastarli.

Le aree prevalenti che richiedono una spesa pubblica per contrastare gli effetti negativi del maltrattamento ai minori riguardano la spesa per

la salute, fisica e mentale, per il sistema di protezione infantile, per gli interventi giudiziari e il costo per la perdita di produttività.

In Italia un primo studio nazionale (Terre des Hommes, Cismai e Bocconi, 2015), con un approccio basato sull'incidenza, e dal titolo evocativo – *Tagliare sui bambini è davvero un risparmio?* – analizza il fenomeno del maltrattamento infantile a livello nazionale, documentando l'impatto sulla spesa statale nell'immediato e nel ciclo di vita del maltrattato. I risultati mettono in evidenza che i costi per la collettività causati dal maltrattamento infantile ammontano a più di 13 miliardi di euro all'anno, pari allo 0,84% del Pil nazionale. Nello stesso studio, prendendo come anno di riferimento il 2010 e calcolando i nuovi casi (incidenza), è stato rilevato che le spese hanno riguardato i *costi diretti* consistenti in spese ospedaliere, per i servizi di salute mentale, per le strutture protette che accolgono donne vittime di violenza e i loro figli, per i servizi sociali professionali, i costi per gli affidamenti familiari, le spese per gli interventi diretti di legge con la mobilitazione delle forze dell'ordine e degli organismi giudiziari. Solo per il Tribunale per i minorenni nel 2010 sono stati spesi 50.216 euro senza calcolare i costi per gli adulti abusanti. Per quanto riguarda i *costi indiretti* sono stati considerati gli impegni economici per l'educazione speciale per bambini maltrattati che hanno riportato danni socio-cognitivi o anomalie in qualche area dello sviluppo; ma anche spese per la gestione della criminalità adulta e della delinquenza giovanile, come anche per la perdita di produttività lavorativa di quegli adulti che sono stati bambini e adolescenti vittime di maltrattamento.

James Heckman (2000) ha considerato gli effetti che lo squilibrio tra l'infanzia svantaggiata e quella protetta produce in età adulta con un minore successo sociale ed economico per quegli individui che hanno usufruito di uno scarso apprendimento che non ha permesso lo sviluppo di abilità di buon livello. La tesi dell'economista di Chicago è che prima si investe in capitale umano, più si risparmia, in quanto si mette in moto un processo dinamico di promozione di abilità cognitive, sociali, motivazionali a partire dalla prima infanzia, utilizzando le risorse familiari e informali, prima ancora dell'intervento delle agenzie educative istituzionali. Tale politica sociale proietta l'individuo verso il successo personale e sociale e garantisce un futuro risparmio per lo Stato.

Fang e colleghi (2012) hanno stimato i costi diretti e indiretti, a partire dai 6 anni di età e fino ai 65 anni, per ogni bambino vittima di violenza, considerando un costo medio di 97.952 dollari per ogni nuovo ca-

so, a cui si deve aggiungere il costo medio di 339.367 dollari, stimato per ogni caso di maltrattamento che ha un esito fatale e che quindi ha un rilevante costo sociale in termini di perdita della produttività. I costi individuali, moltiplicati per il numero di nuovi casi di maltrattamento infantile segnalati ogni anno, a cui bisogna aggiungere i costi diretti e indiretti associati al maltrattamento prima dei sei anni di età, generano cifre di proporzioni così grandi da giustificare un investimento economico per la ricerca e la prevenzione.

Nel 2005 è stata realizzata una prima indagine da parte del National children's alliance sulla valutazione economica svolta in due comunità Usa che usano differenti modelli di indagine/presa in carico per la specifica tipologia di *child sexual abuse* sui minori. Ciò allo scopo di esaminare le risorse economiche investite, i costi e il loro ritorno in termini di benefici, confrontando i due tipi di investimenti economici per il contrasto del *child sexual abuse* effettuato dai servizi tradizionali per la protezione dei minori e dai servizi che utilizzando l'approccio integrato nel Child advocacy center - Cac (Shadoin e al., 2008). L'approccio tradizionale ricorre a organismi separati per far fronte alle diverse forme di protezione e di applicazione della legge, mentre quello integrato si avvale di un'équipe multidisciplinare che integra l'azione sociale con quella sanitaria-psicologica e legale.

I risultati sono riportati nella tabella 1 che evidenzia come l'utilizzo dei servizi integrati con l'approccio Cac consenta un risparmio di circa il 26,5% per ogni caso trattato dai servizi tradizionali.

Tabella 1 - Riepilogo dei costi/benefici di programmi di Comunità per il contrasto al maltrattamento infantile

Contrasto al <i>Child sexual abuse</i>	Servizi tradizionali non Cac	Servizi Cac
Costo in dollari	Costo riferimento	45% in più
Casi affrontati	Casi riferimento	202% in più
Costo n. 1000	Costo riferimento	41% in meno
Bambini/anno		
Costo caso singolo	3.949 \$	2.902 \$

Fonte: National children's advocacy center (www.nationalcac.org).

Una maggiore consapevolezza dei costi che gravano sui bilanci statali può essere un punto di partenza per considerare in una luce diversa un impegno economico sistematico sulla prevenzione e sulle azioni di contrasto all'abuso all'infanzia che costituisce un investimento per il

futuro producendo, tramite un'allocazione di risorse in settori mirati e con programmi metodologicamente solidi ed empiricamente controllati, un ritorno economico che ripagherebbe le spese effettuate nell'immediato, costituendo un risparmio futuro.

RPS

L'ABUSO E IL MALTRATTAMENTO SUI MINORI: UNA SFIDA AL SISTEMA DEL WELFARE

6. Quale prevenzione?

Per risultare efficace un intervento di prevenzione sugli esiti maladattivi deve avvalersi di studi e ricerche che forniscano ipotesi sui diversi fattori eziologici dei disturbi psicopatologici, sui processi e meccanismi che contribuiscono al rischio o alla guarigione, sui precursori della salute e della malattia. L'indagine sui fattori eziologici individuabili in un individuo o in un contesto familiare/ambientale o nelle relazioni tra loro fanno luce su tutte quelle variabili che, associate, aumentano la probabilità di esordio di una disfunzionalità e del loro dinamico intersecarsi con i fattori di protezione che ne impediscono l'insorgenza o ne limitano gli effetti avversi.

Per la prevenzione in questo ambito e per la progettazione degli interventi a favore dell'infanzia vittimizzata è necessaria l'adozione di un'ottica multidimensionale per considerare la tipologia del maltrattamento, la compresenza di diverse forme, il tempo, la frequenza, la precocità, la gravità dell'evento, i rischi per gli esiti a lungo termine, i diversi fattori etiologici individuali, familiari, relazionali, contestuali, sociali, con una particolare attenzione alla qualità degli scambi interattivi dinamici che il bambino ha con l'ambiente di accudimento. In particolare la genitorialità – *parenting* – è un'area di accurata osservazione per individuare la responsività dei genitori ai bisogni del bambino e la propensione al maltrattamento.

Studi di psicopatologia infantile hanno dimostrato il valore centrale delle relazioni familiari nel favorire la traiettoria evolutiva, per cui la qualità relazionale tra genitori e figli nell'infanzia produce uno sviluppo ottimale e contribuisce a interrompere il circolo della violenza (Jaffee e al., 2013). Sulla base degli studi nel campo dell'*infant research* è ormai riconosciuta l'efficacia di programmi di prevenzione focalizzati sulla promozione della qualità della relazione genitore-bambino nel ridurre i rischi psicopatologici (Who, 2006; Zeanah e al., 2001).

Negli Usa già dal 1965 viene attivato un programma *Head start*, che ha riguardato 18 milioni di persone di basso ceto sociale. Rifiutato nel 1995, l'*Early head start* è stato progettato maggiormente mirato alla

prima infanzia (0-3 anni) e ha prodotto 693 programmi di prevenzione primaria con modalità *home visiting* a famiglie svantaggiate con figli neonati e altri figli (Ammaniti e al., 2002).

Un'indagine effettuata per conto del Committee for Economic Development e altri partner (Heckman, 2007) sui costi di un programma di politica sociale per diminuire lo svantaggio socio-economico e culturale ha permesso di constatare che la massima redditività in termini di benefici economici, ovvero di risparmio ottenuto, si ha nel periodo di sviluppo precoce (0-3 anni) e via decrescendo fino all'uscita dell'adolescenza. Lo studio ha messo in evidenza che per ogni dollaro investito in programmi a sostegno dell'infanzia e dell'adolescenza più svantaggiata si ha un ritorno economico in termini di risparmio di spesa successiva che va dai 3 ai 17 dollari su ogni dollaro investito.

Il presupposto per il maggiore risparmio degli interventi precoci è che la traiettoria di sviluppo si avvantaggia delle competenze socio-cognitive-motivazionali-affettive che si costruiscono a partire dalla primissima infanzia nell'interazione con i genitori e, nel corso dello sviluppo, anche con tutti quegli adulti che hanno un ruolo nel sostegno alla crescita e che in varia forma forniscono occasioni di stimolo, motivando i bambini e gli adolescenti alla promozione di sé e a ingaggiare una sfida positiva con le proprie potenzialità e risorse. Inoltre un intervento mirato al sostegno alla genitorialità, alla promozione delle competenze dei genitori a riconoscere i bisogni dei figli e alla presa in carico dell'intero nucleo familiare può massimizzare i risultati rispetto a un numero maggiore di interventi frammentati rivolti a ogni singolo membro della famiglia.

Pertanto, impegni di spesa per la riduzione dello svantaggio economico e sociale dei nuclei familiari fragili producono argini a comportamenti individuali e intergenerazionali come dispersione scolastica, gravidanze in adolescenza, problemi di salute, inoccupazione, criminalità, illegalità, antisocialità che ricadono sulla comunità sociale obbligata all'erogazione di ingenti risorse economiche per coloro che non hanno avuto la possibilità di raggiungere il successo socio-economico o che hanno intrapreso la strada dell'illegalità.

Un altro studio (Doyle e al., 2009) a favore di interventi di prevenzione precoci, parte dal presupposto che le disuguaglianze socio-economiche si riflettono negativamente su molti aspetti dello sviluppo infantile, producendo squilibri nello sviluppo cognitivo, comportamentale ed emotivo. Un disadattamento prende forma nel contesto di cura avverso dei primi anni di vita che produce, se i fattori di rischio non

sono compensati da fattori di protezione, problematiche socio-emotive alla base di molte disfunzioni sociali successive. Gli interventi di prevenzione precoci nella vita di un bambino e nel suo contesto di vita producono molti benefici a livello individuale, sociale, governativo. A livello individuale supportando lo sviluppo cognitivo, le abilità sociali ed emotive, i livelli d'istruzione con possibilità di produzione di reddito da adulti. A livello sociale facendo registrare una riduzione della delinquenza e della criminalità. A livello governativo consentendo risparmi per le spese di welfare e permettendo maggiori entrate tributarie per i conquistati livelli di produttività.

Inoltre, il contributo delle neuroscienze evolutive ha evidenziato la maggiore plasticità del cervello fin dal periodo neonatale essendo, in questo periodo, particolarmente sensibile ai cambiamenti dell'ambiente. Programmi basati su *home visiting* hanno mostrato che il periodo 0-5 anni è quello in cui possono essere potenziate le abilità socio-emotive e cognitive. Nella popolazione svantaggiata, un efficace programma preventivo dovrebbe iniziare già prima della nascita in quanto il comportamento materno durante la gravidanza ha un impatto significativo sulla salute del figlio come dimostrano gli effetti dell'abuso di sostanze tossiche durante la gravidanza sul feto e danni perinatali con i successivi ritardi evolutivi prodotti. Il programma statunitense *Nurse family partnerships* con interventi di un'infermiera dal periodo prenatale ai due anni di età del bambino ha dato buoni risultati come si evince da tre studi randomizzati controllati (Olds e al., 2004).

Uno studio su 20 programmi di prevenzione precoce (età 0-5 anni), rivolti alle famiglie e alla relazione precoce genitori-figli, sui costi tangibili (spese mediche da mancato lavoro) e intangibili (sofferenze personali e tutto ciò che richiedono), testimonia l'efficacia degli investimenti e i futuri risparmi, considerando ciascun programma e i risultati nelle diverse aree: salute, sviluppo cognitivo, comportamentale ed emotivo, nei risultati occupazionali, nel contrasto al *child abuse* e alla sua trasmissione intergenerazionale, nel contrasto alla criminalità giovanile e adulta (Karoly, Kilburn e Cannon, 2005).

L'operatività svolta in un centro specialistico sulla prevenzione e sul contrasto all'abuso infantile conferma l'importanza di una presa in carico e di un'accoglienza precoce per mettere in sicurezza i bambini, ma anche per intervenire tempestivamente sulla genitorialità fornendo maggiori risorse all'intero nucleo familiare.

7. L'esperienza del Centro provinciale Giorgio Fregosi - Spazio sicuro di Roma

Il Centro provinciale Giorgio Fregosi svolge vari interventi specialistici di valutazione clinica e di trattamento psicologico di bambini/adolescenti e genitori coinvolti in situazioni di abuso interpersonale di diversa gravità, cronicità e tipologia. Gli interventi si realizzano a partire dalle segnalazioni e dagli invii provenienti dai servizi socio-sanitari-giudiziari, dagli organismi giudiziari e dalle forze dell'ordine del territorio della città metropolitana di Roma capitale quando ravvisano, nel contesto di vita dei bambini, situazioni di pregiudizio e di rischio evolutivo-adattivo dovuto alle diverse condizioni di abuso.

Il *modello sociale* del Centro, denominato Spazio sicuro, è centrato sull'approfondimento dei differenti livelli del funzionamento familiare e del contesto di vita del bambino, sull'adeguatezza genitoriale nel far fronte ai bisogni del bambino, lavorando in rete con gli operatori del Servizio territoriale competente. Il *modello clinico* è volto ad accertare la gravità dei sintomi del bambino e il suo funzionamento adattivo, indagare sulle capacità di accudimento dei genitori e di altri *caregiver*. Inoltre è orientato a individuare i pattern interattivi disfunzionali tra i genitori e i figli, a comprendere la specificità del contesto di sviluppo del bambino e dell'adolescente ove possono essere rintracciati fattori protettivi o di rischio, consentendo di fare ipotesi prognostiche e piani successivi di intervento. Infine nel Centro si attuano trattamenti clinici per il ripristino del benessere personale e per l'elaborazione del trauma delle piccole vittime.

In cinque anni di attività del Centro sono stati incontrate 372 famiglie per un numero di utenti (bambini, adolescenti e genitori ed altri adulti di riferimento) superiore a 1.000. Tuttavia Spazio sicuro è stato impossibilitato ad accogliere tutte le 842 richieste pervenute nei cinque anni e ha attualmente 73 nuclei familiari in lista di attesa pari a circa 200 utenti da avviare nei percorsi di valutazione e trattamento clinico. Nella quasi totalità dei casi accolti al Centro le forme di abuso sono compresenti (ad esempio alla trascuratezza può essere associato il maltrattamento fisico sul bambino oppure la violenza assistita); nella tabella 2 per meglio evidenziare la distribuzione delle diverse tipologie di abuso è stata considerata solo quella primaria, ovvero quella segnalata dai servizi socio-giudiziari. L'abuso psicologico è quasi sempre presente ma in questa tabella è stato inserito solo quando è l'unica tipologia segnalata.

Tabella 2 - Tipologie di abuso e maltrattamento. Progetto Spazio sicuro: ottobre 2010 - settembre 2015. Famiglie accolte per valutazioni psicologiche e trattamenti clinici: n. 372

Tipologia di abuso primaria	Numerosità	%
Incuria/trascureatezza/ipercura	119	32
Alta conflittualità/Alienazione genitoriale	96	26
Violenza assistita	73	20
Abuso sessuale presunto/accertato	56	15
Maltrattamento fisico	19	5
Abuso psicologico in assenza di altri abusi	9	2
Totale	372	100

Fonte: Centro provinciale Giorgio Fregosi: report periodici per l'Ente committente Dipartimento IX - Servizio 2, «Immigrazione - Interventi in campo sociale», Città metropolitana di Roma capitale.

Questi dati sottolineano quanto la prevalenza dell'incuria (mancanza di cure e/o presenza di cure materiali inadeguate), grave patologia delle cure che mette a rischio fisico i bambini per le deprivazioni subite, specie nelle fasi precoci di vita, risulta preponderante nel campione di famiglie accolte al Centro. La prevalenza dell'incuria, tra le tipologie di abuso rilevata al Centro è in linea con i dati riportati dall'indagine epidemiologica nazionale Terre des Hommes, Cismai e Agia (2015) e con i dati statunitensi del 2013 (Cdc, 2015). Inoltre l'alta conflittualità tra i genitori, seconda categoria prevalente, pone i figli in un pressante conflitto di lealtà difficile da elaborare sia cognitivamente, sia affettivamente, che, nei casi più estremi, i bambini risolvono reprimendo in loro il desiderio di uno dei due genitori che escludono dalla loro vita, ma non certo dalla loro mente. Questi bambini in molti casi sono costretti a incontri estremamente vincolati con il genitore escluso, che si prolungano nel tempo, mantenendo viva la sofferenza e costringendoli a una adesione non consapevole ad uno dei due genitori.

La complessità dell'indagine su tutte le forme maltrattanti rende necessaria la sinergia tra gli operatori coinvolti per sviluppare modalità di prevenzione e di intervento multiprofessionali e multidisciplinari che contribuiscano alla promozione della salute mentale infantile nei nuclei familiari fragili e all'interruzione del ciclo della violenza tra le generazioni. La cooperazione con i servizi socio-giudiziari, oltre a garantire un approfondimento clinico e sociale, velocizza i procedimenti sociali e giudiziari, evitando di lasciare troppo a lungo i bambini «sospesi» nei giudizi della magistratura minorile.

Un maggior impiego di risorse, conoscitive ed economiche, che consentano di attuare programmi multidimensionali a lungo termine, che vadano oltre alla gestione delle emergenze e alla messa in protezione dei minori maltrattati, può quindi rivelarsi un investimento per promuovere la qualità della vita della popolazione e il pieno rispetto dei diritti dei minori.

I bandi per l'affidamento in gestione di queste tipologie di Centri specialistici per il contrasto al *child abuse* ad associazioni specialistiche del terzo settore dovrebbero garantire sia coperture adeguate per le spese necessarie all'*assessment* clinico e sociale, sia continuità e un'ampia temporalità del periodo di gestione, sia forme di accreditamento opportunamente monitorate; infine sarebbe opportuna una maggiore diffusione di Poli specialistici per assorbire la rilevante mole di richieste provenienti dai servizi socio-sanitari dall'area regionale e dalle corti minorili, civili e penali.

Riferimenti bibliografici

- Allegro S., Nanni W. e Pugliese V., 2005, *Fuori dalla rete. Procedure Operative per la tutela delle vittime minorenni di abuso sessuale online*, disponibile all'indirizzo internet: www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/Related?id_object=25&id_category=23.
- Ammaniti M., Nicolais G. e Speranza A.M., 2002, *La prevenzione del maltrattamento: il sostegno ai genitori*, in Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Centro di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *La prevenzione del disagio nell'infanzia e nell'adolescenza. Le politiche e i servizi di promozione e tutela, l'ascolto del minore e il lavoro di rete. Atti e approfondimenti del seminario nazionale*, Istituto degli Innocenti di Firenze, Firenze 24 settembre, pp. 102-115.
- Ammaniti M., 2015, *Abuso e trascuratezza nell'infanzia: implicazioni cliniche*, «Infanzia e Adolescenza - Quaderni», vol. 14, n. 1, pp. 2-21.
- Bartlett J. e Easterbrooks M.A., 2015, *The Moderating Effect of Relationships on Intergenerational Risk for Infant Neglect by Young Mothers*, «Child Abuse & Neglect», vol. 45, pp. 21-34, doi: 10.1016/j.chiabu.2015.02.018.
- Cdc - Centers for Disease Control and Prevention, 2015, *Child Maltreatment*, disponibile all'indirizzo internet: www.cdc.gov/violenceprevention/pdf/childmaltreatment-facts-at-a-glance.pdf.
- Cook A., Spinazzola J., Ford J., Lanktree C., Blaustein M., Cloitre M., DeRosa R., Hubbard R., Kagan R., Liautaud J., Mallah K., Olafson E. e van der Kolk B.A., 2005, *Complex Trauma in Children and Adolescents*, «Psychiatric Annals», vol. 35, n. 5, pp. 390-398.

- D'Andrea W., For J., Stolbach B., Spinazzola J. e van der Kolk B.A., 2015, *Comprendere il trauma interpersonale nei bambini*, «Infanzia e Adolescenza - Quaderni», vol. 14, n. 1, pp. 61-92.
- Department for Children, Schools and Families, 2008, *Referrals, Assessments and Children and Young People who are the Subject of a Child Protection Registers: Year Ending 31 March 2007*, Department for Children, Schools and Families, Londra.
- Doyle O., Harmon C.P., Heckman J.J. e Tremblay R.E., 2009, *Investing in Early Human Development: Timing and Economic Efficiency*, «Economics and Human Biology», vol. 7, n. 1, pp. 1-6, doi: 10.1016/ehb2009.01.002.
- Heckman J.J., 2000, *Policies to Foster Human Capital*, «Research in Economics», n. 54, pp. 3-56, doi: 10.1006/reec.1999.0225.
- Heckman J.J. e Masterov D.V., 2007, *The Productivity Argument for Investing in Young Children*, pp. 1-96, disponibile all'indirizzo internet: <http://jenni.uchicago.edu/Invest>.
- Fang X., Brown D.S., Florence C.S. e Mercy J.A., 2012, *The Economic Burden of Child Maltreatment in the United States and Implications for Prevention*, «Child Abuse & Neglect», vol. 36, n. 2, pp. 156-165, doi: 10.1916/j.chiabu.2011.10.006.
- Finkelhor D., Ormrod R., Turner H. e Hamby S.L., 2005, *The Victimization of Children and Youth: A Comprehensive, National Survey*, «Child Maltreatment», vol. 10, n. 1, pp. 5-25.
- Gelles R.J. e Perlman S., 2012, *Estimated Annual Cost of Child Abuse and Neglect*, Ncjrs, Chicago, Illinois, disponibile all'indirizzo internet: www.preventchildabuse.org.
- Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo Crc), 8° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2014-2015, disponibile all'indirizzo internet: www.gruppocrc.net/-documenti.
- Gruppo di lavoro Sinpia sugli abusi in età evolutiva, 2007, *Linee guida in tema di abuso sui minori*, disponibile all'indirizzo internet: www.sinpia.eu/atom/allegato/154.pdf.
- Jaffee S.R., Caspi A., Moffitt T.E., Polo-Tomás M. e Taylor A., 2007, *Individual, Family, and Neighborhood Factors Distinguish Resilient from Non-Resilient Maltreated Children. A Cumulative Stressors*, «Child Abuse & Neglect», vol. 31, n. 3, pp. 231-253.
- Jaffee S.R., Bowes L., Queller-Morin I., Fisher H.L., Moffitt T., Merrick M. e Arseneault L., 2013, *Safe, Stable, Nurturing Relationships Break in the Intergenerational Cycle of Abuse: A Prospective Nationally Representative Cohort of Children in the United Kingdom*, «Journal of Adolescent Health», n. 53, S4-S10, disponibile al sito internet: www.jahonline.org.
- Jones L.M., Finkelhor D. e Kopiec K., 2001, *Why is Sexual Abuse Declining? A Survey of State Child Protection Administrators*, «Child Abuse & Neglect», vol. 25, n. 9, pp. 1139-1158.

- Karoly L., Kilburn M.R. e Cannon J.S., 2005, *Early Childhood Intervention. Proven Results, Future Promise*, «Rand Labor and Population», pp. 1-202, disponibile all'indirizzo internet: www.rand.org.
- Kempe C.H., Silverman F.N., Steele B.F., Droegemueller W. e Silver H.K., 1962, *The Battered Child Syndrome*, «Journal of the American Medical Association», n. 181, pp. 17-24, doi: 10.1001/Jama.1962.03050270019004.
- Nassisi V., Cammarella A., Ferracci A., Gizzi N., Grava C. e Menozzi F., 2012, *La trascuratezza nell'infanzia: un'esperienza del «Centro Fregosi» - Spazio Sicuro della Provincia di Roma per il maltrattamento e l'abuso all'infanzia*, «Infanzia e adolescenza», vol. 11, n. 3, pp. 202-212, doi: 10.1177/1077559504271287.
- Nicolais G., 2015, *Metodologie valutative nell'abuso e nella trascuratezza: per una diagnosi non solipsistica*, «Infanzia e Adolescenza - Quaderni», vol. 14, n. 1, pp. 45-60.
- Norman R.E., Byambaa M., De R., Butchart A., Scott J e Vos T., 2012, *The Long-Term Health Consequences of Child Physical Abuse, Emotional Abuse: A Systematic Review and Meta-Analysis*, vol. 9, n. 11, pp. 1-31, doi: 10.1371/journal.pmed.1001349.
- Nurius P. S., Green S., Logan-Greene P. e Borja S., 2015, *Life Course Pathways of Adverse Childhood Experiences toward Adult Psychological Well-being: A Stress Process Analysis*, «Child abuse & neglect», vol. 45, pp. 143-153, doi: 10.1016/j.chiabu.2015.03.008.
- Olds D.L., Kitzman H., Cole R., Robinson J., Luckey D.W., Henderson C.R., Hanks C., Bondy J. e Holmberg J., 2004, *Effects of Nurse Home Visiting on Maternal Life Course and Child Development: Age 6 Follow-up Results of Randomized Trial*, «Pediatric», vol. 114, n. 6, pp. 1550-1559.
- Shadoin A.L., Magnuson S.N., Overman L.B., Formby J. e Shao L., 2008, *Cost-benefit Analysis of Communities With and Without Child Advocacy Center*, disponibile al sito internet: www.nationalcac.org.
- Stoltenborgh M., van Ijzendoorn M.H., Emser E.M. e Bakermans-Kranenburg M.J., 2011, *A Global Perspective on Child Abuse: Meta Analysis of Prevalence around the World*, «Child Maltreatment», vol. 16, n. 2, pp. 79-101.
- Terre des Hommes e Cismai, 2013, *Maltrattamento sui bambini: quante le vittime in Italia? Prima indagine nazionale quali-quantitativa sul maltrattamento a danno dei bambini*, disponibile al sito internet: <http://garanteinfanzia.org>.
- Terre des Hommes, Cismai e Agia, 2015, *Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia. Risultati e Prospettive*, disponibile al sito internet: <http://gterredeshommes.it>.
- Terre des Hommes-Cismai-Bocconi, 2015, *Studio nazionale. Tagliare sui bambini è davvero un risparmio? Spesa pubblica: l'impatto della mancata prevenzione nella violenza esercitata sui minori*, disponibile al sito internet: www.terredeshommes.it.
- U.S. Department of Health and Human Services, 2013, *Administration for Children and Families, Child Maltreatment 2013*, disponibile all'indirizzo

- internet: www.acf.gov.programs/cb/research-data-technology/statistic-research/childmaltreatment.
- Who, 2006, *Prevenire il maltrattamento sui minori: indicatori operativi e strumenti di analisi*, disponibile all'indirizzo internet: http://apps.who.int/iris/beatstream/10665/43499/3/9241594365_ita.pdf.
- Who - Regional Office for Europe, 2013, *European Report on Preventing Child Maltreatment*, disponibile all'indirizzo internet: www.euro.who.int/-data/assets/pdf-file/0019/217018/European-report-on-preventing-child-maltreatment.pdf.
- Who, 2014, *Global Status Report on Violence Prevention*, disponibile all'indirizzo internet: www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report_2014.
- Widom C.S., Czaja S.J., Bentley T. e Johnson M.S., 2012, *A prospective Investigation of Physical Health Outcomes and Neglected Children: New Findings from 30 Year Follow Up*, «American Journal of Public Health», vol. 102, n. 6, pp. 1135-1144, doi: 10.2105/AJPH.2011.300636.
- Widom C.S., Czaja S.J. e DuMont K.A., 2015, *Intergenerational Transmission of Child Abuse and Neglect: Real or Detection Bias?*, «Science», n. 27, pp. 1480-1485, doi: 10.1126/science.1259917.
- Zeanah C.H., Larrieu J.A., Heller S.S., Valliere J. Hinshaw-Fuselier S., Aoki J. e Drilling M., 2001, *Evaluation of a Preventive Intervention for Maltreated Infants and Toddlers in Foster Care*, «Journal of the American Academy on Child and Adolescent Psychiatry», n. 40, pp. 214-221.

DIBATTITO

Patologie del capitalismo globale e diffusione di una logica di espulsione

Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Harvard University Press, Londra, 2014 (trad. it.: *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, il Mulino, Bologna, 2015).

Le logiche sistemiche. Una variabile cruciale, da maneggiare con cautela

Elena Granaglia

RPS

L'articolo si concentra sulle logiche sistemiche del capitalismo contemporaneo messe in luce da Saskia Sassen nel suo ultimo libro Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy (2014; trad. it. 2015), sottolineando il doppio contributo, metodologico

e di contenuto, offerto dall'autrice. La tesi è che le logiche sistemiche debbano tornare al cuore dell'attenzione politica.

Il riconoscimento del loro ruolo non deve, tuttavia, andare a discapito di quello dell'agency, della possibilità del cambiamento.

1. Al margine sistemico del capitalismo contemporaneo: il diffondersi di una logica di espulsione

Portare alla luce le logiche sistemiche del capitalismo contemporaneo è l'obiettivo principale del più recente libro di Saskia Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (2014), appena pubblicato in italiano da il Mulino con il titolo *Espulsioni* (2015). L'obiettivo è realizzato con la passione, l'acutezza e la complessità del pensiero che caratterizzano gli studi di Sassen.

Due sono i principali contributi offerti. Il primo è essenzialmente metodologico. Sassen propone di mettere al centro dell'osservazione ciò che, a prima vista, appare invisibile, i dati e gli spazi che le diverse società tendono a nascondere. Il margine sistemico diventa la categoria analitica fondamentale. Come ogni margine, esso segnala un confine. Trattandosi di margine sistemico, il confine è fra chi/ciò che sta al di fuori dalle principali istituzioni sociali e, dunque, non vediamo, e chi/ciò che sta dentro e, dunque, vediamo.

Guardare al margine sistemico non implica che gli approcci analitici più tradizionali siano inutili, non dischiudano aspetti importanti delle istituzioni sociali. Sono, però, insufficienti. Osservano il prevalente e il prevalente non riesce, secondo Sassen, a mettere a nudo le logiche sistemiche, le forze generali, che muovono il funzionamento delle diverse istituzioni sociali. Le logiche sistemiche, scrive Sassen, «operano in modo da sfuggire alla nostra visuale concettuale ed è in questo sen-

so che le definisco concettualmente sotterranee. Qui la complessità concorre a determinare l'invisibilità» (*ivi*, p. 231). Per coglierle, è necessario rivolgersi laddove esse prendono forma nelle loro caratteristiche essenziali, e questo luogo è il margine sistemico. Ancora in termini diversi, occorre dare visibilità a ciò che rischia l'invisibilità. Guardare al margine sistemico sarebbe oggi particolarmente importante data la crescente complessità dei nostri sistemi sociali.

Il secondo contributo è di sostanza. Cosa vediamo oggi se ci collochiamo al margine sistemico? Vediamo, secondo Sassen, il dispiegarsi di una logica di espulsione, a sua volta, il contro-altare delle due logiche «della libera caccia al profitto» e della «totale indifferenza per l'ambiente». La logica dell'espulsione è una logica di contrazione, assottiglia lo spazio di chi sta dentro l'ombrello delle istituzioni sociali o, addirittura, della vita stessa. Le logiche della caccia al profitto e dell'indifferenza per l'ambiente sono logiche di espansione. Esse operano spesso in modo mascherato, sotto forma «di raffinate operazioni finanziarie o di complessi algoritmi produttivi». L'esito, tuttavia, è brutale. È l'espulsione di tutti e di tutto quanto intralcia la massimizzazione dei guadagni.

Certamente, distinzioni fra contesti permangono. Le logiche dell'espulsione, da un lato, e della caccia al profitto e dell'indifferenza per l'ambiente, dall'altro lato, opererebbero, però, trasversalmente, a prescindere dalle più tradizionali e obsolete contrapposizioni, quali quelle fra sistema capitalistico e sistema comunista e fra Nord e Sud del mondo. Un dato interessante, al riguardo, è fornito dall'evoluzione della disuguaglianza globale. Se, in passato, la causa principale consisteva nella disuguaglianza fra paesi, con la conseguenza che il luogo (casuale) di nascita spiegava gran parte delle prospettive di vita, ora le cose stanno cambiando. Conta ancora in modo predominante la disuguaglianza fra paesi, ma aumenta il peso della disuguaglianza interna, a segnalare, appunto, il carattere globale delle logiche sistemiche del capitalismo contemporaneo.

Il capitalismo non è mai stato tenero. Nel periodo post-seconda guerra mondiale, però, il contesto costituito da economie relativamente chiuse e centrate su produzioni e consumi di massa ha, di fatto, favorito l'incorporazione/l'inclusione. Più il mercato di sbocco dei prodotti è locale, più l'espansione della produzione richiede salari decenti. Più l'impresa dipende, per l'offerta di lavoro, dai lavoratori domestici più ha interesse in un sistema di welfare che protegga dai rischi sociali. Più la tecnologia necessita di dosi elevate di capitale fisso e più l'im-

presa deve investire i propri capitali nel paese in cui produce, più difficile è eludere le imposte. Meno sviluppati sono gli strumenti finanziari e minori sono le possibilità di fare denaro attraverso denaro, maggiore è la convenienza a occuparsi di attività reali.

Oggi, invece, le nuove tecnologie produttive, la globalizzazione e lo sviluppo dell'economia finanziaria hanno fortemente modificato le convenienze. Alle imprese si dischiudono possibilità prima impensate di fare profitti, delocalizzando le produzioni in qualsiasi parte del mondo, spostando, con un mero schiacciare di bottoni, i capitali ovunque desiderino, minacciando i governi di andarsene qualora le politiche di tassazione siano ritenute sfavorevoli, investendo in strumenti finanziari che moltiplicano velocemente gli impieghi a pochi fortunati non importa se con costi sociali diffusi e elevati.

Nei termini di Sassen, siamo entrati in «una nuova fase del capitalismo che ha visto reinventati i suoi meccanismi di accumulazione primitiva» in cui le imprese «possono letteralmente spostare montagne» e la libertà di movimento e manovra globali consentono loro di ignorare o intimidire i governi nazionali» mentre «le invenzioni finanziarie liquefano capitali finora illiquidi e consentono di farli circolare sempre più velocemente» (*ivi*, p. 229). Questo contesto fiacca le capacità stesse di opposizione: chi dovrebbe rivendicare i propri diritti si trova, infatti, nel margine sistemico dell'espulsione. L'integrazione, al contrario, poteva funzionare «finché potenti settori produttivi avevano un fabbisogno crescente di manodopera e non potevano soddisfarlo semplicemente importandola dai paesi a basso salario o trasferendo la produzione all'estero» (*ivi*, p. 234).

Il vocabolo espulsione utilizzato per caratterizzare la dinamica escludente del capitalismo contemporaneo e che dà il titolo al volume va sottolineato. Chi, al margine sistemico, sta fuori non sono soggetti, momentaneamente esclusi, con l'opportunità di tornare dentro, di essere inclusi, se solo cambiassero alcune politiche sociali. Sono individui che si trovano inesorabilmente al di fuori della cittadinanza, che non hanno relazione con le istituzioni politiche, individui espulsi «dai progetti di vita, dall'accesso ai mezzi di sussistenza, dal contratto sociale». Sono, altresì, terre morte, risorse esaurite, specie animali estinte. In altre parole, l'espulsione non implica soltanto un'accentuazione delle disuguaglianze o del degrado ambientale, fenomeni da sempre esistenti. Il cambiamento di scala in atto modifica la natura stessa della disuguaglianza e del degrado ambientale. L'entità della deprivazione creata dall'espansione senza freni delle logiche del profitto comporta

la vera e propria uscita dalle possibilità di condizioni di vita decenti per quote crescenti della popolazione mondiale. I danni alla biosfera, dal canto loro, seppure da sempre esistenti, sono arrivati a rappresentare un evento planetario che mette a repentaglio la vita stessa del mondo o quanto meno di quote sempre maggiori di popolazione. O, citando un esempio del libro, si consideri uno dei tanti uomini adulti che vivono in quartieri poveri degli Stati Uniti e che non ha mai avuto un lavoro. La definizione di «disoccupato di lunga durata» appare del tutto inadeguata a cogliere la condizione di emarginazione.

La tesi è corroborata da una dovizia di esemplificazioni. Sassen ci porta, innanzitutto, nei territori classici dell'economia.

Da un lato, «l'adozione di tecnologie che rendono possibile l'iper-mobilità del capitale su scala globale; la deregolamentazione dei mercati che consente di realizzare quell'iper-mobilità nella massima misura possibile; e le invenzioni finanziarie, quali la cartolarizzazione dei mercati, che liquefanno capitali finora illiquidi e consentono di farli circolare più rapidamente» (*ivi*, p. 33) permettono all'economia di espandersi nello spazio dei profitti e delle quote di reddito complessivamente accaparrate dai più ricchi, nonché negli spazi del mondo investiti dalle esternalizzazioni, dall'abbattimento delle barriere commerciali, a prescindere dalle condizioni delle economie e dei governi locali, dalla crescita delle città globali costruite sulla base delle esigenze dei più ricchi, dell'accaparramento delle terre (*land grabbing*). Nei paesi in via di sviluppo, si aggiunge la spinta alle privatizzazioni mosse dai programmi di ristrutturazione del debito voluti a partire, dagli anni ottanta, dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale.

Dall'altro lato, lo spazio delle possibilità d'integrazione si contrae, drammaticamente. Nelle economie sviluppate, diminuiscono gli spazi del lavoro, delle piccole imprese costrette a chiudere, delle famiglie consumatrici, dei giovani che possono progettare il proprio futuro, dei quartieri che mescolano i diversi. Diminuiscono, altresì, gli spazi della sanità e dell'istruzione pubblica, e più complessivamente della sicurezza sociale e dell'offerta pubblica. Nelle economie più povere, contadini e piccole comunità sono espulsi dalle terre in cui hanno sempre vissuto, imprese nascenti sono condannate al fallimento dall'invasione dei prodotti a basso costo delle multinazionali.

Diversi sono i dati a sostegno della tesi. Negli Stati Uniti, vediamo l'1% accaparrarsi circa il 60% della crescita del Pil dell'ultimo trentennio (nel dopo crisi, addirittura il 90%). Vediamo le grandi imprese che passano da profitti, al netto delle imposte, sostanzialmente inesistenti

nel periodo intercorrente fra gli anni quaranta e gli anni settanta a profitti che si aggirano attorno a 1.400 miliardi di dollari nel periodo pre-crisi, scendono durante la crisi, per riprendere immediatamente l'ascesa e arrivare a superare i 1.600 miliardi di dollari nel 2015 (i dati di Sassen provengono dalla Federal Reserve Bank di Saint Louis). Trattandosi di dati di reddito disponibile, cruciale è stata l'evoluzione della tassazione delle imprese multinazionali e, dunque, la capacità di queste ultime di influenzare a proprio favore i governi.

A quest'ultimo riguardo, va sottolineato, ricorda sempre Sassen, il peso più complessivo, in quanto causa e riflesso della dinamica di espansione del profitto e di contrazione delle chance di vita, giocato dai cambiamenti nella ripartizione delle responsabilità di pagamento delle imposte. A fronte di una diminuzione dell'imposizione per chi può minacciare i governi andandosene, stiamo assistendo a un forte incremento della tassazione a carico dei singoli che restano¹.

Considerando poi la ricchezza disponibile, nel mondo, vediamo, sempre prima del 2008, 600 mila miliardi di dollari di derivati, oltre 10 volte il valore del Pil globale aggirarsi con l'obiettivo cardinale di fare più denaro con il denaro. Il valore, dopo una breve caduta, era già arrivato a un milione di miliardi nel 2013. E, si noti, nella finanza i profitti dipendono, in molte istanze, dall'altrui fallimento. Il mondo della finanza ha, a sua volta, invaso quello che prima era denominato il mondo dell'economia reale, influenzando le finalità dell'impresa nella direzione della massimizzazione di breve del valore delle azioni.

Al contempo, 122,6 milioni di europei, oltre il 24%, ossia quasi un adulto su 4, sono a rischio di povertà o, seguendo la terminologia dell'Unione europea, di esclusione sociale. La stessa povertà alimentare è in aumento. Un giovane su quattro è disoccupato, il 5% della popolazione attiva è disoccupato da più di un anno, e in paesi, come la Grecia, un terzo dei lavoratori è stato espulso dal mercato del lavoro. Possiamo aggiungere, il tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro (che include part time involontario e scoraggiati) si aggira, sempre nell'Unione europea, attorno al 15%. Peraltro anche chi riesce

¹ A sostegno ulteriore di questa posizione, cfr. le interessanti osservazioni di Paganò (2015), in cui mette in guardia da un generico riferirsi al popolo greco quale soggetto su cui grava il costo del *bail out*. Gran parte dei più ricchi fra i greci ha, infatti, già da tempo praticato la strategia dell'uscita, o di sé e dei propri capitali o, quanto meno, di questi ultimi. Ci si dovrebbe, pertanto, riferire ai greci e ai capitali rimasti in Grecia.

a mantenere un posto di lavoro, non è in grado in molti casi di partecipare ai frutti della crescita. Al contrario, sono in molti paesi in aumento i lavoratori poveri (con retribuzione inferiore a due terzi della retribuzione mediana). Negli Usa, ad esempio, il salario mediano è rimasto sostanzialmente stabile a partire dalla fine degli anni settanta. Ovunque, poi, le prospettive future della domanda di lavoro segnalano rischi di una disoccupazione strutturale, che si caratterizza per l'espulsione dal mercato del lavoro di molti soggetti con competenze intermedie, rimpiazzabili dalle macchine (come insegnano i casi del settore bancario o delle agenzie di viaggio).

In Europa e negli Stati Uniti sono, inoltre, aumentate in misura drammatica le espulsioni dalle abitazioni per chi non riesce a pagare le rate dei mutui. Negli Stati Uniti, ad esempio, il sogno di accedere a una casa di proprietà grazie ai mutui *sub-prime* si è infranto dando origine a 13 milioni di espropri (fra il 2006 e il 2013). Come sono stati, infatti, gestiti tali mutui? Attraverso una cartolarizzazione, da parte delle banche, la quale ne prevedeva uno spezzettamento in piccole quantità da miscelare con debiti affidabili in modo da generare uno strumento finanziario garantito da attivi sottostanti (i cosiddetti *asset backed security*). Tale strumento tuttavia, anche prima di generare tossicità nell'intero sistema finanziario, aiuta soltanto il prestatore. Come afferma Sassen (*ivi*, p. 137), «quando l'investitore ha venduto lo strumento la sorte della casa è irrilevante. A differenza dei mutui ipotecari tradizionali, la fonte del profitto per l'investitore non è il pagamento del mutuo, ma la vendita del pacchetto finanziario». I proprietari di case, invece, non riescono a sfuggire dall'insolvenza. I costi sono spesso devastanti non solo per sé, ma anche per le opportunità dei propri figli. Ai costi diretti si aggiungono i costi indiretti sulle attività economiche della zona (che devono subire gli effetti della perdita di potere d'acquisto delle famiglie espropriate) nonché sulla complessiva qualità della vita locale e del contesto urbano². Agli espropri, si aggiungono, poi, i trasferimenti forzati di tutti i cittadini che, pur in gra-

² Sul tema cfr. anche le ricerche in atto da parte dell'etnografo M. Desmond, i cui primi risultati sono disponibili all'indirizzo internet: <http://scholar.harvard.edu/mdesmond/home>. Nella presentazione romana del suo libro (Salone dell'Editoria sociale, 22 ottobre 2015), Sassen ha esteso l'attenzione alla «bomba a orologeria» dei prestiti agli studenti, un altro settore esposto a rischi elevati di insolvenza, tanto più elevati quanto più ci si verrà a trovare in contesti di disoccupazione strutturale.

do di accedere a una casa, sono obbligati a uscire dai centri delle città, divenuti appannaggio dei quartieri di lusso dei nuovi ricchi.

Al contempo, nei paesi poveri, spazi sempre più grandi di terre sono stati acquisiti da soggetti stranieri, nonostante la presenza di trattati internazionali che dovrebbero impedire acquisizioni imperialistiche, con la conseguenza, fra l'altro, di un indebolimento ulteriore dei già deboli governi locali. Solo fra il 2000 e il 2010 le terre accaparrate in Africa hanno raggiunto un'estensione pari a otto volte la Gran Bretagna. Il fenomeno ha, peraltro, subito, una brusca crescita dopo il 2006 quando nei paesi più ricchi incominciavano ad avvertirsi in modo più netto i problemi della finanza e, in particolare, le difficoltà, da parte dei *credit default swap* di assolvere alla funzione di protezione dai rischi di insolvenza della parte debitrice³. Inoltre, seppure con alcune (rare) eccezioni, i paesi sottoposti al regime di ristrutturazione del debito lanciato negli anni ottanta hanno visto crescere rispetto a vent'anni fa la proporzione di popolazione che vive in condizioni di povertà disperata (Africa subsahariana).

Uscendo dai confini più tradizionali dell'economia, Sassen ci porta successivamente nel mondo dei carcerati. La scena è principalmente quella degli Stati Uniti, dove il numero dei soggetti o in carcere o in attesa di giudizio o in stato di libertà vigilata o con un precedente arresto o una detenzione ha raggiunto 65 milioni, un americano su quattro. Anche qui l'incremento dei carcerati, compresi soggetti malati e anziani, e con esso, l'espulsione dalla società è, quanto meno in parte, la contro-partita dell'espansione del profitto e più precisamente dell'espansione delle carceri gestite da imprese private.

Fondamentali si sono rivelate le modalità di finanziamento della politica. Nel 2010, ad esempio, le due maggiori imprese americane di gestione privata delle carceri hanno partecipato alla campagna elettorale per il rinnovo del Congresso degli Stati Uniti, donando un milione di dollari ai candidati favorevoli alla privatizzazione delle carceri. Finanziamenti ancora maggiori sono stati effettuati nelle elezioni dei singoli Stati. Le misure varate in questi ultimi anni includono l'allungamento delle pene detentive, norme quali «three strikes and you're out», ossia tre condanne gravi e si prende l'ergastolo.

³ I *credit default swap* sono essi stessi strumento di finanza derivata, che scommettono sul fatto di non dovere ripagare per i titoli diventati insolventi. All'aumentare degli episodi di insolvenza viene, dunque, a porsi un problema di carenza di liquidità.

Alla leva legale del finanziamento alla politica, si aggiunge in taluni casi quella illegale del pagamento dei giudici. Nel 2001, ricorda Sassen, la Corte suprema della Pennsylvania ha annullato circa 4000 sentenze di condanna emesse dal giudice Mark Ciavarella, pagato per aumentare la popolazione carceraria.

Peraltro, i benefici dell'espansione dei carcerati si riversano anche su altre imprese, le quali possono beneficiare di lavoro a costo quasi zero, comprese imprese quali Walmart e Starbuck. La paga massima nelle prigioni federali per lavori come falegnameria o lavorazioni metalmeccaniche è di 1.25 \$. In molti altri casi, tuttavia, la remunerazione si attesta fra i 12 e i 40 centesimi l'ora. Qualsiasi sia la remunerazione, inoltre, i carcerati neppure sono padroni dei propri guadagni. Anzi, il 50% di tali guadagni può essere prelevato per pagare le spese comminate dai tribunali.

Lanciate nella massimizzazione del profitto, le imprese americane private del settore carcerario stanno anche cercando di espandere il proprio spazio all'estero. Nel complesso, molte delle società leader negli Usa ricevono il 20% da appalti all'estero di servizi carcerari. Peraltro, limitandoci all'Europa, esperienze autoctone di privatizzazione delle carceri hanno avuto luogo, seppure in misura più limitata rispetto agli Stati Uniti, in Belgio, nella Repubblica Ceca, in Francia, in Germania, in Ungheria, in Irlanda e nel Regno Unito.

Altra fonte di espulsione su cui si concentra Sassen è la biosfera. In breve, il riscaldamento climatico, l'ammassarsi di rifiuti, l'estrazione a cottimo delle risorse naturali con trivellazioni e penetrazioni della terra, gli inquinamenti delle falde acquifere hanno reso e stanno sempre più rendendo intere zone del globo terre morte dalle quali è espulsa la vita stessa.

2. *Alcuni caveat*

Scenari generali rischiano di ignorare dettagli che potrebbero annerbire la nitidezza. Questo rischio, in talune pagine, mi sembra colpire anche il lavoro di Sassen. Certo, se ci rapportiamo al trentennio glorioso, l'epoca attuale presenta vistosi segnali di peggioramento. Ma, andiamo a leggere le pagine di Jack London sul popolo degli abissi, che si aggirava, senza alcuna prospettiva, stretto fra il freddo, la fame e la malattia, nell'East End di Londra all'inizio del Novecento. Oppu-

re, torniamo alle pagine di Robert Polany sugli effetti delle recinzioni. Anche in quel mondo, la logica dell'espulsione era brutalmente in atto. Ancora, anche in quel periodo, gli interventi di creazione dei mercati sembravano assai sofisticati agli occhi di coloro che per la prima volta li vedevano⁴.

Il presente, dal canto suo, offre un panorama più articolato di quello dipinto nel libro. I dati recenti sul calo di più di un quarto della povertà globale estrema, pur utilizzando la più soglia di 1.90 \$ al giorno (più elevata di quella precedentemente in uso) si prestano a diverse obiezioni. Non solo la soglia rimane tremendamente bassa, ma il modo in cui è stato calcolato il potere d'acquisto (in modo da rendere equivalenti le situazioni fra paesi con monete diverse) è soggetto a molte critiche all'interno della stessa Banca mondiale. Ciò nondimeno, come dimostra, fra gli altri, Angus Deaton (2014), gli anni recenti hanno registrato alcuni miglioramenti nelle condizioni di vita per popolazioni prima escluse. Inoltre, se anziché concentrarsi su dati aggregati per macro-aree osservassimo singoli paesi, vedremmo molta più eterogeneità agli stessi margini. Si consideri, ad esempio, il tasso di disoccupazione giovanile. In Italia, supera il 40%, ma in Austria è di poco sopra il 10%.

Infine, portare l'attenzione sulle logiche sistemiche rischia di lasciare in sottofondo il peso dell'*agency*, della possibilità del cambiamento. Certo Sassen non è insensibile a questo rischio, riconoscendo, fra l'altro, il ruolo dei governi. L'impressione, però, è quella di una sovrastima del carattere esogeno delle logiche sistemiche. Scrive, ad esempio, Sassen che i ricchi attuali non sarebbero più come i magnati dell'inizio del secolo scorso, parte di «élite predatorie». Sarebbero, al contrario, parte di «“formazioni predatorie”, una combinazione di élite e capacità sistemiche» (Sassen, 2015, p. 20). O, ancora, «tali formazioni sono assemblaggi di attori, mercati, tecnologie e governi potenti. [...] Per molti versi, neppure gli individui o le imprese più potenti possono controllare o dirigere tali assemblaggi: troppi frammenti si distaccano continuamente da quei differenti mondi istituzionali e si ricombinano dando vita a nuove potenti dinamiche» (*ivi*, pp. 236 e 237).

La conclusione stessa del volume sembra rafforzare il peso delle logiche sistemiche. Scrive Sassen che «gli spazi degli esclusi [...] sono

⁴ Cfr., ad esempio, la regolamentazione del mercato del pane nella Parigi del 1700, in Harcourt (2010).

potenzialmente i nuovi spazi in cui agire, in cui creare economie locali, nuove storie, nuovi modi di appartenenza» (*ivi*, p. 238). Ritenere che il «nuovo» vada creato negli spazi dell'esclusione non rischia di implicare la permanenza, nel resto del mondo, delle logiche sistemiche?

Se si entra nel dettaglio nella genesi delle logiche sistemiche, a me sembra, che il peso dell'azione o della non azione umana sia assai pronunciato. Si esaminino, ad esempio, le logiche di massimizzazione del denaro che caratterizzano l'economia finanziaria. Negli Usa, quelle logiche sono state create da una mole d'interventi di de-regolazione del settore, dalla decisione della Corte suprema del 1978, *Marquette vs. First of Omaha*, la quale ha aperto la porta all'eliminazione in alcuni Stati dei tetti ai tassi di interesse, al *Garn-St. Germain Depository Institutions Act - Bill* del 1982, che ha sostanzialmente deregolamentato i prestiti commerciali, ai tanti rimaneggiamenti del *Glass Stegall Act* fino alla abrogazione, nel 1999⁵. Similmente, i profitti delle multinazionali sono stati creati anche da un rilassamento della normativa anti-trust, dalla presenza di leggi sui brevetti particolarmente favorevoli alla persistenza delle barriere all'entrata nonché di norme prodotte dalle organizzazioni internazionali, *in primis*, dall'Organizzazione mondiale sul commercio, mentre il peggioramento delle condizioni di vita di molti lavoratori è stato favorito dall'assenza d'interventi sia di difesa dei salari sia di normative di *governance* dell'impresa sensibili alla partecipazione dei lavoratori⁶.

3. Conclusioni. Il peso insopprimibile delle logiche sistemiche

Questi pochi rilievi critici non devono, tuttavia, in alcun modo oscurare l'interesse e l'importanza del lavoro di Sassen. Le logiche sistemiche presenti nel capitalismo contemporaneo appaiono oggi spesso trascurate anche in molte posizioni che si dichiarano sensibili al contrasto degli svantaggi sociali.

Si consideri, ad esempio, la prospettiva dello Stato d'investimento sociale (*social investment state*). In quella prospettiva, tutta l'attenzione è concentrata sull'inclusione attraverso la partecipazione al mercato del

⁵ Per una breve, ma incisiva storia della deregolazione finanziaria negli Stati Uniti, cfr. Sherman (2009).

⁶ Sulla creazione politica delle disuguaglianze, oltre ai tanti lavori di Stiglitz, cfr. fra gli altri, Reich (2015).

lavoro, grazie all'offerta di sostegno alle responsabilità familiari e alla qualificazione del capitale umano nonché alle più complessive transizioni lavorative. Certo, si riconosce anche la necessità di un miglioramento della qualità dei posti di lavoro. Tale necessità, però, è meramente richiamata, senza entrare in alcun dettaglio circa le modalità di soddisfazione, e tutta l'attenzione è concentrata sulla cosiddetta «occupabilità» dei lavoratori, come se questa fosse la via maestra per essere parte della società e il funzionamento del mercato fosse da ritenersi sostanzialmente come dato.

Oppure, spostandoci sul terreno delle teorie della giustizia sociale, si consideri la prospettiva dell'egualitarismo liberale, la quale, in molte declinazioni, si caratterizza per una visione della giustizia sociale in termini di compensazione per gli effetti negativi della cattiva sorte. Di nuovo, il contesto è dato e la giustizia si occupa essenzialmente di rimediare agli effetti del caso, togliendo a coloro che sono baciati dalla fortuna e redistribuendo a favore di coloro che sono afflitti dalla sfortuna.

Ancora peggio, come scrive Elizabeth Anderson, riprendendo le posizioni di alcuni fra i più rinomati filosofi contemporanei, «Ronald Dworkin difende una concezione di uguaglianza dove la distribuzione delle risorse non generi invidia. [...] G.A. Cohen dice che l'uguaglianza richiede di compensare le persone che, per temperamento, sono di cattivo umore o incurabilmente annoiate da intrattenimenti a basso costo e possono solo trovare un po' di soddisfazione in intrattenimenti costosi». Addirittura, «Philippe van Parijs sostiene che l'uguaglianza in associazione alla neutralità liberale fra le diverse concezioni del bene richiede di sostenere giovani pigri che vogliono passare tutto il tempo a fare il surf» (Anderson, 1999, p. 287, *t.d.a.*).

I difensori dell'uguaglianza, secondo Anderson (*ivi*), dovrebbero tornare a occuparsi della struttura sociale, di come questa è organizzata, di come configura le relazioni di potere, come peraltro è stato nelle prospettive del socialismo liberale del secolo scorso e com'è nella lezione, anch'essa sottovalutata, di Rawls (1971), secondo cui la giustizia ha che fare con le istituzioni, ne è «la prima virtù».

Ebbene, pur con i pochi *caveat* appena esposti, il grande merito di Sassen è, esattamente, di fare questo, richiamandoci al peso delle logiche sistemiche del capitalismo contemporaneo. I rapporti di forza esistenti rendono la modificazione di tali logiche molto più difficile di quanto sia stato in passato. Le difficoltà, tuttavia, non possono funge-

re da alibi per sottrarsi a tale compito, così, di fatto, accondiscendendo all'espandersi senza freni del potere del profitto su tutti e tutto e, con esso, alla crescita delle espulsioni dalla umana convivenza e dalla vita stessa.

RPS

LE LOGICHE SISTEMICHE. UNA VARIABILE CRUCIALE, DA MANEGGIARE CON CAUTELA

Riferimenti bibliografici

- Anderson E., 1999, *What is the Point of Equality?*, «Ethics», vol. 109, n. 2, pp. 286-337.
- Deaton A., 2014, *La grande fuga. Salute, ricchezza e origini della disuguaglianza*, il Mulino, Bologna.
- Harcourt B., 2010, *The Illusion of a Free Market*, Harvard University Press, Cambridge.
- Pagano U., 2015, *Chi paga il debito? Le insidie del concetto di «popolo greco»*, «Menabò», n. 27, 30 luglio, disponibile all'indirizzo internet: www.eticaeconomia.it/chi-paga-il-debito-le-insidie-del-concetto-di-popolo-greco/.
- Rawls J., 1971, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (trad. it. 1982, *Teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano).
- Reich R., 2015, *The Political Roots of Widening Inequality*, «The American Prospect», disponibile all'indirizzo internet: <http://prospect.org/article/political-roots-widening-inequality>.
- Sassen S., 2015, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.
- Sherman M., 2009, *A Short History of Financial Deregulation in the Usa*, Cepr, Washington, D.C., disponibile all'indirizzo internet: www.cepr.net/documents/publications/dereg-timeline-2009-07.pdf.

Le nuove geografie del potere

Chiara Giorgi

RPS

L'ultima opera di Saskia Sassen (2015) nasce dall'ambizioso intento di leggere in chiave nuova, all'altezza delle difficili sfide poste dalla più grave crisi degli ultimi tempi, l'attuale situazione economica, politica e sociale. Nell'articolo si prenderanno in esame le linee guida della ricerca condotta da Sassen in quest'ultimo libro, nel quale l'autrice, sulla base di un'analisi interdisciplinare, coglie gli elementi costitutivi dell'«epoca» odierna (il cui inizio data a partire dagli anni ottanta del secolo scorso). In particolare, si metteranno in evidenza i meccanismi che sono alla base della logica organizzativa di alcuni dei principali sistemi di governo e di dominio globali (nell'ambito finanziario e in quello di protezione ambientale), cogliendo gli elementi di novità

presenti nella stessa ricerca di Sassen, volta a cartografare i processi in atto e a rendere visibili le complesse geografie del potere contemporaneo. Nell'articolo le analisi di Sassen verranno messe in tensione con quelle di quanti negli ultimi anni si sono a lungo soffermati sulle caratteristiche dell'attuale capitalismo finanziario, dell'attuale ordine neoliberista, sottolineando al contempo il nuovo metro di lettura introdotto dalla nota sociologa. A essere centrale nel volume è infatti una riflessione che ripercorre le ragioni, i mezzi, e i dispositivi degli odierni processi di valorizzazione e accumulazione del capitale e contestualmente ne rilegge le tendenze alla luce di quello che è definito l'inedito allarmante problema dell'emergere della logica dell'espulsione.

1. «Tendenze sistemiche» e «formazioni predatorie»

L'ultima opera di Saskia Sassen (2015) nasce dall'ambizioso intento della celebre sociologa di leggere in chiave nuova, all'altezza delle difficili sfide poste dalla più grave crisi degli ultimi tempi, l'attuale situazione economica, politica e sociale. Quel che infatti è oggi sotto i nostri occhi e grava sulle nostre vite concrete è il portato di una frattura storica ineguagliabile, che situa il suo inizio negli anni ottanta del secolo scorso.

In un volume molto denso, corredato da una ricerca quantitativa im-

pressionante, le puntualissime analisi di Sassen da un lato sembrano echeggiare quelle di quanti negli ultimi anni si sono a lungo soffermati sulle caratteristiche dell'attuale capitalismo finanziario, dell'attuale ordine neoliberista, de *La nuova ragione del mondo* (come titola uno dei libri più belli e importanti sul tema)¹; e dall'altro lato, tuttavia, esse paiono voler introdurre un nuovo metro di lettura. A essere centrale è una riflessione che ripercorre le ragioni, i mezzi, le logiche e i dispositivi degli odierni processi di valorizzazione e accumulazione del capitale – fondati, come hanno ricordato Harvey (2010) e soprattutto nel loro «mix» Mezzadra e Neilson (2014, pp. 307 ss.)², oltre che sull'accumulazione per sfruttamento, su quella per spossessamento – e al contempo ne rilegge le tendenze alla luce di un «nuovo, allarmante problema: l'emergere della logica dell'espulsione» (Sassen, 2015, p. 7). Sassen è infatti chiara sin dalle prime pagine: le patologie del capitalismo globale con cui abbiamo a che fare si riflettono nell'idea dell'espulsione – si parla di una vera e propria svolta a favore della pratica radicale dell'espulsione – anziché nella «familiare esperienza della crescita della disuguaglianza» (*ivi*, p. 7). A suo parere, negli ultimi venti anni si è verificato un aumento rapidissimo del «numero di persone, imprese e luoghi espulsi dai fondamentali ordinamenti sociali ed economici del nostro tempo» (*ivi*, pp. 7 ss.). Gli esempi sono molti e di genere diverso: dall'espulsione dei lavoratori a basso reddito e dei disoccupati dai sistemi pubblici di servizi sociali e sanitari e da tutto il sistema di welfare; all'espulsione, su un piano diverso, di «interi pezzi di vita dalla biosfera» a cagione dell'impiego di tecniche minerarie avanzate in grado di trasformare l'ambiente in distese gigantesche di terre e acque morte.

¹ Dardot e Laval (2013).

² Mezzadra e Neilson (2014, pp. 307 ss.) hanno di recente sottolineato come, rispetto alle forme contemporanee dell'accumulazione originaria, sia importante trattare lo spossessamento e lo sfruttamento come pratiche non separate, bensì, nell'esame della loro articolazione, come momenti essenziali delle operazioni stesse del capitale. Harvey (2010a) ha a sua volta messo in discussione l'idea che le politiche dell'accumulazione originaria e quelle dell'accumulazione per spossessamento siano parte della sola preistoria del capitalismo. Cfr. anche Harvey (2010b, trad. it. 2011). Per una lettura che disarticola le logiche razziali della proprietà del mercato immobiliare statunitense e più in generale attenta al rapporto tra razza e capitalismo si rinvia a Bhandar e Toscano (2015).

Le espulsioni delle persone (dall'accesso ai mezzi di sussistenza, dai luoghi di lavoro, dalle terre, dalle proprie case, dai sistemi di welfare e, precisa Sassen, dai progetti di vita, dallo stesso contratto sociale vigente nelle democrazie liberali) lungi dal «cozzare» con la crescita economica – in verità quella delle grandi *corporations* – viceversa possono coesistere con essa e ciò rende, a suo parere, il quadro ancor più rischioso, problematico e necessitante di studi approfonditi. La prima domanda che ci si pone è chi siano gli agenti e quali siano i mezzi e le modalità delle allarmanti espulsioni, ma anche forse, subito dopo, quale sia la relazione che si viene a creare tra i soggetti diversamente coinvolti nei processi in atto (gli storici subalterni e i loro oppressori) e le alternative a questa situazione.

La risposta alla prima questione è nell'individuazione degli strumenti delle espulsioni: «da semplici provvedimenti a istituzioni, sistemi e tecniche complesse che richiedono conoscenze specializzate e complicati intrecci organizzativi» (*ivi*, p. 8). Anche qui gli esempi sono numerosi e vanno da strumenti finanziari sempre più complicati a quadri normativi e contabili – quelli inerenti i contratti – che consentono a determinati governi sovrani «di acquisire distese di terra in un paese straniero sovrano facendone una sorta di propaggine del proprio territorio» ma espellendone villaggi ed economie rurali; a una efficiente ingegneria dell'industria mineraria che assicura possibilità di estrazione dalla terra illimitate, devastandone superficie ed equilibrio (*ivi*, p. 8).

La risposta alla medesima domanda è nondimeno nella delucidazione riguardo alle vie per le quali passa l'espulsione: dalle politiche di austerità che attanagliano popolazioni e paesi (da ultima la Grecia) alle cosiddette politiche ambientali ree di ignorare le emissioni tossiche di grandissimi complessi minerari situati in aree diverse del mondo, senza nessuna distinzione tra Nord e Sud, Est e Ovest. Viceversa, la distinzione in ordine alle caratteristiche, agli oggetti e ai luoghi delle espulsioni si produce e varia notevolmente a seconda del ceto sociale, delle condizioni fisiche e delle parti del mondo in cui tali espulsioni avvengono, traducendosi in una «feroce selezione».

Occorre invece attendere le ultime righe delle conclusioni per trovare risposta al secondo quesito. Se infatti ci si chiede quali possano essere le «politiche» adeguate a rispondere a questa disperata situazione odierna, nonché i soggetti investiti di un progetto di trasformazione complessiva, di un'alternativa sistemica – gli stessi protagonisti di un

quanto mai necessario conflitto – Sassen suggerisce dapprima fuggacemente che alle città globali si deve guardare, quali luoghi della ricomposizione, «dove il potere diviene concreto e può essere affrontato» (*ivi*, p. 17)³ e, alla fine, puntualizza che è necessario agire negli spazi degli espulsi, quali nuovi spazi «in cui creare economie locali, nuove storie, nuovi modi di appartenenza» (*ivi*, p. 238).

La precisazione necessaria resta comunque quella della mancanza di un centro definito dell'oppressione (la stessa identità dell'oppressore è sfumata in un sistema complesso), mancanza che rende il quadro assai più difficile rispetto al passato.

Sassen, che in precedenza a lungo ha lavorato sulla comprensione dei conflitti e delle tensioni che segnano la cittadinanza contemporanea, offrendo una preziosissima analisi capace di operare ai bordi dello spazio di essa (Sassen, 1998), è ben consapevole che meccanismi di espulsione sono all'opera da molto tempo, ma, ribadisce è il dato scalare attuale a darsi come decisivo e a orientare il nuovo quadro dell'indagine consegnata a queste pagine. Altrettanto decisiva è la novità di altri tipi di espulsioni: accanto alle enormi quantità di masse di popolazione «cacciate» in campi profughi, ai gruppi di emarginati presenti nelle prigioni dei paesi ricchi, ai disoccupati costretti a sopravvivere in ghetti e zone emarginate delle metropoli, ci sono ben nove milioni di famiglie statunitensi colpite da provvedimenti di esproprio delle case verificatisi a partire dalla recente crisi immobiliare.

È dunque proprio questo «enorme salto di scala dei processi di espulsione» ad averla spinta verso un rinnovato orientamento interpretativo, non leggibile più nei termini del semplice aumento della disuguaglianza e della povertà.

D'altra parte, il dato qualificante dell'oggi è quello concernente l'endiadi di *brutalità* e *complessità*, prodotta da quella logica organizzativa al fondo di alcuni dei principali sistemi di governo e di dominio globali (nell'ambito finanziario e in quello di protezione ambientale), la quale consente di ragionare in termini di dinamiche sistemiche.

Qui risiede uno dei principali punti di forza del volume: i numerosissimi casi, anche molto diversi tra loro, presi in considerazione vengono da Sassen ricondotti a una logica sistemica di fondo, a «tendenze sotterranee», capaci di ricomporre ciò che a prima vista appare sconnesso, soprattutto a uno sguardo che classifica in base alle usuali sud-

³ Più in generale rispetto alle città globali si rinvia a Sassen (1991, trad. it. 1997).

divisioni tra determinate aree geografiche e politiche (le economie dell'Occidente capitalista, «la Cina comunista, l'Africa subsahariana») e tra tradizionali ambiti di analisi (ad esempio l'ambiente e la finanza). Il filo rosso del libro è l'individuazione di «formazioni predatorie» connotanti la nuova economia politica globale e i processi di espulsione da essa innescati.

È in questo senso che Sassen ci offre una narrazione unitaria di fenomeni che, a dispetto della loro varietà manifesta e, su un altro piano, a dispetto di analisi sempre più specialistiche e settoriali, vanno invece riportati a «tendenze sistemiche emergenti determinate da poche dinamiche di fondo» (operazione analitica questa possibile, secondo l'autrice, tramite un lavoro di de-teorizzazione e di essenzializzazione). Dietro differenze geografiche, ma anche politiche e istituzionali e sociali (l'esempio lampante sono la Cina e gli Stati Uniti) esistono parallelismi che si rivelano come siano all'opera «ubique materializzazioni di tendenze», assai profonde ma spesso invisibili (materialità invisibili), proprie di una condizione globale e di una determinata cifra assunta dal capitalismo avanzato della nostra epoca. I fatti, i casi di cui il volume è disseminato servono dunque a Sassen per «individuare tendenze *concettualmente* sotterranee che attraversano i nostri discrimini geopolitici» e per offrire al pubblico una cassetta di attrezzi in grado di leggere il panorama odierno in modo coerente e unitario, «complessivo», contro categorizzazioni ritenute limitate e troppo specifiche. Categorizzazioni, verrebbe da dire, settoriali, ideologiche e funzionali al mantenimento dell'ordine esistente, così come alla frammentazione del discorso generale.

2. Una finanziarizzazione onnivora

La convinzione di Sassen – ma non solo la sua, esistendo altri poderosi studi che da tempo lavorano all'individuazione delle caratteristiche e delle condizioni prodotte dal nuovo ordine neoliberale – è che il periodo del cambiamento decisivo dati dalla fine del Novecento (anni ottanta), in specie in ordine a due grandi fattori. Il primo attiene a una riorganizzazione spaziale: da un lato la creazione di luoghi di destinazione dell'*outsourcing*, dall'altro di città globali, quali luoghi adatti allo svolgimento di funzioni economiche avanzate che ne ridisegnano, spesso a forza, geografie (anche umane) e assetti sociali. Lo sviluppo

di grandi spazi planetari funzionali a operazioni economiche atte a trasferire «produzioni manifatturiere, servizi, lavori d'ufficio, prelievo di organi umani e coltivazione di raccolti industriali, verso aree a basso costo scarsamente regolamentate» (Sassen, 2015, p. 15) si accompagna a processi di trasformazione urbana coinvolgenti la rete delle città globali. Proprio all'interno di quest'ultima si assiste all'altro grande mutamento (secondo fattore) incorso a partire dagli anni ottanta: l'imporsi della finanza, «nuova» nelle forme in cui essa domina, nella sua capacità di sviluppare strumenti sempre più complessi atti a «cartolarizzare quantità senza precedenti di entità e processi», invadendo settori non finanziari. Si tratta insomma dell'incidenza del capitale-denaro sui processi di valorizzazione e accumulazione del capitale, la quale nelle sue proporzioni segna un ulteriore passaggio (una nuova fase) delle trasformazioni del capitalismo avanzato. È la finanziarizzazione dilagante e onnivora (come ben la connota Sassen) a segnare la rottura con il periodo keynesiano precedente e, aggiungeremmo, con il modello fordista. Le conseguenze sono oramai note: distruzione, spoliazione, «immiserimento ed esclusione di masse crescenti di persone che non hanno più valore come lavoratori e consumatori» (*ivi*, p. 16). In tal senso, le dinamiche dell'espulsione, cresciute rapidamente dagli ultimi vent'anni del secolo scorso a oggi e «tranquillamente» conviventi con il normale funzionamento economico e sociale, segnano la rottura con quelle che per anni avevano presieduto un sistema teso a incorporare fasce cospicue di popolazione, con la logica del compromesso fordista-keynesiano, benché, ed è bene sottolinearlo, Sassen sia ben consapevole dell'esistenza di «esclusioni sociali di ogni sorta», presenti anche nel modello passato, prettamente novecentesco, le quali erano connotanti soprattutto determinati contesti (*ivi*, p. 87).

Vista da una diversa prospettiva, ma assai proficua, si tratta in altri termini – più vicini al linguaggio marxiano – di quella distruzione del concetto stesso di capitale come rapporto sociale, che è infatti all'origine della odierna imponente desalarizzazione (Marazzi, 2015).

Secondo Sassen, mentre le persone, come lavoratori e consumatori, perdono di importanza per l'estrazione di profitto, le risorse naturali di alcune aree del mondo (Africa, Asia centrale e America latina) assumono una rilevanza strategica per l'attuale capitalismo estrattivo e ciò costituisce un altro elemento distintivo e qualificante della nostra epoca, che infatti è connotata dall'espansione via via più veloce di una cosiddetta geografia dell'estrazione.

A campeggiare sono modi nuovi di estrazione del profitto o incredibile espansione di quelli esistenti (anche in ambiti prima sconosciuti, quali quelli dei mutui *subprime*), accanto ad aree sempre più estese per farlo (le menzionate città globali e gli spazi riservati al lavoro in *outsourcing*).

Come da qualche tempo più autori vanno dimostrando è l'intreccio inedito tra nuove forme di valorizzazione del capitale – in quanto l'accumulazione si è sposata al di fuori della fabbrica, mettendo al lavoro l'intera vita delle persone – e finanziarizzazione a qualificare questa fase neoliberista, connotata da brutalità, come la definisce Sassen, o da violenza, come la si definisce altrove. In tal senso la stessa finanziarizzazione sarebbe «la forma di accumulazione del capitale simmetrica ai nuovi processi di produzione del valore». Proprio questi nuovi dispositivi di estrazione del valore creano una quantità enorme di plusvalore e si basano sulla «riduzione del lavoro socialmente necessario con sistemi aziendali flessibili e reticolari (precarizzazione, occupazione intermittente)», nonché «sulla intensificazione del lavoro cognitivo», sulla «creazione di un bacino sempre più vasto di lavoro gratuito» e sulla «compressione del salario diretto e indiretto». È così che «la quantità di plusvalore, ossia di lavoro non pagato, è all'origine dell'aumento dei profitti non reinvestiti nella sfera della produzione, profitti il cui aumento non genera quindi crescita occupazionale, né tanto meno salariale» né, ovviamente, possibilità di redistribuzione della ricchezza (Marazzi, 2009, pp. 17-50).

La difficoltà, sulla quale le più acute analisi recenti convergono, risiede nell'autonomia dei processi di finanziarizzazione, nella natura complessa di un sistema oppressivo e distruttivo, sempre più privo di un preciso e circoscritto centro: oggi, scrive Sassen, «le strutture sottese alla concentrazione – di ricchezza – non sono più i feudi di pochi «baroni ladri», bensì gli assemblaggi complessi di una molteplicità di elementi». Le stesse «élite predatorie» sono più che altro «formazioni predatorie», dal momento che a garantire tale elevata concentrazione di ricchezza sono «capacità sistemiche», ovvero il combinato di «innovazioni tecniche, di mercato e finanziarie, abilitate dall'azione dei governi». Essere umani ricchi e imprese globali si avvalgono insomma di ausili di «natura sistemica» al fine di concentrare nelle proprie mani simili quote di ricchezza mondiale (Sassen, pp. 20 e 21). È così che la disuguaglianza raggiunge punte oltre le quali Sassen ritiene più opportuno definirla una forma di espulsione, analizzandone due tra quelle più acute. In particolare alcune pagine del volume (segnata-

RPS

Chiara Giorgi

mente del primo capitolo) si concentrano sia sull'aumento della popolazione sfollata nel Sud del mondo, sia su quello della popolazione carceraria in crescita nel Nord, in specie negli Stati Uniti. Proprio qui si danno politiche di incarcerazione che si stanno trasformando in un fenomeno di internamento di massa, per di più a scopo di lucro. L'aumento del numero delle prigioni private create appositamente per mettere a valore la detenzione di centinaia di individui, con il conseguente allungamento delle pene detentive e, verrebbe da dire, la cancellazione di diritti fondamentali, è conforme alla stessa logica sistemica e predatoria volta a fare delle carceri autentiche attività commerciali.

3. *Forme contemporanee dell'accumulazione originaria*

Se nel Nord del mondo vanno crescendo, ma con variazioni differenti nei diversi contesti, disoccupazione, espropriazioni di case, povertà, tassi di suicidio ed emigrazione, nel Sud globale i profughi raggiungono numeri impressionanti, sommando ai più noti flussi di rifugiati dovuti a guerre, carestie e malattie (ufficialmente rientranti nel conteggio della principale agenzia incaricata di seguirne il movimento, la Unhcr) altrettanti flussi causati da fenomeni di *land grabbing*, mutamenti climatici catastrofici, nonché dalla manipolazione finanziaria dei debiti.

Le condizioni economiche e sociali della stessa Europa non sfuggono a Sassen, che anzi si sofferma sui casi di Grecia, Spagna e Portogallo per mostrare sino a che punto possa giungere la contrazione di intere economie (a fronte del perseguito obiettivo della redditività delle imprese). D'altronde va sottolineato che benché le divisioni tra paesi del Nord e paesi del Sud persistono forti nella stessa realtà europea, tuttavia questi ultimi «non sono altro che i luoghi estremi in cui si manifesta una tendenza generale del mondo sviluppato, ivi incluso il resto dell'eurozona» (*ivi*, p. 44).

Proprio attraverso la leva del regime debitorio il modello sociale europeo è entrato in una crisi irreversibile: tagliati i salari, ridotte le prestazioni dello Stato sociale, privatizzate le *public utilities* e i beni comuni, la realtà è quella di tassi di povertà dilagante, di deperimento delle democrazie nate nel secondo dopoguerra, di trasformazione dei paesi del Sud in protettorati e cosiddette zone economiche speciali, privi di diritti politici e sociali.

Sebbene nella narrazione ufficiale del Fondo monetario internazionale (Fmi) e della Banca centrale europea (Bce) si usi il linguaggio della crescita e non già della contrazione, la nuda realtà è tutt'altra, nascosta dietro i dati di un'economia camuffata, resa presentabile («in ordine») e «ripulita» da disoccupati e poveri, da situazioni appunto im-presentabili.

Ci si chiede allora se tutto ciò non sia *anche* la manifestazione della potenza di una economia che finge di non essere una economia politica. E, al contempo, la dimostrazione che l'economia è politica e agisce tramite dispositivi di disciplinamento volti a imporre una determinata ratio, quella propria di un nuovo ordine economico, appunto definito da Sassen delle «formazioni predatorie».

Le regole imposte alla maggior parte del Sud globale dai programmi di ristrutturazione del Fondo monetario e della Banca mondiale (dal pagamento del debito, al controllo dell'inflazione, alla riduzione dei cosiddetti sprechi della pubblica amministrazione, alle privatizzazioni) hanno avuto tra i loro effetti quello di essere presupposto della realizzazione di un fenomeno molto studiato da Sassen: il *land grabbing*. Come Sassen scrive, se è noto che i programmi di ristrutturazione del Fondo monetario e dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) «hanno preparato il terreno per il radicamento sistemico del capitalismo avanzato» (*ivi*, p. 97), meno studiato è come essi abbiano contribuito a far sì che la terra sia divenuta una merce in vendita sul mercato globale, con il beneplacito concordato degli stessi governi nazionali. È il regime debitorio a operare come un potente fattore che rende facile acquistare vaste estensioni di terra da parte di governi e imprese straniere. Esso agisce infatti sia nella direzione di un indebolimento e un impoverimento crescente dei governi nazionali presenti nel Sud globale; sia in quella della distruzione di economie tradizionali nelle zone rurali. Anche in questo caso le novità sono negli effetti macroscopici e nella logica organizzativa sottesa alla nuova fase (che in verità, come è stato osservato, segna un'epoca) del capitalismo avanzato, così come nel fatto che quanto si sta realizzando nel Sud del mondo in verità è un'anticipazione di quanto avverrà nei paesi più «sviluppati». Gli esempi riportati sono anche in questo caso numerosi (Sassen si serve delle analisi già esistenti relative a ben 180 grandi acquisizioni di terre in Africa) e tra essi spiccano quello della Somalia (di Mogadiscio in particolare), ma anche quelli dell'Indonesia e della Malesia. Nel primo caso si mette in evidenza come le politiche debitorie

RPS

Chiara Giorgi

degli anni ottanta abbiano vanificato ogni progresso realizzatosi nel periodo precedente (benché, storicamente, non va dimenticato che si trattava di una realtà già sofferente di un colonialismo, quello italiano, autoritario, privo di forme di partecipazione o istituzioni intermedie e in questo senso condizionante le successive configurazioni istituzionali), consentendo poi l'acquisizione forzosa di terre da parte di governi e imprese stranieri. I casi asiatici mostrano a loro volta un'interessantissima dinamica: qui infatti l'imposizione delle piantagioni di palma da olio è avvenuta a scapito della rinuncia da parte delle popolazioni locali dei propri diritti al possesso – e all'uso – collettivo della terra, laddove un ruolo strategico è stato senz'altro rivestito dal diritto, dai suoi dispositivi e dalle sue pratiche. L'opposizione della popolazione locale, favorita da un diritto consuetudinario favorevole all'uso comune della terra o delle foreste, alla diffusione delle piantagioni di palma da olio si giova, ma anche in taluni casi si scontra, con dispositivi e pratiche giuridiche non trascurabili. D'altronde sono proprio queste ultime a inscrivere ancora una volta il più generale discorso relativo al diritto e ai diritti nella dicotomia propria della loro storia, rafforzandone al contempo ricadute positive (in direzione di una riappropriazione del comune) in relazione a una dimensione di agita conflittualità da parte di soggetti storici reali in ordine a condizioni e situazioni concrete. Peraltro, specifica Sassen, anche laddove le popolazioni locali riescono a mantenere il tradizionale possesso collettivo, il meccanismo è tale da mettere spesso in dubbio l'esercizio dei loro diritti sulle terre, dal momento che si tratta di dover produrre merci «il cui consumo non si conforma ai tradizionali modi di vita indigeni» (*ivi*, p. 124).

Entra qui in gioco un ulteriore e rivelante tassello delle analisi relative alla nuova realtà odierna: il ruolo degli Stati. Partendo dal presupposto secondo cui i programmi di ristrutturazione imposti da Fmi, Banca centrale e Omc hanno teso e ottenuto, con il prevalere di una logica estrattiva, una sempre più cospicua riduzione dell'autorità sovrana degli Stati sul proprio territorio, Sassen riprende, per quanto fuggacemente, un tema a lei caro e tra i più cruciali dell'oggi. Sono infatti le trasformazioni sinora descritte a mettere in discussione l'autonomia della forma e delle funzioni dello Stato moderno. Lungi dall'essere esso una vittima della logica estrattiva della globalizzazione economica, della «brutale ristrutturazione» in corso, degli stessi meccanismi distruttivi di terra, aria, acqua, di esso vanno indagate compromissioni,

allineamenti – «al capitale delle società multinazionali» – e disarticolazione (*ivi*, p. 128). Di qui le puntuali indagini sempre più circolanti nel dibattito critico volte a mettere l'accento più che sulla crisi dello Stato, sulla sua porosità, sulle sue ambivalenze e sul suo ruolo (così come sugli attori che si nascondono sotto le sue mentite spoglie; Neilson e Mezzadra, 2014).

Sassen, peraltro forte dei suoi importantissimi studi sulla cittadinanza (sue aporie e scomposizioni), sui processi di denazionalizzazione, sulle trasformazioni della sovranità (a questo proposito è assai significativo lo stesso uso del termine *assemblaggio*)⁴ avanza al contempo una considerazione che va al di là del piano analitico. Si tratta della possibilità da parte degli Stati di giocare un ruolo alternativo rispetto alle imperanti e distruttive logiche sistemiche, riorientando le proprie politiche attuali – sinora tese a venire incontro agli interessi del capitalismo neoliberale – verso programmi globali a favore dell'ambiente, della giustizia sociale, dei diritti umani e di ben altri interventi confacenti al cambiamento climatico. Considerazione questa che se da un lato ha il merito di inquadrare il terreno scivoloso delle cosiddette sovrastrutture in un campo di tensione foriero anche di esiti positivi per il 99 per cento dell'umanità in pericolo (oltre che della stessa biosfera), tuttavia sembra mancare di un'altrettanta necessaria considerazione relativa ai rapporti di forza e ai soggetti concreti del conflitto e dell'alternativa. Una mancanza forse presente nell'impianto generale del volume nel quale volutamente vi è pochissimo o nullo accenno ai soggetti di riferimento di possibili politiche alternative, a coloro ai quali spetterebbe cioè di re-inventare e re-immaginare istituzioni e assetti radicalmente altri da quelli dominanti e devastanti, al piano complesso ed eterogeneo delle lotte. In tal senso, come è stato osservato, in questa ultima opera di Sassen prevalgono «amarezza» e «disincanto», e le stesse città globali, salvo un già menzionato e rapidissimo riferimento in poche righe, restano in ombra, rispetto anche ai suoi precedenti lavori che le vedevano esser luoghi di sperimentazione di possibilità *altre* di convivenza e cooperazione sociale, spazi di un *alternativo* agire politico (Vecchi, 2015).

Altri studi recenti hanno avuto il grande pregio di trattare le attuali profonde trasformazioni prodottesi sul mondo del lavoro, così come di prospettare una via di uscita in progetti di ricomposizione del lavo-

⁴ Cfr. Sassen (2006); Mezzadra e Neilson (2014, pp. 240 ss.).

ro vivo, nella possibile unificazione tra lotte agite sul terreno della produzione di valore (quello tradizionale del lavoro e del salario) e lotte che si sviluppano sul terreno della realizzazione di valore (nell'ambito dei contesti urbani).

D'altra parte le novità insorte nella nuova fase non devono oscurare che il capitalismo è – e continua a essere – sfruttamento sia dentro i luoghi classici della produzione di valore, sia fuori di essi, nelle stesse città dove di fatto si realizza continua creazione e realizzazione di valore; così come non devono farci dimenticare che l'«accumulazione originaria» resta un fattore decisivo dell'attuale espansione del capitalismo. In questo senso, come Sassen aveva ben mostrato in precedenza, il capitalismo continua a operare attraverso l'equivalente sistemico della nozione di Marx dell'accumulazione originaria: lo sfruttamento della terra (che assume sempre più valore nel mercato globale) e l'estrazione delle risorse naturali restano un momento qualificante delle sue attuali manifestazioni, così come gli effetti distruttivi delle economie tradizionali ed espulsivi delle persone (Sassen, 2010, pp. 23-50). E c'è di più, anche per via dei regimi debitori, «*de enclosures* odierne attraversano anche la conoscenza e la vita, operano nello smantellamento dei sistemi di welfare, assumono forma astratta nel funzionamento di dispositivi finanziari come i mutui *subprime*» (Mezzadra e Neilson, 2014, p. 307).

In questa cornice, le città costituiscono luoghi di incubazione di idee e movimenti alternativi, rivoluzionari, capaci di coinvolgere coloro che sono implicati nella produzione e riproduzione della vita urbana. La stessa «novità» del cosiddetto diritto alla città viene configurandosi sulla scia di queste considerazioni: come diritto collettivo che riguarda tutti, il diritto alla città può consentire di trovare forme unitarie di azione politica, nel mosaico di spazi e ambiti sociali frammentati dalla divisione del lavoro urbano (Harvey, 2012). E lo stesso si può dire per altre forme di lotta (le lotte di confine ad esempio) e per le istanze «eccedenti» di soggettività che incarnano nuove forme di *agency* politica e che esprimono la volontà di essere direttamente artefici delle proprie vite. Così come per realtà dalle quali emergono pratiche di lotta proprie di donne e uomini «situati» che da oggetti di tecnologie «governamentali» (per dirla con Foucault) si fanno soggetti di una politica di scontri, conflitti e mediazioni, che diviene «*politica dei governati*» (Chatterjee, 2006), assumendo la stessa soggettività come «campo di battaglia

in cui molteplici dispositivi di assoggettamento si devono confrontare con pratiche di soggettivazione» (Mezzadra e Neilson, 2014, p. 320)⁵.

Prospettare e praticare forme alternative di vita e di costruzione del comune (di appropriazione sociale di esso; Mellino, 2011), reimmaginare e riarticolare il nesso tra libertà/uguaglianza (negli stessi spazi quotidiani delle città) costituisce la vera sfida attuale. Una sfida alla quale – stanti le difficoltà di una politica posta anche essa sotto scacco dal crescente potere del debito, con il quale il capitalismo sempre più va impossessandosi dell'avvenire delle generazioni future⁶ – sembra ancora troppo presto dover rinunciare, arrendendosi a una brutalità sin troppo pervasiva.

Il centro del volume resta comunque nell'individuazione del mutamento verificatosi nella attuale logica economica – che accompagna la fine del ciclo precedente connotato per Sassen dalla dinamica dell'inclusione sociale ed economica – attraverso una indagine collocata nel contesto del cosiddetto «margine sistemico», ossia del luogo in cui nel passato si era manifestata inclusione e oggi «si estrinseca la dinamiche chiave dell'espulsione dei diversi sistemi in gioco» (l'economia, la biosfera, il sociale). Il fine della ricchissima ricerca condotta da Sassen è di riconoscere e concettualizzare i cosiddetti spazi degli espulsi, di cogliere le tendenze trasversali connotanti condizioni planetarie di espulsione, non solo di persone, ma anche di economie e di spazi essenziali alla vita (Sassen, 2015, pp. 227 e 238).

Nella grandissima capacità di Sassen di cogliere gli elementi costitutivi di un'epoca, di registrare le tendenze sotterranee che sfuggono ai più, di cartografare i processi in atto, di rendere visibili le nuove geografie del potere, di condurre analisi interdisciplinari, di restituire alla ricerca empirica le categorie interpretative della spazialità risiede tutto il valore di questa importantissima «opera viva».

⁵ Sulle lotte di confine si rinvia alle elaborazioni contenute in questo stesso volume.

⁶ Si rinvia alle fondamentali analisi di Lazzarato (2012).

Riferimenti bibliografici

- Bhandar B. e Toscano A., 2015, *Race, Real Estate and Real Abstraction*, «Radical Philosophy», n. 194, pp. 8-17, novembre-dicembre, disponibile all'indirizzo internet: www.radicalphilosophy.com/article/race-real-estate-and-real-abstraction.
- Chatterjee P., 2006, *Oltre la cittadinanza. La politica dei governati*, Meltemi, Roma.
- Dardot P. e Laval C., 2013, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, DeriveApprodi, Roma.
- Harvey D., 2012, *Rebel Cities*, Verso, Londra (trad. it. 2013, *Città ribelli, I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore, Milano).
- Harvey D., 2010a, *A Companion to Marx's Capital*, Verso, Londra.
- Harvey D., 2010b, *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Oxford University Press, Oxford (trad. it. 2011, *L'enigma del capitale e il prezzo della sua sopravvivenza*, Feltrinelli, Milano).
- Lazzarato M., 2012, *La fabbrica dell'uomo indebitato. Saggio sulla condizione neoliberista*, DeriveApprodi, Roma.
- Marazzi C., 2015, *Cronicizzazione della crisi e trasformazioni della governance europea*, intervento al seminario organizzato da Euronomade, Roma, 11 settembre.
- Marazzi, 2009, *La violenza del capitalismo finanziario*, in Fumagalli A. e Mezzadra S. (a cura di), *Crisi dell'economia globale. Mercati finanziari, lotte sociali e nuovi scenari politici*, Ombre Corte, Verona, pp. 17-50.
- Mellino M., 2011, *Buenos Aires 2001 - Tunisi 2011, la fine di una lunga notte in dieci anni*, in Pirri A. (a cura di), *Libeccio d'Oltremare*, in *Libeccio d'Oltremare. Il vento delle rivoluzioni del Nord Africa si estende all'Occidente*, Ediesse, Roma.
- Mezzadra S. e Neilson B., 2014, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, il Mulino, Bologna.
- Neilson B. e Mezzadra S., 2014, *The State of Capitalist Globalization*, «Viewpoint Magazine», 4 settembre, disponibile all'indirizzo internet: <https://viewpointmag.com/2014/09/04/the-state-of-capitalist-globalization/>.
- Sassen S., 1991, *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton (trad. it. 1997, *Città globali. New York, Londra, Tokyo*, Utet, Torino).
- Sassen S., 1998, *Globalization and Its Discontents*, The New York Press, New York (trad. it. 2002, *Globalizzati e scontenti*, Il Saggiatore, Milano).
- Sassen S., 1999, *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza europea*, 1999, Feltrinelli, Milano.
- Sassen S., 2006, *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton University Press, Princeton (trad. it. 2008, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Bruno Mondadori, Milano).

- Sassen S., 2010, *A Savage Sorting of Winners and Losers: Contemporary Versions of Primitive Accumulation*, «Globalizations», vol. 7, n. 1-2, marzo-giugno, pp. 23-50.
- Sassen S., 2015, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.
- Vecchi B., 2015, *Saskia Sassen e i predatori della vita perduta*, «il Manifesto», 21 ottobre.

RPS

Chiara Giorgi

Le autrici e gli autori

Marco Accorinti è ricercatore Cnr presso l'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali di Roma. Si occupa da anni di politiche sociali e sistemi locali di welfare in particolare relativi ai migranti. È docente di Welfare locale, strutture dei servizi e terzo settore, presso il corso di laurea magistrale in Progettazione gestione e valutazione dei servizi sociali (Pross) della «Sapienza», Università di Roma.

Angela Cammarella, psicologa e psicoterapeuta, è responsabile del Centro provinciale Giorgio Fregosi - Spazio sicuro di Roma. I suoi principali interessi clinici e di ricerca si concentrano nell'ambito della psicopatologia dell'età evolutiva, della genitorialità e co-genitorialità, del trauma nell'età evolutiva, della diagnosi e del trattamento clinico a orientamento psicodinamico rivolto ad adulti e a soggetti in età evolutiva.

Francesco Carchedi è docente presso la Facoltà di Sociologia della «Sapienza», Università di Roma, già consulente del Dipartimento delle Pari opportunità - Presidenza del Consiglio per gli interventi di protezione sociale alle vittime di grave sfruttamento sessuale e lavorativo. Attualmente, per l'Osservatorio Placido Rizzotto - Flai Cgil, ha coordinato la realizzazione del Primo e Secondo Rapporto su Agromafie e caporalato (2013-2015).

Giuseppe Cataldi è professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università di Napoli «L'Orientale», titolare della cattedra Jean Monnet sulla Tutela dei diritti umani nell'Unione europea e direttore del Centro di eccellenza Jean Monnet sui diritti dei migranti nel Mediterraneo. Presidente dell'Association international du droit de la mer, si occupa di diritti umani e di diritto del mare.

Chiara Giorgi insegna Storia delle istituzioni politiche presso l'Università degli studi di Genova e fa parte del Comitato scientifico della Fondazione Lelio e Lisli Basso.

Elena Granaglia è professore di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università «Roma tre». I suoi interessi di ricerca vertono sul rapporto fra giustizia distributiva ed efficienza nel disegno delle politiche sociali.

Stefania Marino è *lecturer* in Studi del lavoro presso l'Università di Manchester. Il suo ambito di studio riguarda le relazioni industriali comparate e attualmente si occupa dell'analisi dell'evoluzione delle organizzazioni sindacali e dell'allargamento della rappresentanza.

Francesca Menozzi, phd, psicologa del Centro provinciale Giorgio Fregosi - Spazio sicuro di Roma. I suoi principali interessi clinici e di ricerca si concentrano nell'ambito della psicopatologia dell'età evolutiva, della genitorialità e co-genitorialità, del trauma nell'età evolutiva e dell'osservazione delle interazioni familiari ai fini clinici e di sostegno.

Grazia Naletto è presidente di «Lunaria» e portavoce della campagna «Sbilanciamoci!». Studia da tempo gli aspetti sociali, culturali e politici connessi alle migrazioni e al razzismo che ha trattato in varie pubblicazioni e sono al centro della sua attività sociale e politica.

Marco Omizzolo è dottore di ricerca in Sociologia e *visiting professor* presso la Guru Nanak Dev University e la Lovely Professional University (India). È direttore editoriale di Istiss Editore e presidente della cooperativa «In Migrazione». Collabora con «il manifesto» e «Articolo21».

Enrico Pugliese è professore emerito di Sociologia del lavoro presso l'Università di Roma «Sapienza». Collabora all'attività di ricerca dell'Irpps (Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali) del Cnr. Si è occupato soprattutto di migrazioni interne e internazionali e di questioni dell'occupazione e del welfare.

Matteo Rinaldini svolge attività di didattica e di ricerca presso l'Università di Modena e Reggio Emilia. I suoi principali interessi di studio e ricerca riguardano i processi migratori (in particolare l'inclusione degli immigrati nel mercato del lavoro e il rapporto tra immigrati e organizzazioni sindacali) e l'organizzazione del lavoro.

Elena Spinelli insegna Metodi e tecniche del servizio sociale presso il corso di laurea in Servizio sociale della «Sapienza», Università di Ro-

ma. Ha lavorato nei servizi pubblici di Roma, in particolare nel settore della psichiatria e in servizi per immigrati.

Salvatore Strozza, professore ordinario di Demografia e vice-direttore del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Napoli «Federico II», è attualmente presidente dell'Associazione italiana per gli studi sulla popolazione (Aisp), sezione della Società italiana di statistica (Sis). I suoi principali interessi di ricerca riguardano le migrazioni internazionali e l'immigrazione straniera in Italia.

Mattia Vitiello è ricercatore presso l'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche (Irpps-Cnr) e del Punto di contatto nazionale della Rete europea delle migrazioni (Emn). Si occupa di politiche migratorie e dei processi di integrazione, in particolare dell'integrazione lavorativa degli immigrati.

Catherine Wihbol de Wenden, politologa, è direttrice di ricerca presso il Cnrs, Centro nazionale della ricerca scientifica francese, e insegna presso l'Istituto di studi politici di Parigi, «Science Po». Studiosa di migrazioni internazionali, è stata dal 2002 al 2008 presidente del gruppo di ricerca «Migrazioni» dell'International Sociological Association.

English Abstracts

RPS

The Globalization of Migration: A Right of Exit without Right of Entry

Catherine Wihtol De Wenden

As this century has opened, we have witnessed a globalization of migration that involves most countries, whether as places of departure, arrival, transit, or all three. This movement of people has seen an unprecedented acceleration since the end of the XX century partly due to the increased possibility of obtaining a passport. But just as the right of exit was being extended, the right of entry was being dramatically restricted. The article brings out how one of the central aspects of the problem is the transformation of migration into a phenomenon linked to mobility, to which one should add the iniquitous distribution of the right to emigrate. When this right is lacking, it is one of the greatest inequalities of all, if we consider that mobility is the means for fleeing poverty and the misgovernment of the country in which one is born.

«Economic» Migrants and Refugees: Emergencies (Real or Assumed) and Maritime Law

Giuseppe Cataldi

Regulations governing migratory flows, whether national or supranational, seem inadequate, partly because they are often adopted on a wave of emotion caused by emergencies, real or assumed. Those migrating by sea are a minority overall, but the choice involves serious risk to human life. On the strictly humanitarian level, the most remarkable example of intervention in the Mediterranean was the operation *Mare nostrum*, launched and financed by Italy, which lasted just one year, due to the European Union's failure to share its aims (and its costs). *Mare nostrum* was then replaced by *Triton*, which was very different, designed to control the external frontiers rather than making the saving of lives at sea its priority. The European Union's regu-

lations over right of asylum (the «Dublin System») seem equally inadequate now, and, significantly, are being revised. After the humanitarian question of rescue and welcome, and that of refugees, the third important aspect concerns the prevention and repression of migrant-trafficking by criminal organizations, which Italian jurisprudence is studying in the search for new legal solutions – without forgetting that the situation is the effect and not the cause of the present crisis in the Eu's migration policy.

The Dynamics of the Integration of Immigrants in the Italian Jobs Market in the Last Decade

Mattia Vitiello

Finding a job is the principle mechanism of integration for immigrants. This article identifies the main characteristics of immigrant integration in the jobs market in Italy by examining the statistics of the quarterly examination of the labour force published by the National Institute of Statistics. The second aim is to establish if these characteristics have changed in the last ten years and what the new trends are for the integrating immigrants in the labour market. Finally, the article identifies the limits and obstacles that immigrants encounter in Italy when seeking employment.

Serious Labour Exploitation.

The Case of Immigrant Workers in Agriculture

Francesco Carchedi

This article discusses the new forms of slavery, seeing them as a transformation of what we might call its «classic» forms. To this end, it considers the current definitions, one of which dates back to 1930 – suggested by the International Labour Organization – and the others following the Palermo Protocol against people trafficking of 2000. The article also considers the productive sectors where there is serious exploitation of some forms of labour, official figures and estimates (particularly in the agricultural and food industry), as well as the relation between businessmen and illegal labour recruiters.

Relations Between Unions and Immigrants in Italy in a Long-term Perspective

Matteo Rinaldini and Stefania Marino

Since the migratory processes began, relations between unions and immigrants have been very solid. Through their activity in representing their members, the unions have had a function in protecting the rights of immigrants and have insisted on extending them. At the same time, through specific services, the unions have facilitated the integration of millions of immigrants. In other words, the unions immediately recognized immigrants as a powerful resource and invested strategically in them, and, significantly, the rate of union membership among immigrants in Italy has always been high. In this respect, Italy's experience has been an exception in Europe as a whole. In recent years, however, relations between unions and immigrants seems to have been subject to increasingly critical factors. This article reconstructs the development in the relations that unions and immigrants have set up in the last thirty-five years. The aim is to understand and reflect on the lines of continuity/discontinuity in the relations between unions and immigrants, and understand if and how the strategic investment of the trade unions in the immigration question has changed.

Welfare and Immigration: A Complex Relation

Elena Spinelli

The relation between welfare and immigration is a complex problem. The connection between the two processes and the development of welfare and migratory flows raise large questions: the link between the right to welfare and citizenship; the questions of inequality of access to welfare, which is the origin of the system of «civic stratification»; the question of implementing social policies; and, finally, the barriers that interfere with immigrants' access to services. The extension of social rights of citizenship (i.e. the benefits of welfare) to non-citizens is still only a partial victory. And this is becoming more difficult as a result of the prevailing neo-liberal ideology that is the basis of current economic and social policy. This article starts from a vision of migrants as subjects with a right to a service and not as objects of a hu-

RPS

English Abstracts

manitarian mission in the country they arrive in. It considers the concept of discrimination and how this influences migration policies and the acceptance of immigrants in the Italian welfare system during a period when public welfare guarantees social rights less and less.

School Integration of Immigrant Children: An Open Question

Salvatore Strozza

After over thirty years of foreign immigration, Italy has long become a multi-ethnic and multicultural society. Foreigners account for about 10% of the population and the children of immigrants are a significant component of pupils and students in Italian schools. Using the official statistics available, this article shows how their integration at school remains an open question. Their drop-out rate is higher and their academic achievement is lower than that of their Italian peers, their progress is often slower, and they tend to be concentrated in courses geared to immediate entry into the labour market. These are all clear signs of integration problems that require greater attention from policy makers and all those working in the sector.

New Requirements of Care and Family Support: Migrants as Carers

Marco Omizzolo

The essay analyses the work of migrant care workers in assisting the elderly and disabled in Italy as a cornerstone of the private welfare state. It also includes an analysis of the results of the Ilo's report *Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection* and the regulatory solutions that have been developed in support of workers and migrant workers engaged in various care activities in Italian families.

The article also studies the substantive elements of migrant care work in Italy, identifying its strengths and weaknesses, along with the substantial social changes in the model of the family and the new needs for care and family support.

Europe Suspended between Rejection and Welcome

Grazia Naletto

The question of unsustainable levels of migration is once again at the centre of public discussion, given the significant increase in 2014, and still more in 2015, of those seeking refuge in Europe. An analysis of the economic cost to Italy does not, however, justify the alarmist tones that recur both in the media and among politicians.

The question that Italy and Europe need to face today is not choosing between policies of rejection and policies of welcome and integration, but the quality of the latter policies. This is what will decide the positive or negative outcome of the migration policy of thousands of women, men and children who manage to reach Europe safe and sound, and therefore the greater or lesser «weight» that their presence will place on public finances. A farsighted European policy is one that will absorb foreign citizens into the system, and also extend the perimeter of social citizenship, preventing the foreign population from either being segregated or self-segregated.

Reception Centres: Variety of Types and the Related Debate

Marco Accorinti

The reception centres are the structures in which national government provide initial hospitality and assistance to migrants. In Italy, over the years, and especially in the «humanitarian emergencies», different types of centres have been opened. As well as describing the different characteristics of the structures now operative, the article presents part of the ongoing debate between experts, focusing on the main rhetorical strategies and how migrants can be labelled when they are receiving social assistance.

Child Abuse and Ill-Treatment: A Challenge to the Welfare System

Angela Cammarella and Francesca Menozzi

Child abuse is a complex phenomenon that requires a multidisciplinary approach. The scientific literature shows that it increases the risk

of maladaptive outcomes in adulthood. However, little work has been done on the cost of child abuse for public resources, due to the complexity of actions needed to protect children, which involve different sectors and disciplines. Public centres for counteracting child abuse, such as the Italian Centro provinciale Giorgio Fregosi - Spazio sicuro in Rome, offer a good opportunity to look at this phenomenon. The challenge for social policies is to enhance the effectiveness and efficiency of the investment in preventing/tackling child abuse. The article analyses the main elements of the negative impact of child abuse and their costs, presenting some data from the Centro Fregosi that are relevant in this respect.

Systemic Logics. A Crucial Variant, to be Handled with Caution

Elena Granaglia

This article concentrates on the systemic logics of contemporary capitalism, as brought out by Saskia Sassen in her recent book *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (2014), underlining the author's dual contribution both to methodology and content. Her thesis is that systemic logics should once again be the centre of political attention. Recognizing their role, however, should not be at the expense of that of agency and the possibility of change.

The New Geographies of Power

Chiara Giorgi

Saskia Sassen's latest work (2014) is an ambitious attempt to read the present economic, political and social situation in a new key, one that is adequate to the difficult challenges raised by the most serious crisis in recent years. The article examines the main lines of Sassen's research in this book, in which, using an interdisciplinary analysis, she seizes on the essential elements of the present «epoch» (which began in the 1980s). In particular, it brings out the mechanisms behind the organizational logic of some of the main systems of global government and domination (in finance and in environmental protection), seizing on the elements of novelty in Sassen's research, which seeks to

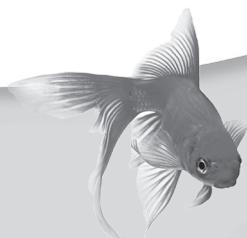
map the ongoing processes and make visible the complex geographies of contemporary power.

At the same time Sassen's analysis will be contrasted with others in recent years that have dwelt at length on the characteristics of present-day financial capitalism, the present neo-liberal order, underlining at the same time the new criterion introduced by the sociological note. Central to the volume is a reflection that reviews the reasons, the means and the devices of the present-day processes of capital appreciation and accumulation, and at the same time re-reads their trends in the light of what is described as the unprecedented and alarming problem of the emergence of the logic of expulsion.

RPS

English Abstracts

Il salto di qualità con **CGIL**!



CGIL

CONVENZIONE CGIL - UNIPOLSAI

VOGLIAMO ESSERE OGNI GIORNO ACCANTO A TE PER OFFRIRTI:

- Soluzioni innovative ■ Tariffe scontate
- Garanzie esclusive ■ Servizi aggiuntivi gratuiti

Scopri i vantaggi esclusivi previsti dalla Convenzione per gli iscritti e i loro familiari presso le Sedi CGIL e le Agenzie UnipolSai Assicurazioni.

UnipolSai
ASSICURAZIONI

Divisione **Unipol**