Migrazioni, Sviluppo Umano ed Enti locali: vincoli ed opportunità

UmanaMENTE
Politiche per uno sviluppo umano sostenibile

Realizzato con il contributo finanziario dell'Unione Europea, Ufficio di Cooperazione EuropeAid

MIGRAZIONI, SVILUPPO UMANO ED ENTI LOCALI

VINCOLI ED OPPORTUNITÀ

Dossier UmanamENTE
2010

"Increasing the capacities of local administrators and officials in defining policies consistent with the Sustainable Human Development Approach".
Realizzato con il contributo finanziario dell' Unione Europea, Ufficio di Cooperazione EuropeAid.

Dossier UmanamENTE a cura di Renato Libanora (Università di Firenze, Ucodep)

Hanno contribuito: Franca Balsamo (Università di Torino), Sebastiano Ceschi (CeSPI), Enrica Chiappero (Università di Pavia, IUSS), Salvatore Geraci (Caritas, Roma), Lorenzo Luatti (Ucodep), Laura Mangano (IUSS), Grazia Naletto (Lunaria), Flavia Piperno (CeSPI), Andrea Stocchiero (CeSPI).

Progetto grafico, Demostenes Uscamayta Ayvar / Ucodep ©
Impaginazione, Cecilia Gallorini e Demostenes Uscamayta Ayvar / Ucodep ©

Il presente dossier è parte del Progetto "***Increasing the capacities of local administrators and officials in defining policies consistent with the Sustainable Human Development Approach***" (UmanamENTE), realizzato con il contributo finanziario della Commissione Europea, Ufficio di Cooperazione EuropeAid.

La responsabilità del contenuto di questo dossier è da imputare unicamente al Progetto e non riflette in alcun modo le opinioni ufficiali della Commissione Europea – Ufficio EuropeAid.

Tiratura: 1.000 copie

Finito di stampare nel mese di Marzo 2010

Il dossier è anche disponibile in formato elettronico all'indirizzo: www.ucodep.org

INDICE

Introduzione **7**
Renato Libanora, Università di Firenze, Ucodep

Parte 1 – Elementi di Sviluppo Umano **15**

1.1 Sviluppo umano ed uguaglianza delle capacità: un nuovo approccio per promuovere e realizzare lo sviluppo delle società e degli individui
Enrica Chiappero, Università degli Studi di Pavia, IUSS 17

1.2 Gli Indici dello Sviluppo Umano delle Nazioni Unite
Enrica Chiappero, Università degli Studi di Pavia, IUSS;
Laura Mangano, IUSS 31

1.3 Il Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2009:
"*Oltrepassare le barriere: mobilità umana e sviluppo*"
Enrica Chiappero, Università degli Studi di Pavia, IUSS;
Laura Mangano, IUSS 50

Parte 2 – Migrazioni e Sviluppo Umano **71**

2.1 Il razzismo in Italia: dalla politica, ai media alla società
Grazia Naletto, Lunaria 73

2.2 Immigrazione e salute: politiche sanitarie inclusive ed il nodo dell'accessibilità
Salvatore Geraci, Area Sanitaria Caritas di Roma;
Società Italiana di Medicina delle Migrazioni - S.I.M.M. 89

2.3 Politiche di inclusione sociale dei minori migranti
Lorenzo Luatti, Ucodep 101

2.4 La questione di genere nelle migrazioni
Franca Balsamo, Università di Torino 114

Parte 3 – Migrazioni, Co-Sviluppo e Welfare **123**

3.1 Mobilità umana e pratiche per il co-sviluppo in Italia
Andrea Stocchiero, CeSPI 125

3.2 Le rimesse dei migranti: esperienze ed opportunità per lo sviluppo locale nei contesti di origine
Sebastiano Ceschi, CeSPI 146

3.3 Flussi migratori, sviluppo e welfare
Flavia Piperno, CeSPI 174

Appendice **191**

A. Programma della Scuola 193

B. Profilo dei relatori della Scuola 194

C. Profilo dei partecipanti e valutazioni della proposta formativa 197

Introduzione

Renato Libanora, Università di Firenze, Ucodep

Dal 9 all'11 Dicembre 2009 ad Arezzo si è svolta la prima edizione della Scuola residenziale del Progetto "UmanamENTE. Politiche per uno sviluppo umano sostenibile", di cui questa pubblicazione ripropone gli interventi dei relatori che si sono susseguiti nei tre giorni di lavoro. L'evento formativo si è inserito in una strategia di sensibilizzazione e formazione annuale più ampia che il progetto - promosso da un gruppo composito di Enti locali, associazioni e università, e co-finanziato dalla Commissione Europea - continuerà a assicurare in tutto il territorio toscano anche nei prossimi due anni. La Scuola è stata preceduta da quattro incontri seminariali in altrettante province toscane (Arezzo, Firenze, Grosseto, Massa-Carrara) durante i quali sono stati presentati gli elementi teorici ed operativi che costituiscono il quadro di riferimento delle politiche sullo Sviluppo Umano adottate dalle Nazioni Unite da quasi un ventennio.

La riflessione scientifica che sostiene l'adozione dello Sviluppo Umano da parte del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP in inglese), rinvia alla proposta teorica sviluppata dal Premio Nobel per l'Economia Amartya Sen sin dagli inizi degli anni '80. L'approccio alle *capabilities*, intese come quelle libertà sostanziali di cui ciascuno di noi dovrebbe godere per operare le scelte che egli ritiene conformi ai suoi orientamenti, valori e aspettative, pone gli individui al centro delle politiche di sviluppo. Il concetto di sviluppo, tradizionalmente designato da macro indicatori di crescita e performance economica, viene dunque ampliato e riqualificato da Sen sino a diventare "umano" nella misura in cui è in grado di promuovere l'espansione delle capacità e delle opportunità individuali e collettive. Lo Sviluppo Umano è essenzialmente un modo nuovo di guardare alle trasformazioni sociali ed economiche dove il reddito è solo una delle componenti che possono contribuire al raggiungimento di livelli del benessere individuale e collettivo considerati tali dagli stessi attori dello sviluppo. Un tale processo si fonda sulla eguaglianza, partecipazione, sostenibilità e produttività delle politiche pubbliche e degli interventi delle agenzie dello sviluppo nazionali e internazionali.

La portata della riflessione sullo Sviluppo Umano da parte dello UNDP non si esaurisce nella pubblicazione di una fotografia articolata ma sintetica (l'Indice di Sviluppo Umano aggiornato nei Rapporti annuali) dell'andamento dei singoli paesi, e quindi del mondo, ma ha l'ambizione di modificare la stessa percezione che abbiamo di processi fondamentali per la nostra esistenza come lo sviluppo economico, il benessere individuale e collettivo, la sostenibilità

ambientale, la partecipazione democratica, la pace, l'empowerment femminile e i diritti umani. In questo senso il messaggio che lo UNDP diffonde dal 1990 rappresenta una vera e propria strategia di revisione umanistica dei sistemi di produzione e redistribuzione della ricchezza, così come di salvaguardia di patrimoni ambientali e culturali originali ancora ampiamente diffusi nel nostro pianeta.

"Lo sviluppo come libertà", riprendendo il titolo di una delle opere più celebrate di Amartya Sen, rimette al centro dell'analisi, e quindi delle politiche internazionali e nazionali, l'individuo con il suo corredo di aspettative e, soprattutto, con la sua capacità di scegliere ed effettivamente realizzare le opportunità che egli valuta più adeguate ai suoi valori e a quelli della comunità a cui appartiene. All'interno di questa prospettiva teorica di riferimento, di cui il lettore troverà una illustrazione sintetica ma esaustiva nella prima parte del dossier, vanno identificate le specifiche strategie di intervento e gli attori istituzionali, sociali ed economici in grado di promuovere politiche innovative ed efficaci.

Il tema specifico affrontato dalla Scuola UmanamENTE ha riguardato le politiche degli Enti locali nel campo delle migrazioni e delle prospettive per i cittadini stranieri in Italia. L'argomento è stato scelto per la concomitanza con la pubblicazione del Rapporto annuale sullo Sviluppo Umano del 2009 dedicato per l'appunto alle politiche globali sulle migrazioni. Anche di questo rapporto il lettore troverà un'ampia sintesi nella prima parte del dossier. Tuttavia, ancora più rilevante della coincidenza editoriale, la scelta di focalizzare i lavori della Scuola sulle migrazioni è apparsa appropriata per la inderogabile necessità di trasferire informazioni ed esperienze a livello locale rispetto a un processo globale che proprio dallo Sviluppo Umano può attingere idee e strumenti per superare barriere discriminatorie, campagne di disinformazione e violazione dei diritti fondamentali delle persone.

I flussi migratori degli ultimi due decenni hanno indubbiamente posto le società occidentali di fronte ad una serie di cambiamenti demografici ed economici significativi, ma hanno portato con loro una ben più cospicua dote di opportunità sociali, economiche e culturali. Per non perdere tali vantaggi, sia nelle società di origine che di accoglienza dei migranti, la gestione dei flussi necessita di politiche lungimiranti, all'altezza della situazione, capaci di interconnettere i vari livelli del fenomeno (sia nei contesti nazionali che in quelli transnazionali). Da questo punto di vista a livello locale le politiche di accoglienza e sostegno ai migranti rappresentano ormai un elemento qualificante delle amministrazioni cittadine che vogliano passare da una posizione di reazione a paure spesso ingiustificate, verso politiche proattive in grado di anticipare i conflitti e investire nel capitale umano, nei beni relazionali e nei processi di *empowerment* che sono tra i principi caratterizzanti dell'approccio allo Sviluppo Umano.

Quindi la scelta delle migrazioni come tema trasversale alle varie giornate di lavoro è stata una buona occasione per approfondire in chiave operativa alcune delle indicazioni emerse dalla lettura del Rapporto 2009, così come di approcciare un consolidato patrimonio di esperienze e buone pratiche presentate dai diversi relatori che sono intervenuti nelle sessioni mattutine della Scuola (in Appendice sono riportati i profili brevi di ciascuno di loro). Come emerge dalla lettura del programma della Scuola (anch'esso riportato in Appendice), le tre giornate (con la parziale eccezione della prima) prevedevano una parte iniziale di presentazione di specifiche questioni e una sessione pomeridiana di approfondimento attraverso laboratori progettuali. Ai laboratori hanno partecipato anche i relatori della mattina rendendo il confronto tra i partecipanti e gli animatori ancora più qualificato e promettente dal punto di vista di future elaborazioni. Di particolare interesse sono risultati i laboratori sulle rimesse e il welfare transnazionale dove i risultati dei lavori – sebbene ancora in una fase *work in progress* – hanno rivelato l'ampio margine di innovazione ed efficacia che questi progetti possono avere. Speriamo di poter render conto presto anche degli esiti di queste attività che hanno fortemente caratterizzato l'impostazione metodologica della Scuola. Infine, sempre in Appendice, il lettore troverà i risultati delle schede di valutazione redatte dai partecipanti: la sostanziale positività dei giudizi ha ripagato un intenso lavoro di preparazione ed è di buon auspicio per le prossime edizioni della Scuola UmanamENTE (2010 e 2011).

Venendo ai temi proposti nelle giornate di lavoro, il lettore troverà gli interventi dei relatori rivisti e riorganizzati in questo dossier in tre parti: la prima sezione dedicata all'introduzione dei principali concetti e strumenti operativi dello Sviluppo Umano; la seconda sezione focalizzata sulle dinamiche migratorie in Italia, con una particolare attenzione agli aspetti socio-culturali e sanitari dell'integrazione dei migranti nel nostro paese; mentre la sezione conclusiva è dedicata ai temi del co-sviluppo e del doppio ruolo dei migranti nelle economie e nei sistemi di welfare dei paesi di origine e di accoglienza.

Gi interventi della prima parte (**Elementi di Sviluppo Umano**) a cura di Enrica Chiappero Martinetti (Università di Pavia, IUSS) e Laura Mangano (IUSS), oltre a riproporre con estrema chiarezza la genesi e la natura dei concetti fondamentali dello Sviluppo Umano adottato dalle Nazioni Unite, illustrano in maniera comprensibile anche a chi non è esperto di statistica le modalità con le quali vengono calcolati i principali indici proposti dai Rapporti sullo Sviluppo Umano (RSU) dello UNDP. A fianco del più famoso Indice di Sviluppo Umano (ISU) – che costituisce la graduatoria per la quale l'anno passato il primo posto è stato assegnato alla Norvegia, mentre l'Italia si trova al 18° posto, e il Niger ha scalzato la Sierra Leone come paese più povero della lista (182ª posizione) – vi sono

Indici di Sviluppo Umano correlato al Genere (ISG) e, ancora più significativo per le reali condizioni di vita delle donne, la Misura di Empowerment correlata al genere (MEG). Infine, tenendo conto delle differenze tra paesi ad alto livello di sviluppo e paesi in via di sviluppo, l'intervento mostra le modalità di misurazione dell'Indice di Povertà Umana (IPU) nel quale l'Italia si posiziona all'ultimo posto (19°) della classifica dei paesi industrializzati.

Vista la rilevanza dell'ultimo Rapporto sullo Sviluppo Umano per i lavori della Scuola, abbiamo quindi ritenuto di includere nella prima parte di questo dossier anche la sintesi del Rapporto 2009: "Oltrepassare le barriere: mobilità umana e sviluppo". Il Rapporto è una fonte importante di dati aggiornati che riducono ampiamente l'immagine da fortino assediato sulla quale troppo spesso l'Occidente indulge per giustificare politiche restrittive nei confronti delle migrazioni. Al contrario il RSU 2009 propone una serie di misure tra le quali la liberalizzazione e semplificazione dei canali di accesso, l'assicurazione e protezione dei diritti fondamentali dei migranti, la riduzione dei costi di mobilità dei migranti e l'inserimento della mobilità internazionale come parte integrante delle strategie nazionali di sviluppo.

Nella seconda parte del dossier (**Migrazioni e Sviluppo Umano**) sono stati invece raccolti gli interventi dei relatori che hanno presentato l'esperienza migrante nel nostro paese da varie angolature: giuridica, sociale, sanitaria e di genere. Tuttavia la prospettiva normativa, che pure è stata illustrata da Sergio Briguglio con dovizia di particolari nella prima giornata, per motivi di spazio non è stata inserita in questa pubblicazione. Sempre nella prima giornata Grazia Naletto (Lunaria) ha affrontato il tema del razzismo e il ruolo degli Enti locali nel facilitare la convivenza e la cittadinanza piena di circa 4,5 milioni di immigrati che ormai vivono stabilmente nelle nostre città. Dalle "ansie sicuritarie" alla "creatività" dei sindaci, le ordinanze locali che escludono in maniera diretta o indiretta gli immigrati dal godimento di diritti di base si sono moltiplicate negli ultimi anni. Come afferma Naletto: "È quanto meno dubbio che provvedimenti come quelli cui abbiamo fatto cenno contribuiscano a migliorare in modo significativo la nostra vita". È piuttosto sul piano simbolico e della comunicazione che tali provvedimenti trovano la loro "rassicurante" ragion d'essere, eludendo i nodi strutturali della questione. Sono quindi necessarie "politiche di inclusione" anche a livello locale che, conformemente alle indicazioni dello Sviluppo Umano, possano garantire alle persone straniere: a) una vita sana; b) livelli di conoscenza sufficienti a renderli autonomi e consapevoli nei loro percorsi di inserimento; c) uno standard di vita dignitoso.

Sul piano dell'assistenza sanitaria ai migranti, Salvatore Geraci (Caritas) ha ripercorso le tappe fondamentali delle normative e degli approcci alla salute delle persone straniere in Italia, fino alle recenti disposizioni della legge 94/2009 che ha ingenerato una notevole confusione sul divieto di segnalazione di

immigrati senza permesso di soggiorno da parte degli operatori sanitari (si rinvia al sito della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni per la documentazione della vicenda che ha portato allo stralcio dell'articolo che imponeva l'obbligo di denuncia: www.simmweb.it). Un ruolo centrale nell'offerta sanitaria alle persone straniere è giocata a livello locale, in particolare a livello regionale, e da questo punto di vista le situazioni in Italia sono estremamente variegate. In questa cornice risulta di particolare importanza l'azione che svolgono le associazioni della società civile attraverso i Gruppi locali di Immigrazione e Salute (GrIS) che si sono andati stabilendo su base regionale negli ultimi anni. L'elemento di fondo che accomuna l'azione dei diversi gruppi si fonda sulle pari opportunità per i migranti nell'esercizio del diritto alla salute e sulla promozione di politiche sanitarie eque, capaci cioè di dare a ciascuno ciò di cui ha bisogno in base alle sue specifiche caratteristiche (l'equità intesa in questa maniera è uno dei pilastri dello Sviluppo Umano nella definizione delle strutture di welfare).

Rimanendo nel campo delle prospettive di integrazione e di emancipazione personale, altre due questioni centrali sono state trattate da Lorenzo Luatti (Ucodep) e Franca Balsamo (Università di Torino) nella giornata conclusiva. Il primo ha affrontato la condizione dei minori immigrati di prima e seconda generazione, una questione centrale per l'evoluzione della società italiana nei prossimi anni, mentre la seconda ha sottolineato la specificità di genere che assumono i flussi migratori in Italia. Luatti nel suo intervento ricorda che: "di fronte a questi fenomeni inediti, recenti, dinamici, prodottisi in così poco tempo e dunque ancora pochissimo assimilati, abbiamo difficoltà a *trovare le parole*". Le stesse categorie dell'analisi sociologica procedono per approssimazioni successive quando si devono confrontare con le traiettorie esistenziali dei minori migranti, siano essi di prima o di seconda generazione (i cosiddetti "G2" all'interno dei quali si individuano almeno tre "classi di età" con gradi assai differenziati di frequentazione scolastica e strategie di inserimento sociale). Di particolare interesse le dinamiche interne alle famiglie migranti nelle quali i minori introducono stili di vita innovativi e, in determinati casi, si trovano a fare "i genitori dei loro genitori" con conseguente rovesciamento dei ruoli e perdita dell'autorevolezza della funzione genitoriale. I temi della cittadinanza, delle identità plurime e della "doppia assenza" diventano dunque i campi politici, sociali e culturali dove le nuove generazioni di cittadini stanno sperimentando forme inedite di essere nuovi italiani: "in definitiva, ad *integrarsi* in questo scenario di crescente pluralismo culturale ed etnico della popolazione, è la società nel suo complesso e non solo i nuovi residenti. A profitto di tutti".

Balsamo affronta il tema delle donne migranti ponendo una serie di quesiti di non facile soluzione: "Il cuore centrale della questione di genere nelle migrazioni può essere espresso con un paio di domande: siamo di fronte a percorsi di *emancipazione* o siamo di fronte a *nuove schiavitù*? Siamo di fronte

a *nuove forme di cittadinanza?* o a reiterate relazioni di *violenza sommersa,* di emarginazione nell'invisibilità?". Se le risposte a queste dinamiche interrogano la relazione tra i sessi, anche in chiave transnazionale, nondimeno chiamano in causa anche i rapporti tra donne migranti e donne italiane. Balsamo passa in rassegna alcuni ruoli tipici (le prostitute, le imprenditrici, le mogli, le lavoratrici della cura e, nuovamente, le seconde generazioni) soffermandosi in particolare sulle "domestiche della globalizzazione" (in Italia definite come "badanti"). Utilizzando il linguaggio dello Sviluppo Umano, queste donne nei loro percorsi migratori subiscono modificazioni profonde del loro set di *capabilities*, in alcuni casi espandendo le possibilità di scelta (non solo personale ma anche delle famiglie di origine e di quelle nelle quali vanno a lavorare), in altri riducendo i loro diritti sociali e politici in un mercato del lavoro "etnicizzato" che dalla svalutazione dei lavori di cura femminile trae grandi profitti economici.

Nella terza parte del Dossier (**Migrazioni, Co-Sviluppo e Welfare**) il tema delle relazioni transnazionali e dell'impatto dei migranti sui sistemi di welfare viene ripreso in maniera sistematica dai tre relatori che concludono la nostra rassegna. Andrea Stocchiero (CeSPI) nel suo intervento sottolinea come in molti casi le migrazioni si configurino come delle "non-scelte" e non sempre i migranti trovino nei paesi di "accoglienza" le condizioni minime per migliorare i loro set di *capabilities* (il recente caso di Rosarno da questo punto di vista è la prova più evidente). Afferma Stocchiero che: "affinché la mobilità umana sia una effettiva dimensione della libertà occorre che si trasformino le strutture di coesione sociale, economica e politica per la valorizzazione della persona tanto nei paesi di origine che nei paesi di destino". I processi di trasformazione politica, sociale ed economica che guidano la mobilità umana a livello globale possono trovare nella cooperazione internazionale e tra territori (cooperazione decentrata) una fonte privilegiata di sperimentazioni e di buone pratiche. Nel suo intervento Stocchiero evidenza la mancanza di politiche organiche sul co-sviluppo in Italia (spesso considerate a livello governativo come uno strumento per il rimpatrio dei migranti), dove tuttavia gli Enti Locali, le associazioni del terzo settore, le organizzazioni non governative, le fondazioni bancarie rappresentano gli interlocutori privilegiati di associazioni di migranti intraprendenti. Inizia ad essere significativo il numero di iniziative promosse da Comuni e Regioni italiane nella realizzazione di progetti di regolazione dei flussi, di sviluppo locale, di microfinanza, di welfare transnazionale e di emergenza umanitaria nei paesi di origine dei migranti nei quali gli stessi migranti hanno un ruolo centrale. La sfida dei prossimi anni sarà indubbiamente, come sostiene Stocchiero, quella "di arrivare ad una vera e propria politica che sappia apprendere dalle esperienze per generare effetti di sistema".

L'intervento di Sebastiano Ceschi (CeSPI) si focalizza proprio su un aspetto centrale del co-sviluppo: la valorizzazione delle rimesse dei migranti per

finalità di sviluppo. Tuttavia prima ancora dei capitali finanziari dei migranti sono i capitali simbolici e relazionali di queste persone che devono essere valorizzati: "attraverso la loro valorizzazione come attori dello sviluppo locale e internazionale si può contribuire fortemente al rispetto e all'apertura delle stesse società di immigrazione. Le migrazioni, se intese come opportunità e risorsa per tutti, possono perciò avvicinare processi di incorporazione e processi di sviluppo, politiche per l'integrazione e politiche di cooperazione internazionale". Il volume delle rimesse viene stimato per il 2008 in circa 300 miliardi di dollari verso i paesi non OCSE e probabilmente le stime reali potrebbero raddoppiare se si tenesse conto dei canali informali di trasferimento. In ogni caso il potenziale di "lotta alla povertà" risulta evidente anche se una serie di fenomeni negativi (dipendenza, inflazione, relazioni di potere, demotivazione dei più giovani a investire su loro stessi, seconde e terze case…) invitano ad una buona dose di prudenza nella valutazione complessiva del fenomeno. Anche la relazione tra rimesse e sviluppo locale nei paesi di provenienza dei migranti appare complessa per la natura privata dei trasferimenti dei risparmi, volti spesso a migliorare la vita delle famiglie ma con scarso impatto sul benessere collettivo. Ceschi conclude il suo intervento identificando "un quadro di condizioni e di offerte che rendano interessante e vantaggioso anche per loro stessi la canalizzazione delle rimesse in destinazioni migliori ai fini del benessere famigliare e collettivo".
Sempre in una prospettiva di relazioni transnazionali, Flavia Piperno (CeSPI) affronta il tema dell'impatto dei migranti sui sistemi di welfare dei paesi di provenienza e di accoglienza, rilevando come proprio nel settore del co-sviluppo sociale (welfare) si possano adottare politiche di reciproco vantaggio (strategie "*win win*") e di Sviluppo Umano. Piperno prende in considerazione il settore del lavoro domestico e di cura dove le donne migranti rappresentano una porzione importante del welfare privato delle famiglie italiane: "Non è possibile delegare una parte importante del nostro welfare a flussi migratori provenienti dall'estero (il 70% dei lavoratori nel settore è di origine straniera) senza gestire attivamente questi flussi. Al contrario è necessario prendere coscienza dell'impatto che queste migrazioni producono nel nostro paese e nei paesi di origine e adottare delle strategie che potenzino gli aspetti positivi. Tutto questo naturalmente ha un costo ma, come vedremo, anche non far niente costa". I costi ovviamente sono anche quelli delle donne migranti che impoveriscono il loro set di *capabilities* e di *empowerment* (perdita di relazioni, di competenze, di capacità progettuale) e dei cosiddetti "*left behind*", soggetti deboli (minori, anziani, disabili) che risultano essere ancora più vulnerabili dopo la partenza delle donne ("*care drain*"). Riportando una serie di testimonianze, Piperno restituisce al lettore l'umanità che si cela dietro i numeri con i quali siamo spessi abituati a interpretare il fenomeno migratorio. Il metodo della ricerca diviene sostanza dell'approccio allo Sviluppo Umano che pone la

persona al centro delle politiche. Afferma una donna rumena intervistata a Roma: "Tu lasci i bambini là, o con i nonni o con qualche parente a cui non frega niente di loro: importa solo dei soldi che mandi. E si occupano dei bambini, ma curano solo l'aspetto materiale non quello affettivo. La mia preoccupazione è per l'anima". Anche Piperno conclude il suo intervento illustrando una serie di progetti innovativi dove, nuovamente, gli attori principali sono associazioni di migranti, cooperative, fondazioni bancarie ed Enti Locali.

Come appare evidente dalle indicazioni emerse in questa introduzione, la relazione tra Sviluppo Umano, migrazioni ed Enti locali appare tanto opportuna quanto capace di gettare uno sguardo propositivo nella costruzione di strategie efficaci sia a livello locale che globale. In questa direzione andava la proposta formativa della Scuola UmanamENTE e il lettore del presente dossier giudicherà in che misura anche questa pubblicazione abbia saputo rendere la tensione tra la costruzione di percorsi individuali e collettivi motivati da *scelte di valore* e le politiche necessarie per *valorizzare* i capitali economici, sociali e simbolici necessari a realizzare uno sviluppo *compiutamente* umano.

Parte 1

ELEMENTI DI SVILUPPO UMANO

1.1 Sviluppo umano ed uguaglianza delle capacità: un nuovo approccio per promuovere e realizzare lo sviluppo delle società e degli individui

Enrica Chiappero, Università degli Studi di Pavia, IUSS

1.1.1 Introduzione

Il concetto di "sviluppo" è stato al centro del dibattito internazionale per lungo tempo sia sotto il profilo teorico (ossia relativamente al significato stesso del termine e all'individuazione dei fattori che determinano l'avvio e l'intensità dello sviluppo), sia sotto quello pratico di programmazione e realizzazione delle politiche pubbliche che possano favorirlo e promuoverlo.

Per quanto riguarda la discussione teorica, e soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, il passo più importante è stato quello di riconoscere la complessità e la multidimensionalità dei processi di sviluppo, allontanandosi progressivamente dalla visione semplicistica che limitava l'attenzione e l'impegno alla realizzazione dei risultati economici conseguiti dai paesi.

Infatti, se fino agli anni Sessanta e Settanta il livello di sviluppo di un paese era unicamente basato sul valore del prodotto interno lordo, o del reddito procapite, si è ora progressivamente passati a riconoscere la necessità di includere nella valutazione del benessere dei singoli individui e delle comunità altri fattori ed altri aspetti. A partire dagli inizi degli anni Novanta, nuovi parametri per la misurazione dello sviluppo (e in particolare di uno sviluppo "umano") sono stati proposti, a partire dal "Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo" (UNDP) e, in generale, vi è stato un parziale ripensamento degli obiettivi da realizzare e degli strumenti da prediligere, nel tentativo di migliorare le condizioni di vita degli individui e lo 'stato di salute' delle società.

Questo non significa naturalmente che lo sviluppo economico o il reddito abbiano perso di significato o che la loro rilevanza si sia ridotta. Per molte ragioni, alcune condivisibili (il reddito resta comunque uno strumento irrinunciabile per soddisfare i bisogni e garantire un certo benessere), altre meno (esiste un notevole "conservatorismo" che rende alquanto difficile sostituire misure tradizionali con altre più innovative), lo sviluppo economico è irrinunciabile ed essenziale. Ciò che si sostiene, però, è che non sia abbastanza e che sia necessario "andare oltre" la sola dimensione economica dello sviluppo.

L'**"approccio allo sviluppo umano"** ha assunto un ruolo di primaria importanza nel dibattito internazionale degli ultimi anni, contribuendo in modo sostanziale a ridefinire le strategie di sviluppo a livello sia globale, sia nazionale e, sia, anche se con maggior ritardo, a livello locale. Su quali siano le politiche di sviluppo

umano che si possano e si debbano implementare, vi sono diverse opinioni e molteplici proposte. Ciò che tuttavia resta universalmente condiviso è il ruolo di centralità assunta dall'individuo all'interno dei processi di sviluppo umano: la persona è infatti al contempo "mezzo" e "fine" dello sviluppo, e le iniziative di carattere politico, sociale ed economico perseguite dalle autorità di governo dovrebbero essere programmate tenendo conto dei bisogni e delle aspirazioni degli individui che compongono le società.
Nei paragrafi seguenti verranno presentati i fondamenti di base dell'approccio allo sviluppo umano, a partire dallo schema teorico a cui essi si associano: l'**"approccio delle capacità"** proposto da Amartya Sen.

1.1.2 L' approccio delle capacità

L' "approccio delle capacità" è stato inizialmente formulato a metà degli anni Ottanta da **Amartya Sen**, professore di economia e filosofia ad Harvard insignito del Premio Nobel per l'Economia nel 1998; successivamente, è stato sviluppato sotto numerosi aspetti – da quelli etico-normativi ai problemi metodologici e di misurazione empirica fino alle implicazioni di politica pubblica che da esso derivano - da parte di molti studiosi e sotto differenti prospettive disciplinari (di particolare rilevanza è il contributo di **Martha Nussbaum**, filosofa politica dell'Università di Chicago).
Le ragioni che fanno ritenere questo schema teorico particolarmente idoneo per analizzare e misurare la qualità della vita e la sostenibilità dei processi di sviluppo in contesti avanzati sono principalmente due. In primo luogo, esso descrive il benessere individuale non come una condizione statica e materialistica, definita dal semplice possesso in un certo istante temporale di un dato ammontare di risorse materiali (siano esse il reddito o i beni a disposizione) ma come un *processo* in cui i mezzi e le risorse acquisibili o disponibili rappresentano uno strumento – certamente essenziale e irrinunciabile – per ottenere benessere, ma non costituiscono di per sé una metrica adeguata a misurare il benessere complessivo delle persone o la qualità della vita che essi riescono a realizzare. In secondo luogo, l'approccio delle capacità è un approccio genuinamente complesso: non si limita ad estendere l'attenzione al di là della sola dimensione monetaria, riferendosi a una molteplicità di indicatori o di dimensioni del benessere individuale come altri approcci suggeriscono, ma richiama l'attenzione sulla pluralità di fattori personali e familiari, e sulle molteplicità di contesti sociali, ambientali, economici, istituzionali, culturali, che agiscono nella determinazione del processo di benessere individuale.
L'**approccio delle capacità** si presenta come un paradigma teorico critico e

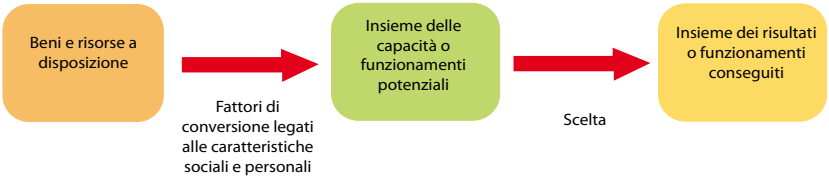
alternativo alle classiche visioni dello sviluppo, che guardano esclusivamente al PIL, alla produzione di ricchezza e alla massimizzazione del benessere economico senza tenere conto del modo in cui le risorse sono impiegate e i beni e le ricchezze sono distribuite tra i paesi e all'interno di una società. L'idea di fondo è che lo sviluppo debba essere inteso non solo in termini di crescita economica ma come promozione dello sviluppo e del progresso umano, delle condizioni di vita delle persone la cui realizzazione non può prescindere da elementi fondamentali quali la libertà di scelta e di azione, il benessere, non solo materiale, e la qualità della vita. In base a questo approccio, benessere, povertà ed eguaglianza dovrebbero dunque essere valutati nello spazio delle capacità, cioè delle opportunità reali che le persone hanno di vivere la vita a cui attribuiscono valore. Le risorse economiche, i beni, il reddito di cui disponiamo sono mezzi, certamente essenziali e irrinunciabili, ma la valutazione del benessere non può limitarsi a considerare l'ammontare complessivo di tali risorse. Ciò che conta è quanto le persone riescono effettivamente a fare con le risorse a loro disposizione. Occorre inoltre tener conto del fatto che le persone differiscono tra loro sotto diversi punti di vista. Vi sono differenze di tipo fisico e psicologico (ad esempio, per quanto riguarda il sesso, l'età, la condizione di salute, la presenza o meno di handicap, le abilità naturali), di tipo sociale ed economico (il livello di istruzione, la struttura familiare, la condizione occupazionale ecc.) o di tipo ambientale (diverso è, ad esempio, l'ambiente naturale in cui viviamo ma diverso è anche il contesto istituzionale, politico, culturale). L'insieme di queste caratteristiche personali, familiari, sociali, ambientali determina e condiziona la nostra capacità di conversione dei beni e delle risorse a disposizione in *funzionamenti* ovvero in conseguimenti reali. A parità di reddito e di risorse, persone diverse hanno necessità diverse e diverse capacità o possibilità di trasformare queste risorse per conseguire risultati. Qualsiasi misura del benessere e dell'eguaglianza deve tenere in considerazione questa semplice verità. Per marcare la differenza tra il tradizionale concetto di benessere (o *welfare*) inteso come ammontare di risorse materiali e questa concezione più estesa di benessere, Sen utilizza il termine di *well-being* (letteralmente, "star bene").

1.1.2.1 Dalla relazione "reddito=utilità=benessere" al processo di determinazione dello "star bene"

Si è visto come, nel linguaggio che caratterizza l'approccio delle capacità, il benessere materiale inteso in senso tradizionale come disponibilità di risorse è sostituito da un'idea di "star bene" (*well-being*), ovvero da una condizione più estesa che include "ciò che l'individuo può fare o può essere" a partire dai mezzi e dalle risorse a disposizione, e in relazione alle capacità delle persone di

trasformare questi mezzi in realizzazioni, traguardi e risultati che esse intendono conseguire. È l'insieme di questi traguardi potenzialmente raggiungibili (spazio delle capacità o *capability set*) o effettivamente realizzati (spazio dei funzionamenti o *functionings*) che contribuisce, nel complesso, a determinare il benessere e la qualità della vita delle persone. La figura 1.1.1 rispecchia in modo molto semplificato il processo di benessere così come delineato in questo schema:

Figura 1.1.1 – Schema riassuntivo dell'approccio delle capacità



Limitare l'attenzione al primo di questi blocchi del diagramma, vale a dire guardare soltanto alla quantità di risorse disponibili per il singolo individuo o per un'intera comunità, come tradizionalmente accade nella teoria economica prevalente, è in qualche modo ovvio e apparentemente semplice. Vi sono, tuttavia, aspetti della vita umana a cui le persone riconoscono valore di per sé sebbene a questi non corrisponda necessariamente, o quanto meno non in modo immediato e diretto, un valore monetario: è il caso dell'istruzione e della conoscenza, del livello di nutrizione o delle condizioni di salute, della sicurezza personale e della qualità dell'ambiente in cui si vive, delle libertà politiche, civili e culturali di cui si dispone.

Ciò che un individuo può ricavare dai beni dipende da una pluralità di fattori e di condizioni individuali e ambientali (in senso lato) e dunque giudicare il beneficio personale soltanto in base alla quantità di denaro, di beni o di risorse a disposizione può risultare del tutto fuorviante. A parità di reddito, risorse o beni a disposizione, siamo in grado di ottenere livelli diversi di *well-being* a seconda delle capacità di conversione di cui disponiamo che ci consentono di trasformare questo insieme di risorse in realizzazioni potenziali (l'insieme delle capacità indicate nel blocco intermedio della figura 1.1.1) o di funzionamenti effettivamente realizzati (il terzo blocco a destra nella figura 1.1.1). Fattori di conversione e scelte individuali sono dunque due elementi centrali all'interno di questo approccio. I fattori di conversione dipendono dalle nostre caratteristiche personali, quali l'età, il sesso, le condizioni fisiche e psichiche, le abilità e i talenti, oltre che dall'ambiente famigliare, sociale, economico, naturale, culturale, politico-istituzionale circostante.

Un esempio può aiutare a chiarire: a parità di ammontare di reddito, di beni e di servizi a disposizione (disponibilità di scuole, biblioteche, residenze universitarie ma anche forme di tutela e di diritto allo studio), le reali opportunità di realizzare differenti livelli di istruzione (dal più basso livello di istruzione formale ai più elevati livelli di formazione universitaria) così come l'effettiva realizzazione di un certo traguardo in questo ambito (ad esempio, acquisire uno specifico diploma tecnico-professionale piuttosto che una laurea in campo umanistico o scientifico) sono largamente condizionati da una serie di fattori personali e sociali. Un portatore di *handicap* può vedersi preclusa l'effettiva possibilità di realizzare alcuni traguardi possibili o potenzialmente desiderati sul fronte dell'istruzione per una pluralità di ragioni che certamente comprendono la natura e la gravità del proprio handicap, ma non si limitano ad esse: aspetti quali un contesto familiare iperprotettivo possono condizionare negativamente l'acquisizione di un certo grado di autonomia e auto-sufficienza, così come l'esistenza di barriere architettoniche o culturali che non favoriscono un effettivo diritto allo studio giocano un ruolo centrale nel definire tanto lo spazio complessivo delle opportunità quanto l'effettiva realizzazione nel campo dell'istruzione.

È evidente, in questo caso, il ruolo che possono avere quelle politiche pubbliche orientate, se non ad eliminare, quanto meno a ridurre le barriere fisiche, culturali, economiche che si frappongono alla realizzazione di scelte, libere e individuali, in un ambito così intrinsecamente e strumentalmente importante per il benessere delle persone.

Oltre ai fattori di conversione, nello schema teorico proposto da Sen la scelta e la responsabilità legata all'atto di scelta giocano un ruolo centrale, seppur con significato diverso rispetto a quanto accade nello schema neoclassico che pure si regge sul ruolo delle scelte e delle preferenze individuali. Nell'approccio seniano, le scelte entrano in gioco nel passaggio dallo spazio delle capacità (che delinea l'estensione del benessere individuale nella pluralità di opzioni in gioco e che conduce Sen a qualificare i processi di sviluppo sostanzialmente come estensione delle opzioni di scelta a disposizione dell'individuo) a quello delle effettive realizzazioni: scegliere di compiere una determinata azione (ad esempio, scegliere di acquisire un dato livello di istruzione, quale un diploma tecnico-professionale) avendo una pluralità di alternative a disposizione ha un valore intrinseco per il benessere dell'individuo che occorre riconoscere e valutare, rispetto ad una condizione opposta in cui la stessa realizzazione acquisita (lo stesso livello di istruzione) è l'unica opzione in gioco (ad esempio perché, ragioni familiari o condizionamenti sociali, impongono tale "scelta").

1.1.2.2 La specificazione di alcuni concetti: star-bene, tenore di vita, agency e libertà

La precisazione di alcuni termini chiave relativi allo schema teorico suggerito da Sen può aiutare a chiarirne meglio la ricchezza interpretativa e gli elementi di distinzione. All'interno dell'accezione più ampia di benessere, inteso come star-bene o *well-being,* Sen distingue tra alcune categorie teoricamente ed empiricamente rilevanti all'interno del suo approccio.

Una prima distinzione si pone, appunto, tra **tenore di vita** (*standard of living*) e benessere (*well-being*) o **star-bene** dove il primo si limita a considerare le dimensioni del benessere che hanno direttamente a che fare con la propria vita personale, mentre il secondo guarda ad uno spazio più ampio che include anche altri aspetti e realizzazioni che, pur non influenzando direttamente la nostra vita, contribuiscono indirettamente ad accrescere il nostro benessere. Ad esempio: vivere in un quartiere in cui vi sono asili e parchi giochi può accrescere indirettamente il mio benessere anche se non ho figli. Il mio tenore di vita non viene in alcun modo influenzato dalla disponibilità o meno di queste strutture ma sapere che altre persone possono avvantaggiarsene e che i bambini possono giocare all'aria aperta contribuisce a farmi "star bene".

Un'ulteriore categoria introdotta da Sen riguarda il concetto di ***agency*** inteso come l'effettiva possibilità ed abilità di azione da parte dell'individuo stesso, di perseguire scopi e obiettivi a cui egli assegna valore, indipendentemente dal fatto che questi abbiano o meno una ricaduta sul proprio tenore di vita o sul proprio benessere. Riconducendoci all'esempio precedente, la mia facoltà di agire potrebbe riguardare il fatto che io stessa, promuovendo azioni concrete insieme ad altri soggetti residenti nel quartiere presso le autorità politiche locali, sono in grado di svolgere un ruolo concreto ed attivo affinché strutture per l'infanzia come parchi e asili nido siano insediati nel quartiere.

Infine, come già discusso in precedenza, centrale nell'approccio seniano è il concetto di **libertà** (*freedom*) inteso, in primo luogo, come libertà di scelta: la possibilità effettiva di scegliere liberamente quali azioni intraprendere, quali traguardi realizzare, quali piani di vita perseguire attribuisce un valore non solo strumentale ma intrinseco alla concezione di libertà. È il fatto di poter liberamente disporre tra una pluralità di opzioni disponibili nello spazio delle capacità ciò che dà sostanza e valore all'idea di sviluppo e di benessere. Ricollegandoci ancora una volta all'esempio precedente, l'effettiva disponibilità di asili nido e le reali possibilità di accedervi (ad esempio, perché non vi sono lunghe liste d'attesa o rette così elevate da disincentivare di fatto il ricorso a queste strutture) contribuisce ad accrescere la mia effettiva libertà di scelta, in quanto genitore, di poter utilizzare o meno a questo servizio sociale. Questa

libertà non solo ha valore strumentale (grazie alla disponibilità dell'asilo nido posso scegliere se o quando riprendere il lavoro) ma dispone anche di un valore intrinseco effettivo perché aumenta le mie possibilità di scelta (ad esempio, di optare per l'asilo anziché far ricorso ad una baby-sitter sulla base di motivazioni di tipo educativo o di socializzazione del bambino) e dunque il mio spazio di capacità e, in ultima analisi, il mio benessere.
Come dovrebbe apparire piuttosto evidente, i concetti di benessere, di libertà e di *agency* si combinano tra loro e si intrecciano alle due precedenti (e principali) definizioni introdotte, vale a dire ai concetti di capacità e di funzionamento. Lo spazio delle capacità o insieme di opportunità a disposizione di una persona comprende combinazioni alternative di funzionamenti: tanto maggiori sono queste combinazioni disponibili, tanto maggiore è la libertà di scelta che l'individuo ha di perseguire i piani di vita a cui egli attribuisce valore (*well-being freedom* o *capability*) indipendentemente dal fatto o meno che questi piani di vita abbiano una ripercussione diretta sul proprio benessere personale (o sul proprio tenore di vita) piuttosto che sul benessere di altri soggetti. Le effettive realizzazioni di benessere (*well-being achievement* o *functionings*), corrispondono a ciò che l'individuo ha scelto di fare o di essere per sé o per altri, mettendo in atto la propria facoltà di agire (*agency*).

1.1.2.3 Quali sono i funzionamenti da prendere in considerazione?

Ma quali sono, in concreto, i funzionamenti, le capacità che si possono o si devono prendere in considerazione? Alcune dimensioni del benessere sono richiamate in modo ricorrente, come essere ben nutriti, vivere una vita lunga e sana, partecipare alla vita economica della società attraverso il proprio lavoro, essere integrati socialmente, partecipare attivamente alla vita politica del proprio paese se lo si desidera. È del tutto aperta però la discussione se vi debba essere o meno una lista predeterminata di "cose" che hanno valore per la vita delle persone e chi debba eventualmente definire tale lista. Diversa, ad esempio, è la posizione assunta da Sen da quella sostenuta da Nussbaum. Sen concepisce l'approccio delle capacità come uno schema di pensiero aperto che può essere adattato sia in relazione alle finalità per cui lo si impiega sia alle differenti concezioni di bene, giustizia o vantaggio. Non è pertanto necessario né appropriato, secondo Sen, predefinire una lista: la decisione di che cosa abbia valore per le persone è legata alla conoscenza, alla cultura, ai valori presenti in una determinata società. Nussbaum, al contrario, non solo afferma con forza la possibilità e necessità di predisporre una lista, ma si spinge oltre, identificando essa stessa una lista di "dieci capacità umane centrali" ciascuna delle quali è ritenuta egualmente rilevante e nessuna delle quali può essere sostituita o compensata con altro (questa lista di capacità umane, che ciascuna

nazione dovrebbe adottare come principio costituzionale di base, deve trovare adeguata promozione e tutela nei confronti di ogni singolo individuo e per tutti gli individui all'interno della società).
Questa lista comprende le seguenti dieci dimensioni:

1. *Vita*: avere la possibilità di vivere fino alla fine una vita umana di normale durata; di non morire prematuramente o prima che la propria vita sia stata limitata in modo tale da essere indegna di essere vissuta.
2. *Salute fisica*: poter godere di buona salute, compresa una sana riproduzione; poter essere adeguatamente nutriti, avere un'abitazione adeguata.
3. *Integrità fisica*: essere in grado di muoversi liberamente da un luogo all'altro; di considerare inviolabili i confini del proprio corpo, cioè poter essere protetti contro le aggressioni, compresa l'aggressione sessuale, l'abuso sessuale infantile e la violenza domestica; avere la possibilità di godere del piacere sessuale e di scelta in campo riproduttivo.
4. *Sensi, immaginazione e pensiero*: poter usare i propri sensi per immaginare, pensare e ragionare, avendo la possibilità di farlo in modo "veramente umano", ossia in un modo informato e coltivato da un'istruzione adeguata, comprendente alfabetizzazione, matematica elementare e formazione scientifica, ma niente affatto limitata a questo. Essere in grado di usare l'immaginazione e il pensiero in collegamento con l'esperienza e la produzione di opere auto-espressive, di eventi, scelti autonomamente o di natura religiosa, letteraria, musicale e così via. Poter usare la propria mente in modi protetti dalla garanzia delle libertà di espressione rispetto sia al discorso politico sia artistico, nonché della libertà di pratica religiosa. Poter andare in cerca del significato ultimo dell'esistenza a modo proprio. Poter fare esperienze piacevoli ed evitare dolori inutili.
5. *Sentimenti*: poter provare affetto per cose e persone oltre che per noi stessi, amare coloro che ci amano e che si curano di noi, soffrire per la loro assenza; in generale, amare, soffrire, provare desiderio, gratitudine e ira giustificata. Non vedere il proprio sviluppo emotivo distrutto da ansie e paure eccessive o da eventi traumatici di abuso e di abbandono. Sostenere questa capacità significa sostenere forme di associazione umana che si possono rivelare cruciali nel loro sviluppo.
6. *Ragion pratica*: essere in grado di formarsi una concezione di ciò che è bene e impegnarsi in una riflessione critica su come programmare la propria vita. Ciò comporta la protezione della libertà di coscienza.
7. *Appartenenza:* A) poter vivere con gli altri e per gli altri, riconoscere l'umanità altrui e mostrarne preoccupazione, impegnarsi in varie forme di interazione sociale; essere in grado di capire la condizione altrui e provarne compassione; essere capace di giustizia e di amicizia. Proteggere

questa capacità significa proteggere istituzioni che fondano e alimentano queste forme di appartenenza e anche proteggere la libertà di parola e di associazione politica. B) Avere le basi sociali per il rispetto di sé e per non essere umiliati; poter essere trattato come persona dignitosa il cui valore eguaglia quello altrui. Questo implica, al livello minimo, protezione contro la discriminazione in base alla razza, sesso, tendenza sessuale, religione, casta, etnicità, origine nazionale. Sul lavoro, essere in grado di lavorare in modo degno di un essere umano esercitando la ragion pratica e stabilendo un rapporto significativo di mutuo riconoscimento con gli altri lavoratori.

8. *Altre specie*: essere in grado di vivere in relazione con gli animali, le piante e con il mondo della natura provando interesse per esso e avendone cura.
9. *Gioco*: poter ridere, giocare e godere di attività ricreative.
10. *Controllo del proprio ambiente*: A) politico. Poter partecipare in modo efficace alle scelte politiche che governano la propria vita; godere del diritto di partecipazione politica, delle garanzie di libertà di parola e di associazione. B) materiale. Aver diritto al possesso (di terra e beni mobili) non solo formalmente ma in termini di concrete opportunità; godere di diritti di proprietà in modo uguale agli altri; avere il diritto di cercare lavoro sulla stessa base degli altri; essere garantiti da perquisizioni o arresti non autorizzati.

Come si può vedere si tratta di una lista complessa e articolata, rispetto alla quale la discussione resta ad oggi ancora aperta.

1.1.3 Dall'approccio delle capacità all'approccio allo sviluppo umano

Ma come si innesta questa visione del benessere nell'approccio allo sviluppo economico, in generale, e dello sviluppo umano, in particolare. Le distanze sono evidenti ma è importante metterne in luce anche le interrelazioni.
Come chiarito nell'introduzione, la crescita economica è intesa di solito come un fatto puramente quantitativo, ovvero in termini di aumento del reddito o del prodotto interno di un paese, mentre con il termine di sviluppo si indica un generale innalzamento delle condizioni di vita della popolazione. Può apparire molto semplice collegare questi due aspetti affermando che la crescita è la condizione per lo sviluppo: la crescita economica è ciò che permette di far aumentare le dimensioni della "torta" che costituisce la ricchezza di un paese, e se questa torta è più grande le persone non potranno che stare meglio.
Si comprende dunque perché, a partire dagli anni Cinquanta, il **PIL** (Prodotto Interno Lordo) sia diventato il più importante indicatore su cui si è concentrata

l'attenzione degli economisti e dei governi, ma anche di organismi internazionali come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, sorti proprio in quegli anni per aiutare il processo di ricostruzione post-bellica nei paesi occidentali e favorire la crescita economica dei paesi in via di sviluppo. La speranza era che la crescita del Pil avrebbe fatto ricadere, prima o poi, i suoi effetti positivi sull'intera popolazione sotto forma di nuovi posti di lavoro, maggiori opportunità economiche, standard di vita più elevati riduzione della povertà e delle disuguaglianza.

I fatti hanno dimostrato che non è così: in molti paesi, nonostante la crescita economica, larghe fasce della popolazione sono rimaste in condizioni di povertà, e la disuguaglianza risulta essere un dato permanente di ogni società, dalle più ricche alle più povere. Attorno agli anni Settanta i tempi sembravano maturi per passare da una visione fondata sulla relazione "crescita = sviluppo" ad una prospettiva più ampia ed articolata. La prima alternativa al modello liberista fu la teoria dei ***"basic needs"***, cioè dei bisogni fondamentali, promossa dalla Banca Mondiale come nuova strategia di sviluppo. Cambiava completamente la prospettiva: non era la crescita a soddisfare i bisogni fondamentali, bensì il soddisfacimento dei bisogni umani a favorire la crescita economica.

La teoria dei "basic needs" è stata riformulata a metà degli anni Ottanta da parte di due economisti dello sviluppo, Paul Streeten e Francis Stewart, i quali hanno richiamato l'attenzione sulla necessità di attuare politiche di lotta alla povertà basate, oltre che sul reddito, sui beni e servizi, soprattutto nel campo della sanità e della scuola. Sempre in quegli anni si inserisce anche il contributo determinante di **Amartya Sen** alla riformulazione di concetti quali povertà, disuguaglianza e benessere. I punti fondamentali dell'approccio dei "basic needs" sono presenti anche nella teoria di Sen, ma essa estende lo sguardo a un orizzonte più ampio. Innanzitutto, si afferma che i concetti di sviluppo e di benessere devono andare aldilà della semplice disponibilità di beni o servizi, guardando piuttosto a ciò che le persone possono fare con quello che hanno a disposizione. È a questo spazio delle realizzazioni e dei traguardi importanti della vita umana che occorre guardare per giudicare il benessere degli individui e lo sviluppo dei paesi.

All'interno di questa nuova cornice scientifica e culturale, e sullo sfondo degli scenari socio-economici degli anni Ottanta, nasce il primo **Rapporto sullo Sviluppo Umano (RSU)** preparato da un'equipe di specialisti dell'UNDP, ovvero il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, e da altri studiosi e consulenti esterni sotto la guida di Mahbub ul Haq, ex ministro delle finanze pakistano e ideatore del Rapporto e con il coinvolgimento diretto, e fin dall'inizio, di Amartya Sen che di Mahbub ul Haq era collega e amico. In quel primo Rapporto si definiva il concetto di sviluppo umano e si proponeva un indice (l'**Indice di Sviluppo Umano** – ISU o *HDI* dall'acronimo inglese *Human Development*

Index)[1] che considerava accanto al reddito le dimensioni fondamentali della vita umana, come la possibilità di vivere una vita lunga e sana e di acquisire un livello adeguato di conoscenze. Da allora sono stati pubblicati in tutto diciannove Rapporti sullo Sviluppo Umano, ciascuno dedicato all'approfondimento di un tema particolare (ad esempio: povertà, diritti umani, differenze di genere, ambiente, commercio, libertà culturale, ecc.). Il Rapporto pubblicato nel 2009 è dedicato al tema delle migrazioni e della mobilità umana (vedi Parte 1, cap.3).

1.1.3.1 I "quattro pilastri" dello sviluppo umano

Come si legge nel nono Rapporto sullo Sviluppo Umano pubblicato nel 1998 da UNDP, lo **sviluppo umano** è «un processo di ampliamento delle scelte della gente […] L'allargamento delle scelte delle persone si ottiene attraverso l'espansione delle capacità e dei funzionamenti umani. A tutti i livelli di sviluppo le tre capacità essenziali per lo sviluppo umano delle persone sono: condurre una vita lunga e sana, essere istruiti, avere accesso alle risorse necessarie ad un tenore di vita dignitoso. Se queste capacità di base non vengono raggiunte, molte scelte sono semplicemente non disponibili e molte opportunità rimangono inaccessibili. Tuttavia, il regno dello sviluppo umano va oltre: essenziali aree di scelta, a cui le persone danno grande valore, si estendono dalle opportunità politiche, economiche e sociali di essere creativi e produttivi, al godimento del rispetto di sé, dell'empowerment, del senso di appartenenza ad una comunità. Il reddito è certamente uno dei mezzi principali per espandere le scelte e il benessere, ma non è la somma totale della vita della gente» (RSU n° 9, 1998, p. 26).
Non è difficile ritrovare in queste parole molti dei concetti e delle idee che caratterizzano l'approccio delle capacità discusse nei paragrafi precedenti. Il concetto di sviluppo umano offre dunque un nuovo criterio di interpretazione e di valutazione delle condizioni di vita delle persone. È un criterio che abbraccia tante dimensioni della vita umana, che guarda agli uomini e alle donne, alle generazioni presenti e a quelle future, ai paesi ricchi e a quelli più poveri. Esso si fonda inoltre su solidi presupposti, ovvero quelli che vengono definiti come i "quattro pilastri" dello sviluppo umano:

1. *Equità*. Le persone devono tutte godere di pari opportunità, in campo politico, economico, sociale, culturale. A differenza del concetto di uguaglianza, che prevede la medesima di dotazione di risorse iniziali o di

1 Vedi in proposito il prossimo capitolo (parte 1, cap. 1.2) dedicato agli indici dello sviluppo umano delle Nazioni Unite

risultati conseguiti, l'equità nel campo dello sviluppo umano è connessa alle libertà e alle possibilità reali degli individui di vivere una vita cui danno valore;

2. *Sostenibilità*. L'accesso alle opportunità deve essere assicurato anche alle generazioni future. La sostenibilità delle strategie di sviluppo deve assicurare che tutte le forme di capitale fisico, umano, sociale e ambientale possano essere replicate e garantite nel tempo;
3. *Partecipazione*. Le persone devono partecipare alle decisioni e ai processi che modellano la loro vita. Lo sviluppo deve essere compiuto dalla gente, e non solo per la gente (concetto di *agency*);
4. *Produttività*. Le persone devono essere messe in grado di aumentare la propria produttività e di partecipare al processo di crescita economica. E solo una popolazione ben nutrita, sana, con adeguate competenze e motivata a partecipare può contribuire all'accrescimento della produttività.

1.1.3.2 Le implicazioni politiche dell'approccio allo sviluppo umano

L'approccio allo sviluppo umano si è imposto all'attenzione internazionale negli ultimi decenni con un fine molto preciso, ovvero quello di rielaborare e promuovere strategie integrate di sviluppo che, sia su scala globale, sia a livello nazionale e locale, ponessero al centro dell'azione pubblica la persona ed il suo benessere reale. Ciononostante, non vengono fornite dalla teoria delle prescrizioni puntuali in termini di politiche da adottare per realizzare tale sviluppo, dal momento che la dimensione soggettiva dell'esistenza umana e la diversità delle identità culturali e delle caratteristiche economiche, politiche e sociali dei diversi paesi rende difficile individuare delle soluzioni che possano essere applicate ovunque ed in qualunque momento. L'enunciazione dei principi fondamentali che devono guidare gli interventi di carattere pubblico e sociale (i cosiddetti "quattro pilastri" dello sviluppo umano) deve pertanto essere accompagnata dalla valutazione delle caratteristiche specifiche relative a ciascun contesto sociale, politico ed ambientale, in maniera da dar vita a programmi di sviluppo la cui efficacia sia reale e duratura nel tempo.
Le politiche pubbliche condizionano la vita di tutti gli individui in maniera sostanziale: dall'educazione ai servizi sanitari, dalle politiche sul lavoro alle reti infrastrutturali, dai provvedimenti di carattere macroeconomico ai servizi sociali per i cittadini, le decisioni prese dagli enti di governo locali e nazionali contribuiscono alla definizione della qualità della vita delle persone, e determinano in parte consistente la sfera delle opportunità reali a disposizione dei singoli. Conseguire un titolo di studi di scuola superiore, ad esempio, può risultare molto difficile per un giovane proveniente da una famiglia povera in assenza di politiche di sostegno da parte dello Stato; o ancora, le condizioni

economiche di un paese e dei suoi abitanti sono a rischio qualora non si prendano iniziative per garantire la stabilità dei prezzi.
L'analisi delle politiche pubbliche atte a favorire lo sviluppo umano è dunque una componente fondamentale dell'approccio qui presentato, ma si rivela al tempo stesso assai complessa a causa della molteplicità delle variabili di volta in volta considerate. Inoltre, le politiche pubbliche derivano spesso da una catena di decisioni e dalla compartecipazione di più attori ai processi di policy-making, ed è difficile talvolta distinguere il processo decisionale da quello operativo, al fine di individuare a quale livello è necessario intervenire per massimizzare i risultati in termini di sviluppo umano.
Ad ogni modo, le politiche per lo sviluppo possono essere distinte in base al livello ed alla portata dell'azione intrapresa:

a. a livello **globale**, l'azione degli organismi internazionali (espressione dei governi e della società civile) deve rivolgersi alla creazione di un terreno di cooperazione e coordinamento in tutti quei settori in cui il diritto internazionale e gli accordi multilaterali possano portare alla creazione di condizioni favorevoli per lo sviluppo umano (es. ambiente, commercio, migrazioni, diritti umani, energia, finanza globale, ecc.);
b. a livello **nazionale**, gli sforzi maggiori devono essere diretti (i) alla creazione di un sistema normativo che tuteli i diritti e le libertà di tutti gli individui, (ii) alla realizzazione delle strutture politiche e sociali che promuovano il benessere dei cittadini (sistema educativo, sistema sanitario, infrastrutture e servizi alla persona), e (iii) alla costruzione di un apparato produttivo che sostenga le necessità del paese e che crei benessere diffuso tra i suoi abitanti;
c. a livello **locale**, le politiche pubbliche promosse devono orientarsi alla promozione di uno sviluppo umano realmente sostenibile sul territorio attraverso il coinvolgimento diretto delle popolazioni, all'analisi dei bisogni e alla formulazione di soluzioni adeguate al contesto locale, alla creazione di reti di sostegno e di solidarietà sociale ed alla collaborazione con le organizzazioni della società civile, le associazioni locali, ed il settore privato.

Non esistono modelli o "ricette" uniche e definibili a priori che possano orientare l'azione pubblica. Tuttavia, l'approccio allo sviluppo umano suggerisce che la formulazione e la valutazione delle politiche avvenga sempre sulla base del riconoscimento dei seguenti due criteri fondamentali: da un lato bisogna assicurarsi del fatto che l'azione pubblica conduca ad un aumento effettivo delle opportunità e delle libertà degli individui; dall'altro, è necessario fare in modo che la partecipazione degli individui – ed in particolare dei gruppi più deboli

all'interno della società – venga garantita sia in fase di definizione, sia in fase di realizzazione dei programmi di sviluppo. *Agency* e *partecipazione* come "mezzo", ed *aumento delle libertà e delle opportunità* come "fine" dell'azione pubblica, sono i principi su cui si fonda l'approccio allo sviluppo umano. La misurazione dei risultati raggiunti nel campo dello sviluppo umano è affidata al calcolo dei cosiddetti "indici di sviluppo", che verranno presentati nel capitolo successivo. È nel passaggio dai concetti alle misure che inevitabilmente aumenta il distacco tra la riflessione teorica proposta da Sen e la sua trasformazione in indici. Come lo stesso Sen ci ricorda difficilmente una misura può essere più precisa del concetto che vuole descrivere, e sicuramente questo esercizio è tanto più difficile quanto più il concetto che si vuole esprimere è complesso e multidimensionale. I rapporti sullo sviluppo umano riconoscono apertamente questa difficoltà ma sottolineano anche l'importanza e la necessità di disporre di una misura da contrapporre al predominio del PIL. Le misure per quanto imperfette hanno la potenza dei numeri dalla loro parte e la capacità di porre in luce i problemi. Se gli indici di sviluppo umano riescono a richiamare l'attenzione su un'idea di sviluppo più complessa, che non si limita al solo reddito ma include anche aspetti centrali, come la salute e l'istruzione, è riuscita nel suo intento, anche se in modo forse non del tutto ottimale o completo.

1.2 Gli Indici dello Sviluppo Umano delle Nazioni Unite

Enrica Chiappero, Università degli Studi di Pavia, IUSS; Laura Mangano, IUSS

1.2.1 La misurazione dello sviluppo umano

Come abbiamo visto nel precedente capitolo, la necessità di dotarsi di un'ottica più ampia rispetto al solo calcolo del reddito ha portato ad includere nella misurazione dello sviluppo altri aspetti di grande influenza sulla vita e sul benessere complessivo degli individui (ad esempio l'istruzione, lo stato di salute e l'accesso alle cure primarie, l'eguaglianza di genere, ecc). L'obiettivo era innanzitutto quello di proporre ai governi e alle istituzioni internazionali uno strumento che offrisse maggiori e più accurate informazioni sullo stato dello sviluppo umano nei singoli paesi; inoltre, si permetteva di meglio stimare i progressi (o gli insuccessi) registrati nel tempo, e dunque di valutare la reale efficacia delle politiche e dei programmi di sviluppo realizzati.

A partire da queste premesse, UNDP (ed in particolare l'HDRO - *Human Development Report Office* – ovvero l'ufficio preposto alla stesura e alla pubblicazione del Rapporto sullo Sviluppo Umano) ha elaborato negli anni una serie di indici allo scopo di misurare le performance dei diversi paesi nel campo dello sviluppo umano, dell'uguaglianza di genere, e della povertà. Nei prossimi paragrafi presenteremo nel dettaglio i singoli indici e cercheremo di metterne in luce punti di forza e di debolezza. La questione della misurabilità dello sviluppo umano ha infatti sollevato numerose perplessità circa la reale possibilità di rendere quantificabile, e quindi esprimibile attraverso un singolo numero, il benessere di un paese e ancor più dei singoli individui[2]. La maggiore critica rivolta all'utilizzo del PIL procapite come unico indicatore dello sviluppo, era, ed è ancora, quella di limitare alla sola dimensione economica la misura del benessere. Nel momento in cui ci si è finalmente resi conto della necessità di includere altre variabili nella definizione e nella stima dei livelli di sviluppo umano raggiunti dai singoli paesi, sembrava però riduttivo restringere il calcolo a poche variabili (e solo a quelle effettivamente misurabili) né vi erano indicazioni specifiche su quali e quante variabili selezionare. Tuttavia, bisognava cominciare con un primo, seppur parziale ma non per questo meno importante,

2 Il fatto che l'Indice di Sviluppo Umano (ISU) adottato da UNDP non tenga conto delle disuguaglianze interne ad un paese ha portato alla proposta di indici che inseriscano nel calcolo dello sviluppo umano le disparità tra individui, o gruppi di individui. Vedi ad esempio l'indice di sviluppo umano aggiustato sulle disuguaglianze del reddito (IAHDI, Income Adjusted Human Development Index), proposto da Hicks (1997) e Chatterjee (2005).

passo: affiancare alla misura del reddito procapite altri indicatori che fornissero informazioni aggiuntive in merito all'effettivo livello di benessere dei cittadini di un dato paese.
L'Indice di Sviluppo Umano (ISU) fu il primo indice ad essere calcolato a partire dal 1990. La classifica dei paesi stilata in base al valore dell'ISU ha sin da subito mostrato interessanti differenze rispetto alla classifica degli stessi paesi ordinati in base al valore del loro PIL procapite. Con riferimento ai dati pubblicati nel 2009, vediamo due esempi: l'Albania, che in base al reddito procapite si posiziona al 90º posto su un totale di 177 paesi, guadagna la 64ª posizione nella lista dei paesi ordinati in base al livello di sviluppo umano, cioè quando vengono affiancate al reddito altre due dimensioni rilevanti quali la longevità e l'istruzione. Al contrario, la Guinea Equatoriale, che si posiziona al 28º posto in base al reddito procapite, si colloca alla 118ª posizione nella graduatoria dell'ISU[3].
Se gli indici di sviluppo umano possono aiutare a misurare le discrepanze presenti tra paesi e tra le diverse dimensioni dello sviluppo, non bisogna scordare che si tratta di una graduatoria condizionata dal modo in cui questo indice è costruito e che pur portando alla luce aspetti importanti, ne lascia molti altri in ombra e non spiega le ragioni di queste discrepanze. Dovranno poi essere le istituzioni e le autorità pubbliche (internazionali, nazionali e locali) a dover analizzare le cause di questi divari e a proporre i possibili rimedi per colmarli. Gli indici di sviluppo umano vanno pertanto intesi non come indicazioni normative o come descrizioni accurate della realtà, bensì come strumenti preziosi e certamente informativi nelle mani dei *policy-maker* interessati al benessere reale degli individui.

1.2.2 L'Indice di Sviluppo Umano (ISU)

A partire dalla sua entrata in scena nel 1990, l'**Indice di Sviluppo Umano** (**ISU**) – in inglese *HDI*, *Human Development Index* – ha subito alcune modifiche di rilievo al fine di perfezionarlo e renderlo più completo. Sebbene ciò abbia comportato

3 Il caso della Guinea Equatoriale è in realtà molto particolare in quanto (i) si tratta di un paese molto piccolo, con una popolazione pari a circa 500.000 abitanti, e (ii) le ricchezze computate nel PIL si riferiscono per la quasi totalità ai giacimenti petroliferi scoperti a partire dal 1994. Ciò ha infatti portato ad un aumento vertiginoso del reddito medio procapite che ha reso la Guinea Equatoriale il secondo paese più ricco del continente africano, ma che cela una fortissima disparità in termini di distribuzione interna del reddito. Adottare l'ISU per la misurazione dello sviluppo umano offre dunque un'immagine più realistica del benessere complessivo degli individui, dal momento che alla luce dei risultati insoddisfacenti in termini di istruzione e salute, il peso del reddito medio procapite viene mitigato nel calcolo complessivo dell'Indice di Sviluppo Umano.

alcune difficoltà nella possibilità di confronto fra gli indici di anni diversi, questo cambiamento rappresenta tuttavia il segnale di una volontà di miglioramento da parte di chi lavora per la creazione di indici di sviluppo che siano affidabili e soddisfacenti dal punto di vista della qualità delle informazioni raccolte. Per ragioni di semplicità, nelle pagine seguenti prenderemo in esame la struttura dell'indice allo stato attuale[4].

Fin dalle origini, l'ISU ha concentrato l'attenzione sulle stesse tre dimensioni: longevità, istruzione e standard di vita. Nel primo Rapporto sullo Sviluppo Umano, a proposito della scelta di includere proprio queste dimensioni nel calcolo dell'ISU, si legge: «Lo sviluppo umano è essenzialmente un processo di espansione delle scelte che possono cambiare nel tempo e, in teoria, essere infinite. Ma questo processo è possibile solo se viene innanzitutto garantita la possibilità di una vita sana, di un livello di conoscenza adeguato alla società in cui si vive, di condizioni di vita materiale accettabili. Se questo non avviene anche le altre scelte e le altre opportunità restano inaccessibili.» (UNDP, Rapporto sullo Sviluppo Umano n. 1, 1990, p. 10).

Partire da questi tre aspetti fondamentali della vita umana nella costruzione dell'ISU, significa dunque misurare la "base di partenza" degli individui nel percorso che li conduce a definire liberamente le proprie scelte e a costruire un'esistenza che sia il più possibile congruente ai propri bisogni e alle proprie aspirazioni. A ciascuna dimensione corrispondono specifici indicatori con riferimento ad un dato anno e ad un dato paese, la **longevità** è misurata con la speranza di vita alla nascita; l'**istruzione** viene misurata come sintesi di due indicatori, ovvero il tasso di alfabetizzazione degli adulti e il rapporto lordo di iscrizione alla scuola primaria, secondaria e terziaria; lo **standard di vita**, infine, è misurato attraverso il PIL reale procapite corretto in termini di parità di potere d'acquisto (PPA), ovvero tenendo conto del reale costo della vita nei diversi paesi.

Vediamo di seguito come si costruisce l'Indice di Sviluppo Umano. Dal momento che gli indicatori considerati per ciascuna dimensione sono espressi in differenti unità di misura (anni, percentuali e dollari) è necessario, prima di tutto, "normalizzarli", ovvero renderli confrontabili tra loro e dunque associabili in un unico indice. Questa operazione viene fatta mettendo a confronto il valore attuale dell'indicatore registrato in un certo paese in un dato periodo con dei valori massimi e minimi di riferimento.

4 Rimandiamo un eventuale approfondimento sulla variazione delle modalità di calcolo dell'ISU al contenuto nella Nota Tecnica n.1 del RSU-10, edito nel 1999.

La formula che si adotta è la seguente:

$Indice_{ij}$ = (valore attuale x_{ij} – valore minimo x_{ij}) / (valore massimo x_{ij} – valore minimo x_{ij})

dove la lettera "i" si riferisce all'indice o all'indicatore preso in esame, mentre la lettera "j" si riferisce al paese considerato. In questo modo si ottiene un numero compreso tra 0 e 1, che ci dice come si colloca un paese rispetto a questi due valori estremi: la performance in termini di sviluppo umano sarà da considerarsi migliore tanto più il valore che si ottiene è vicino ad 1.
Nella tabella 1.2.1 sono riportate le soglie minime e massime attualmente adottate per il calcolo dell'ISU:

Tabella 1.2.1 – Soglie di riferimento per ciascun indicatore nel calcolo dell'ISU

Dimensione	Indicatore	Valore Minimo	Valore Massimo
Longevità	Speranza di vita	25	85
Istruzione	Tasso di alfabetizzazione (adulti)	0	100
	Tasso lordo di iscrizione scolastica	0	100
Standard di vita	Reddito procapite ($) calcolato in PPA	100	40.000

A titolo di esempio: la speranza di vita in Italia nel 2007 era pari a 81,1 anni (dato riportato nell'edizione del RSU del 2009). Applicando la formula sopra indicata, l'indice di longevità relativo all'Italia sarà dunque pari a: $I_{1Italia}$ = (81,1 – 25) / (85 – 25) = 0,935. Essendo il valore dell'indice ottenuto molto prossimo a 1, esso riflette il fatto che l'Italia ha raggiunto un livello di sviluppo umano riferito alla salute molto alto.
Nel caso dell'istruzione la modalità di calcolo è simile ma essendo due gli indicatori utilizzati, per ottenere l'indice riferito all'istruzione è necessario prima di tutto aggregare tra loro i due indicatori. La scelta fatta è stata quella di assegnare un peso differente ai due indicatori e, in particolare, un peso maggiore all'alfabetizzazione (a cui si attribuisce un peso pari a due terzi) e uno relativamente più basso (pari ad un terzo) all'iscrizione scolastica riferita ai tre livelli di scuola. La scelta è giustificata dal fatto che soprattutto per i paesi più poveri è prioritario innanzitutto che la popolazione sia in grado almeno di leggere e scrivere.

Per quanto riguarda infine il reddito, ancora una volta il calcolo è simile: l'unica variazione introdotta riguarda il fatto che al posto dei valori effettivi di reddito si considera il logaritmo di questi valori. La ragione tecnica risiede nel fatto che la trasformazione logaritmica attribuisce implicitamente un peso maggiore ai redditi più bassi e quindi valuta di più gli incrementi di reddito per i paesi più poveri. L'intuizione di base è che un incremento anche solo di 10 dollari nel reddito pro-capite di un paese povero abbia un impatto maggiore sul fronte dello sviluppo umano di un eguale incremento di reddito di un paese più ricco.

Una volta calcolati i tre indici elementari nella maniera sopra indicata, l'indice di sviluppo umano si ottiene calcolando una semplice media aritmetica. La formula applicata è la seguente:

$$\frac{\text{indice longevità } (I_{1j}) + \text{indice istruzione } (I_{2j}) + \text{indice standard di vita } (I_{3j})}{3} = \text{ISU}$$

Come nel caso degli indici elementari, l'Indice di Sviluppo Umano può assumere valori compresi tra 0 (livello minimo di sviluppo umano) e 1 (livello massimo di sviluppo umano). Ancora una volta vediamo come si costruisce l'ISU a partire dagli indici elementari relativi all'Italia (dati relativi al 2007, pubblicati nel RSU 2009):

- Speranza di vita: 81,1 anni --> *indice di longevità*: 0,935
- Tasso di alfabetizzazione adulta: 98,9%; tasso di scolarizzazione: 91,8% --> *indice di istruzione*: 0,965
- Reddito procapite in US$ PPA: 30.353 --> *indice standard di vita*: 0,954

È possibile a questo punto calcolare l'ISU per l'Italia:

$$\text{ISU} = (0{,}935 + 0{,}965 + 0{,}954) / 3 = 0{,}951$$

I paesi per i quali viene calcolato l'ISU sono attualmente 177 e nei rapporti pubblicati annualmente da UNDP è presentata la graduatoria di questi paesi in base al valore dell'indice. Nell'ultimo rapporto pubblicato a ottobre 2009, questa graduatoria vede nei primi cinque posti la Norvegia, in testa alla classifica con ISU pari a 0,971, seguita dall'Australia, dall'Islanda, dal Canada e dall'Irlanda; le ultime cinque posizioni sono invece occupate dalla Guinea-Bissau, dal Burundi,

dal Chad, dalla Repubblica Democratica del Congo, mentre all'ultimo posto si trova il Burkina Faso con un valore dell'ISU pari a 0,389.
L'**Italia** si trova quest'anno al 18° posto, con ISU pari a 0,951. Rispetto alla pubblicazione precedente (in quel caso i dati facevano riferimento al 2005) l'Italia ha guadagnato due posizioni nella classifica dei paesi (nel RSU 2007/08 risultava, infatti, al 20° posto). Nella tabella 1.2.2 sono messi a confronto i valori registrati per le tre dimensioni con riferimento ai due rapporti più recenti. Come si può osservare, la migliore posizione in graduatoria è dovuta ad un incremento nella speranza di vita e nel reddito.

Tabella 1.2.2 – Le dimensioni che compongono l'ISU relativo all'Italia (anni: 2005, 2007)

	Longevità (speranza di vita in anni)	Istruzione (A: tasso di alfabetizzazione adulta; B: tasso di scolarizzazione)	Standard di vita (in US$ PPA)	ISU
Italia (dati 2005, RSU 2007/08)	80,4	(A) 98,8% (B) 91,8%	28.828	0,941
Italia (dati 2007, RSU 2009)	81,1	(A) 98,9% (B) 91,8%	30.353	0,951

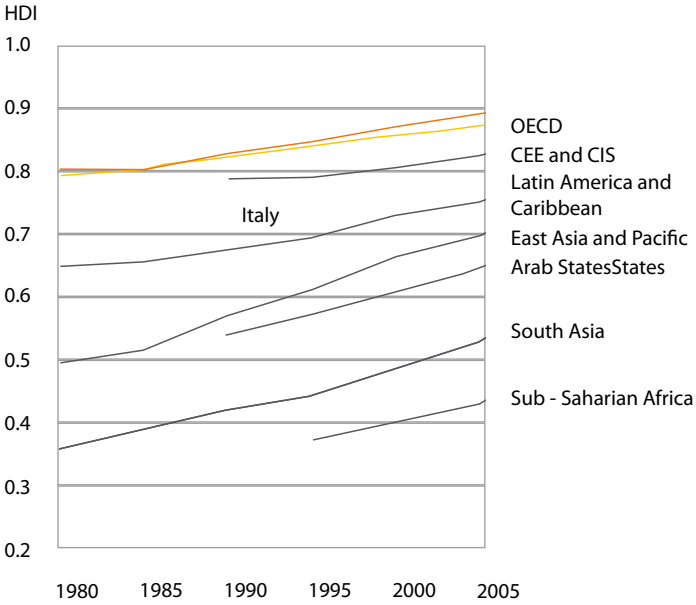
Analizzando l'andamento nel tempo dell'ISU relativo all'Italia, si può osservare come si sia verificato un miglioramento costante a partire dal 1980 (tabella 1.2.3):

Tabella 1.2.3 – Il trend dell'ISU per l'Italia (1980-2007)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
ISU Italia	0,857	0,866	0,889	0,906	0,927	0,947	0,951

La figura 1.2.1 mostra invece il trend dell'Italia a confronto con l'andamento degli altri paesi, in particolare con la media relativa a gruppi di paesi. In particolare, è interessante notare come il nostro paese abbia seguito – e negli ultimi anni superato – l'andamento relativo alla media dei paesi facenti parte dell'OECD, ovvero *Organization of Economic Cooperation and Development* (in italiano OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico).

Figura 1.2.1 – Il trend dell'Italia a confronto con l'andamento globale (1980-2005)



Source: Indicator table G of the Human Development Report 2009

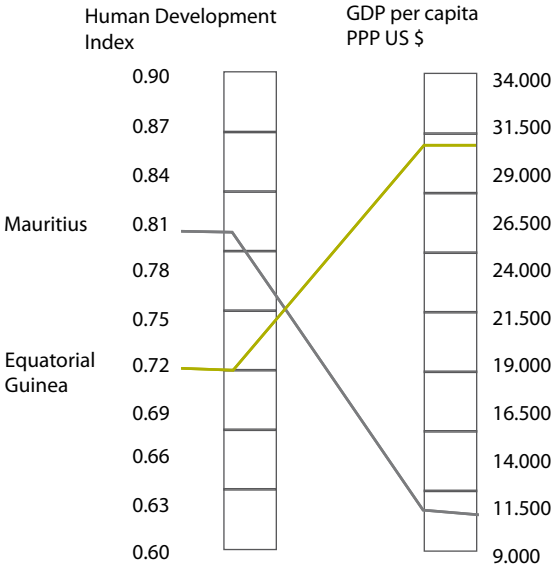
Nonostante l'andamento dell'ISU mostri come negli anni si sia registrato un generale miglioramento in termini di sviluppo umano, la situazione di alcuni gruppi di paesi rimane critica, in particolare per quanto riguarda l'Asia meridionale e l'Africa sub-sahariana.

1.2.2.1 ISU vs PIL

Come abbiamo detto in precedenza, l'adozione dell'ottica dello sviluppo umano ha permesso di ridimensionare il peso del PIL procapite come indicatore affidabile dello sviluppo di un paese, o di una società. Ciò avviene principalmente per due ragioni: da un lato poiché secondo l'approccio allo sviluppo umano il reddito, e in generale le risorse economiche a disposizione degli individui, sono da intendersi come uno strumento di sviluppo e non come l'obiettivo da realizzare; dall'altro lato poiché il reddito medio procapite non fornisce sufficienti informazioni su come tale reddito sia distribuito all'interno

di un dato paese. L'effetto di "correzione" dell'ISU sulla preponderanza del reddito procapite può rivelarsi notevole. Come si vede in figura 1.2.2, stando all'approccio tradizionale, ovvero considerando unicamente il PIL procapite, la Guinea Equatoriale (vedi *nota 2*) guadagna una posizione molto alta nell'elenco dei paesi (28ª su 177 paesi), mentre l'affiancamento del reddito ad altre variabili (istruzione e longevità) fa sì che questo paese occupi una posizione assai inferiore nella graduatoria relativa all'ISU (118° su 177 paesi).

Figura 1.2.2 – ISU (Human Development Index) vs. PIL (GDP per capita)



Source: Indicator table H of the Human Development Report 2009

Come abbiamo detto, però, il calcolo dell'ISU offre una quantità di informazioni che, anche qualitativamente, devono essere integrate da altri dati che permettano di godere di una visuale più ampia sullo stato dello sviluppo umano nei diversi paesi. Considera tre dimensioni essenziali per la vita umana, ma ne trascura molte altre. Non parla di rispetto dei diritti umani o di libertà effettive, né ci informa sulle condizioni ambientali di un paese. Non descrive la situazione politica e il livello di partecipazione democratica dei cittadini ai processi decisionali.

Inoltre, il fatto che si operi una media semplice tra gli indici prescelti per il calcolo dell'ISU può nascondere differenze anche piuttosto grandi tra gli stessi, che si vengono a compensare attraverso la media. Riprendendo il caso della Guinea Equatoriale, è interessante notare come ad una speranza di vita molto bassa (pari 49,9 anni, inferiore a quella di 50,8 anni del Burkina Faso, ultimo paese in classifica) si affianchi un reddito procapite molto alto (pari a 30.627 US$ PPA, addirittura superiore a quello di paesi industrializzati, inclusa l'Italia), che ha l'effetto di mitigare il pessimo dato relativo all'indice di longevità. In questo caso, l'indice aggregato non fornisce un quadro accurato sullo stato di benessere dei cittadini della Guinea Equatoriale che seppur sembrino godere di uno standard di vita elevato, non sopravvivono ai 50 anni di età. Come si è già sottolineato, questo dipende dal fatto che esistono forti disuguaglianze nella distribuzione del reddito che l'ISU non rivela.
In generale, l'ISU non dice nulla a proposito delle disparità socio-economiche interne ad uno Stato, incluse le disuguaglianze di genere. Per cercare di rispondere a queste ultime critiche, tuttavia, UNDP ha proposto altri indicatori di sviluppo umano più specifici, in particolare, gli indici di sviluppo umano correlati al genere e gli indici di povertà umana a cui sono dedicate le prossime sezioni.

1.2.3 Gli indici di sviluppo umano correlati al genere (ISG e MEG)

L'equità costituisce uno dei "quattro pilastri" dello sviluppo umano: permettere a tutti gli individui di godere di uguale accesso ai diritti, alle libertà, alle opportunità e alle risorse materiali costituisce un prerequisito fondamentale per la realizzazione dello sviluppo umano. Nel calcolo dell'ISU non sono tuttavia incluse considerazioni relative alle disuguaglianze tra gruppi di popolazione in relazione a criteri quali, ad esempio, l'etnia, la religione, o il genere. La conoscenza di tali disparità costituisce però un'importante fonte di informazione per gli operatori dello sviluppo al fine di formulare piani di intervento diretti alla riduzione delle disuguaglianze e a una più equa allocazione delle risorse.
Nel tentativo di compensare tale mancanza, a partire dal sesto Rapporto sullo Sviluppo Umano, pubblicato nel 1995, le differenze di genere sono state prese espressamente in considerazione con la creazione di due nuovi indici finalizzati alla misurazione delle differenze esistenti tra uomini e donne in tema di sviluppo umano. Le misure proposte sono l'**Indice di Sviluppo Umano correlato al Genere** (**ISG**) – in inglese *GDI*, *Gender Development Index* – e la **Misura di Empowerment correlata al Genere** (**MEG**) – in inglese *GEM*, *Gender Empowerment Measure*.

Le disparità di genere sono presenti ovunque nel mondo, sebbene in grado differente nei diversi paesi. La classifica degli Stati in base agli indici di sviluppo correlati al genere ha infatti sottolineato differenze importanti nelle performance dei diversi paesi. Paesi che si collocano tra le prime posizioni nella classifica dell'ISU (spesso grazie al reddito elevato di cui dispongono), non necessariamente si dimostrano in grado di garantire l'equità di genere. Ad esempio l'Irlanda, che occupa la 5ª posizione nella lista di paesi ordinati in base all'ISU, scende al 10º posto nella classifica dello sviluppo umano correlato al genere; gli Stati Uniti, passano dal 13º al 19º posto mentre l'Austria, passa dalla 14ª alla 23ª posizione. Ancora una volta, è importante capire in quali ambiti dello sviluppo umano si concentrano queste differenze.

L'Indice di Sviluppo Umano correlato al Genere (ISG)

L'Indice di Sviluppo Umano correlato al Genere (ISG) è calcolato solo per quei paesi per i quali si dispone di dati disaggregati in base al sesso: più in particolare, nel Rapporto del 2009 sono 155 i paesi che fanno parte della classifica ISG contro i 177 dell'ISU. L'ISG fa riferimento alle stesse tre dimensioni dell'ISU (longevità, istruzione e standard di vita) e utilizza gli stessi indicatori (speranza di vita alla nascita, tasso di alfabetizzazione e tasso di iscrizione scolastica, reddito), ma introduce alcune variazioni nelle procedure di calcolo per tenere conto delle disparità tra la situazione maschile e quella femminile. Le principali differenze di calcolo tra ISG e ISU sono le seguenti:

- i tre indici elementari sono calcolati separatamente per maschi e per femmine, impiegando però la stessa formula già vista per l'ISU;
- si prendono in considerazione soglie di riferimento diverse per quanto riguarda la speranza di vita (rispettivamente 22,5-82,5 anni per gli uomini e 27,5-87,5 anni per le donne) per tener conto del vantaggio biologico che le donne hanno sul fronte della longevità. Le soglie riferite a istruzione e standard di vita sono invece le stesse adottate dall'ISU e non si differenziano in base al genere;
- non essendo disponibili dati relativi all'ammontare del PIL prodotto separatamente da uomini e da donne, si utilizzano delle stime che tengono conto del diverso grado di partecipazione al mercato del lavoro da parte di uomini e donne e del salario medio da loro percepito nei settori produttivi (con esclusione del settore agricolo);
- una volta determinati i tre indici elementari separatamente per uomini e donne, questi indici sono aggregati tra loro attraverso una formula un po' più complessa che tiene conto di due aspetti: a) della diversa proporzione di uomini e di donne sul totale della popolazione; b) della necessità di penalizzare le differenze esistenti tra uomini e donne tanto più quanto

queste sono grandi. Così facendo si ottengono tre indici elementari che tengono conto delle differenze di genere nelle tre dimensioni.
- Infine, attraverso una media semplice degli indici di longevità, istruzione e standard di vita, si determina il valore dell'ISG che, come nel caso dell'ISU, può variare da 0 (valore minimo) a 1 (valore massimo).

Dal momento che l'ISG è una versione dell'ISU corretta alla luce delle disparità di genere, lo scarto tra i due indici registrati per un dato paese è tanto più ampio quanto maggiori sono le disuguaglianze in termini di opportunità e di sviluppo per le donne.
Come si è già detto, gli ISG relativi al 2007 (pubblicati nel RSU del 2009), sono stati calcolati per 155 paesi. Dominano la classifica l'Australia (con ISG pari a 0,966), la Norvegia, l'Islanda, il Canada e la Svezia, mentre le ultime cinque posizioni sono occupate da Repubblica Centrafricana, Sierra Leone, Mali, Afghanistan e Niger (che occupa l'ultimo posto con un ISG pari a 0,308).
L'**Italia** si colloca alla 15ª posizione, con un valore dell'ISG pari a 0,945 (ovvero corrispondente al 99,3% del valore dell'ISU). Come evidenziato nella tabella 1.2.4, l'Italia sembra aver migliorato la propria performance rispetto alla classifica pubblicata nell'anno precedente. Tuttavia, essendo l'ISG una correzione dell'ISU alla luce delle disuguaglianze di genere, se si calcola il rapporto tra il valore dell'ISG ed il valore dell'ISU negli ultimi due anni rilevati, si può osservare come lo scarto tra i due indici sia in realtà aumentato.

Tabella 1.2.4 – Rapporto ISG/ISU (Italia, anni 2005 e 2007)

	ISG	ISU	Rapporto ISG/ISU
2005	0,940	0,941	(0,940/0,941) = 99,89%
2007	0,945	0,951	(0,945/0,951) = 99,3%

Il miglioramento in termini di sviluppo umano registrato tra il 2005 e il 2007 nel calcolo dell'ISU non avrebbe dunque migliorato in maniera proporzionale, la situazione di uomini e donne, mettendo in luce l'esistenza di un incremento relativo delle disparità di genere nel nostro paese. In altre parole: se la situazione nel complesso è migliorata, le donne non hanno beneficiato quanto gli uomini dei progressi ottenuti.

La Misura di Empowerment correlata al Genere (MEG)

Con il termine 'empowerment' ci si riferisce alla capacità degli individui di essere consapevoli delle proprie possibilità e di poter esercitare pieno controllo sulla

definizione delle proprie scelte di vita (dimensione *personale*) e sull'ambiente in cui conducono la propria esistenza (dimensione *interpersonale* e *sociopolitica*). Applicato alle questioni di genere, il concetto di empowerment riguarda tanto il livello di libertà di scelta e la gamma delle opportunità a disposizione delle donne nel corso della loro esistenza, quanto il livello di partecipazione e di controllo sulle risorse collettive (e quindi, ad esempio, guarda alla presenza femminile tra le posizioni di maggior influenza all'interno di una data società).
Il MEG si propone di misurare la differenza tra il potere esercitato dagli uomini e quello esercitato dalle donne nella sfera politica, professionale ed economica. In questo caso, dunque, gli aspetti presi in considerazione completano le dimensioni considerate dall'ISG (e dall'ISU). In particolare, si prendono in considerazione, nel calcolo dell'indice, i seguenti indicatori:

I. la quota percentuale di seggi parlamentari assegnati alle donne (*sfera politica*);
II. la quota percentuale di donne che rivestono posizioni amministrative e manageriali e che svolgono impieghi professionali e tecnici (*sfera professionale*);
III. il rapporto tra la stima del reddito maschile e quello femminile pro-capite, calcolato in modo analogo a quanto avviene per l'ISG (*sfera economica*).

Trattandosi sempre di valori percentuali, in questo caso non è necessario alcun processo di normalizzazione. Come per l'ISG però si aggiustano gli indici elementari alla luce del diverso peso di uomini e donne sulla popolazione totale, e si aggregano in un'unica misura che può assumere un valore compreso tra 0 (livello di empowerment femminile minimo) e 1 (livello di empowerment femminile massimo).
Esaminando la classifica riportata nel RSU del 2009 relativa a 109 paesi (anche in questo caso, la misura di empowerment è calcolata per quei paesi per i quali tutti i dati necessari sono disponibili) vediamo che le prime cinque posizioni sono occupate dalla Svezia, al primo posto con MEG pari a 0,909, seguita da Norvegia, Finlandia, Danimarca e Paesi Bassi. In fondo alla classifica troviamo invece Algeria, Arabia Saudita, Egitto, Bangladesh e all'ultima posizione lo Yemen con MEG pari a 0,135.
L'**Italia** si colloca al 21° posto, con un valore del MEG pari a 0,741 e un evidente miglioramento rispetto al Rapporto precedente in cui il valore registrato era pari a 0,693. Nella tabella sottostante vediamo in che modo è migliorata la situazione degli indicatori che compongono il MEG:

Tabella 1.2.5 – Componenti del MEG (Italia, anni 2005 e 2007)

	% seggi in parlamento assegnati alle donne	% donne che occupano (A) posizioni amministrative e manageriali; (B) posizioni professionali e tecniche	Rapporto tra reddito stimato maschile e femminile*	MEG
Italia (dati 2005, RSU 2007/08)	16,1	(A) 32 (B) 46	0,47	0,693
Italia (dati 2007, RSU 2009)	20	(A) 34 (B) 47	0,49	0,741

* Questo valore è ricavato dal rapporto tra reddito stimato femminile (F) e maschile (M) in US$ (PPA) nei due anni di riferimento: nel 2005 (F) era pari a 18.501 e (M) era pari a 39.163; nel 2007 (F) era pari a 20.152 e (M) era pari 41.158.

Come si può osservare, la variazione più significativa si è registrata con riferimento all'ambito politico: si noti però che la condizione delle donne in questa sfera è ancora ben lontana da quella osservata nelle democrazie più sviluppate sul fronte dell'eguaglianza di genere, in particolare nei paesi del Nord Europa[5].

1.2.4 L'Indice di Povertà Umana (IPU-1, IPU-2)

Gli indici di sviluppo fino a qui presentati hanno lo scopo di misurare i progressi attuati nel campo dello sviluppo umano. Si cerca cioè di valutare se, nell'ambito dell'istruzione, delle cure sanitarie, del reddito e dell'uguaglianza di genere, i singoli paesi abbiano o meno raggiunto livelli soddisfacenti.
Per quanto gli indici utilizzati dall'UNDP non abbiano alcuna pretesa normativa, la prospettiva dello sviluppo umano tende a guardare al miglioramento e all'ampliamento delle opportunità di tutti gli individui. Tuttavia, la maggior parte delle società contemporanee sono caratterizzate da forme interne di

5 Ad esempio, la percentuale di seggi parlamentari occupati da donne è pari al 47% in Svezia, al 42% in Finlandia, al 39% nei Paesi Bassi, e al 38% in Danimarca.

disuguaglianza sociale ed economica che escludono una parte più o meno grande di questi individui dai processi di sviluppo e dai benefici che possono derivare da tali processi in termini di reddito e ricchezza oltre che di opportunità. Diventa allora importante guardare a questa parte della popolazione e alle dimensioni in cui si concentrano le condizioni di svantaggio.

Con queste intenzioni, in occasione della pubblicazione dell'ottavo Rapporto sullo Sviluppo Umano nel 1997 dedicato proprio al tema della lotta contro la povertà[6], è stato introdotto un nuovo indice, l'**Indice di Povertà Umana** (**IPU**) – in inglese *HPI*, *Human Poverty Index* – che ha come scopo quello di misurare l'estensione e l'intensità della privazione tra coloro che risultano in qualche modo esclusi dallo sviluppo. Nella cornice teorica dello sviluppo umano, si considera la povertà come negazione delle capacità di scelta e delle opportunità necessarie a vivere una vita decente.

A differenza degli altri indici di sviluppo, l'IPU è espresso in termini percentuali e il suo valore indica la numerosità degli individui in condizioni di povertà umana sul totale della popolazione. L'IPU si calcola in maniera parzialmente diversa per i paesi in via di sviluppo (IPU-1) e per i paesi industrializzati (IPU-2): si scelgono, in particolare, indicatori o soglie differenti a seconda del livello dello standard di vita presente in un dato paese. Le dimensioni a cui si guarda restano però sostanzialmente le stesse – reddito, salute, istruzione – a cui si aggiunge la dimensione dell'esclusione sociale per i paesi industrializzati. Nella tabella 1.2.6 sono specificate le componenti dei due diversi indici:

6 I dati sulla povertà pubblicati in quel primo rapporto rivelarono una situazione ancora molto difficile per milioni di individui sul nostro pianeta: nonostante i progressi realizzati nel corso del ventesimo secolo, circa 1.5 miliardi di persone vivevano ancora in uno stato di grave povertà. La percentuale di donne, bambini e anziani sul totale dei poveri appariva inoltre fortemente sproporzionata.

Tabella 1.2.6 – Le componenti dell'IPU-1 e dell'IPU-2

	Deprivazione longevità	Deprivazione conoscenze	Deprivazione standard vita decente	Esclusione sociale
IPU-1	% persone che non sopravvivono ai 40 anni di età	% adulti analfabeti	Media semplice tra: (I) % persone senza accesso all'acqua potabile; (II) % persone senza accesso ai servizi sanitari; (III) % bambini < 5 anni in sottopeso	–
IPU-2	% di persone che non sopravvivono ai 60 anni di età	% adulti "funzionalmente" analfabeti*	% popolazione che vive sotto la soglia di povertà (cioè con meno del 50% del reddito nazionale)	% persone disoccupate da 12 o più mesi sul totale della forza lavoro (= tasso disoccupazione di lunga durata)

* L'UNDP utilizza a questo proposito la definizione dell'OCSE che suddivide l'alfabetizzazione adulta in diverse categorie (alfabetizzazione da testi in prosa, alfabetizzazione da documenti, alfabetizzazione quantitativa) attraverso il metodo di valutazione IALS (International Adult Literacy Surveys): si definiscono "funzionalmente analfabeti" quegli adulti che si collocano al livello 1 dell'alfabetizzazione da testi in prosa, ovvero che presentano delle difficoltà nell'assolvere compiti semplici quali ad esempio la comprensione delle regole di dosaggio di un certo farmaco dalla lettura della confezione.

Nell'ultimo Rapporto (pubblicato nel 2009), i paesi per cui è stato calcolato l'IPU-1 sono 135, mentre sono 25 quelli per cui è stato calcolato l'IPU-2[7]. Per quanto riguarda il primo gruppo di paesi, la posizione migliore appartiene alla Repubblica Ceca dove solo l'1,5 per cento della popolazione vive in condizioni di povertà umana (IPU-1 = 1,5%) mentre all'ultimo posto della classifica troviamo l'Afghanistan (IPU-1 pari al 59,8%). Per quanto riguarda invece il gruppo dei paesi industrializzati, il primo posto spetta alla Svezia (IPU-2 pari al 6%), mentre l'Italia occupa l'ultima posizione: in base a queste stime quasi il 30 percento della popolazione italiana vivrebbe in condizioni di povertà umana (IPU-2 pari al 29,8%).
Vediamo ora da più vicino il caso dell'**Italia**. Anche nel Rapporto 2007/08 il nostro paese occupava il fondo della classifica dei paesi industrializzati per cui si è calcolato l'IPU-2 (il totale era allora di 19). Nella tabella 1.2.7 sono mostrati i valori dell'IPU-2 dell'Italia presentati negli ultimi due Rapporti sullo Sviluppo Umano:

7 Ecco la lista dei 25 paesi per cui è stato calcolato l'IPU-2 (in ordine decrescente secondo l'ISU): Norvegia, Australia, Canada, Irlanda, Paesi Bassi, Svezia, Francia, Svizzera, Giappone, Lussemburgo, Finlandia, Stati Uniti, Austria, Spagna, Danimarca, Belgio, Italia, Regno Unito, Germania, Grecia, Repubblica Ceca, Polonia, Repubblica Slovacca, Ungheria, Messico (per gli ultimi 5 paesi qui elencati è stato calcolato anche l'IPU-1).

Tabella 1.2.7 –IPU-2 relativo all'Italia (dati RSU 2007/08 e RSU 2009)

	% persone che non sopravvivono ai 60 anni	% adulti funzionalmente analfabeti	% popolazione che vive sotto soglia di povertà (<50% reddito medio)	% disoccupati di lunga durata sul totale forza lavoro	IPU-2
Italia (RSU 2007/08)	7,7	47,0	12,7	3,4	29,8
Italia (RSU 2009)	6,8	47,0	12,8	2,8	29,8

Nella tabella 1.2.8, invece, vediamo un confronto tra la situazione attuale in termini di povertà umana relativa a Svezia (paese che occupa il 1° posto della classifica IPU-2), Stati Uniti (al 22° posto), ed Italia (25° ed ultimo posto):

Tabella 1.2.8– Confronto valori IPU-2 di Svezia, Stati Uniti ed Italia (RSU 2009)

	% persone che non sopravvivono ai 60 anni	% adulti funzionalmente analfabeti	% popolazione che vive sotto soglia di povertà (<50% reddito medio)	% disoccupati di lunga durata sul totale forza lavoro	IPU-2
Svezia	6,3	7,5	5,6	0,7	6,0
Stati Uniti	9,7	20,0	17,3	0,5	15,2
Italia	6,8	47,0	12,8	2,8	29,8

Come si può osservare il dato più preoccupante riguarda l'analfabetismo funzionale, cioè la sostanziale mancanza di abilità di base nel campo della lettura, della scrittura e del calcolo necessari ad affrontare la vita quotidiana da parte della popolazione adulta, indipendentemente dal loro livello di istruzione formale. Questo deficit sostanziale deriva principalmente dal fatto che la popolazione italiana è piuttosto anziana e tra questi anziani si concentra anche il più basso livello di scolarità. Il problema però non è estraneo neppure alle generazioni più giovani per le quali, come testimonia l'indagine PISA – *Program for International Students Assessment* – condotta dall'OCSE tra gli studenti di 15 anni in oltre 20 paesi industrializzati, le competenze e le abilità sono decisamente più basse rispetto ai giovani degli altri paesi e collocano l'Italia, ancora una volta, in coda alla classifica. Il problema dei livelli di istruzione e della

qualità dei processi educativi sembra dunque rappresentare un problema serio per il nostro paese.

1.2.5 Una panoramica globale sull'Indice di Sviluppo Umano

Dopo aver passato in rassegna gli indici di misurazione dello sviluppo umano adottati dalle Nazioni Unite nella valutazione dei progressi e degli insuccessi dei singoli paesi ed aver commentato le performance relative all'Italia, è opportuno offrire una più ampia panoramica sulla situazione dello sviluppo umano nel mondo.
Nella tabella 1.2.9 vengono presentati i valori dell'ISU riferiti a gruppi di paesi, riuniti in base alla posizione geografica o a caratteristiche economiche e geopolitiche condivise. Il raggruppamento di paesi in unità più o meno numerose cela differenze interne che possono rivelarsi significative, ma aiuta a godere di un quadro globale sulla situazione attuale dello sviluppo umano.

Tabella 1.2.9 – Valore ISU per gruppi di paesi (2007)[8]

Gruppi di paesi	ISU (anno 2007)
Africa sub-sahariana	0,514
America Latina e CaraibiUNDP RB)	0,821
Asia meridionale	0,612
Asia orientale e Pacifico	0,770
Europa centro-orientale e CIS	0,821
Paesi arabi	0,719
Paesi GCC (area del Golfo Persico)	0,868
Paesi OCSE	0,932
Unione Europea (UE27)	0,937
Mondo	0,753

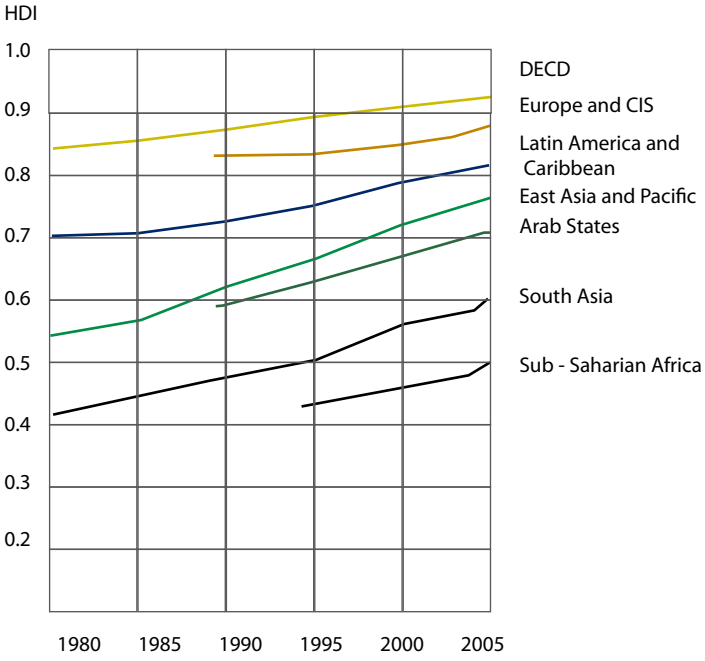
Il gruppo di paesi che presenta la performance peggiore in termini di sviluppo umano appartiene all'area dell'Africa sub-sahariana; seguono i paesi dell'Asia meridionale e i paesi arabi. Ad un livello intermedio si collocano i

8 Per conoscere la composizione dei gruppi di paesi in maggior dettaglio, vedi RSU 2009, Country Classification (pag. 213 e seg.).

paesi dell'America Latina e dei Caraibi (esistono però significative differenze all'interno di questo gruppo, con paesi dai livelli di sviluppo umano alto come Argentina, Brasile, Cile, e paesi molto bassi nella graduatoria, come ad esempio Haiti), i paesi dell'Asia Orientale e Pacifico, i paesi dell'Europa centro-orientale e del gruppo CIS (ex Unione Sovietica), e i paesi dell'area del Golfo. Infine, sono i paesi del gruppo OCSE e in particolare dell'Unione Europea a detenere i risultati migliori in termini di sviluppo umano.

Nella figura 1.2.3 sono illustrati i trend nel tempo dell'ISU per differenti gruppi di paesi. Si nota un andamento crescente comune a tutti i gruppi di paesi, ad un tasso di incremento omogeneo (visibile nell'inclinazione simile delle linee rappresentate nella figura). Tuttavia, la distanza tra il livello di sviluppo umano raggiunto dai paesi del gruppo "OECD" (ovvero i paesi OCSE) e quello relativo ai paesi appartenenti all'area dell'Asia meridionale e dell'Africa sub-sahariana resta molto ampia, e rivela come non si sia verificata negli ultimi vent'anni una reale convergenza dei livelli di sviluppo tra paesi dalle caratteristiche economiche, produttive e politiche molto differenti.

Figura 1.2.3 – Trend dell' ISU nel tempo per gruppi di paesi (1980-2005)



Source: Indicator table G of the Human Development Report 2009

Il gap che separa il "primo" dal "terzo" mondo sembra dunque ancora lontano dal colmarsi. Tuttavia, il segnale di un miglioramento comune a paesi con identità fortemente differenti può indicare che gli sforzi internazionali rivolti negli ultimi decenni alla lotta alla povertà, alla riduzione della mortalità infantile ed alla scolarizzazione hanno avuto una certa efficacia nel portare pressoché tutti i paesi a godere nel tempo di un livello superiore di benessere. È dunque responsabilità delle autorità di governo, a qualsiasi livello esse operino, intensificare l'impegno pubblico nella realizzazione e nella promozione del massimo livello possibile di sviluppo umano per tutti gli individui.

1.3 Il Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2009: "Oltrepassare le barriere: mobilità umana e sviluppo"

Enrica Chiappero, Università degli Studi di Pavia, IUSS; Laura Mangano, IUSS

1.3.1 Il RSU del 2009: migrazione e sviluppo umano

Come di consueto, anche quest'anno è stato pubblicato il Rapporto annuale sullo Sviluppo Umano curato da UNDP e, più in particolare, dallo Human Development Report Office. Il tema principale affrontato nel Rapporto 2009 è quello dei movimenti migratori, interni ed internazionali, e gli effetti che determinano sul fronte dello sviluppo umano, sia per i paesi da cui originano questi flussi migratori sia per quelli che ricevono i flussi di migranti. Il Rapporto è strutturato in cinque parti principali:

I. il primo capitolo evidenzia le ragioni che sono alla base delle migrazioni e le connessioni con lo sviluppo umano. Le possibilità per l'individuo di muoversi liberamente e di realizzare le proprie scelte di vita in un luogo rispetto ad un altro rientrano a pieno titolo nella definizione e nella determinazione del benessere della persona. Allo stesso modo, tener conto delle ragioni che inducono gli esseri umani a trascorrere una parte della propria esistenza in un'area diversa da quella di origine, permette una valutazione più completa delle reali condizioni di sviluppo umano esistenti nei diversi paesi. Il tema delle migrazioni entra dunque a pieno titolo nello studio dello sviluppo umano;
II. il secondo capitolo analizza, sia in maniera quantitativa sia in maniera qualitativa, le dinamiche attuali dei movimenti migratori, al fine di individuare le principali direttrici lungo le quali gli individui si spostano, i fattori determinanti (di natura ambientale, economica o politica) che spingono le persone a migrare ed infine, gli effetti della recessione economica attuale sul benessere delle società e degli individui coinvolti nei flussi migratori, prestando attenzione tanto ai paesi di provenienza quanto a quelli di destinazione;
III. il terzo capitolo è dedicato all'analisi dello status dei migranti dal punto di vista economico, del livello di istruzione, delle condizioni generali di salute e della partecipazione politica e sociale nelle comunità di cui entrano a far parte;

IV. il quarto capitolo valuta l'impatto della migrazione nei paesi di origine - dove risiedono le famiglie con le quali, generalmente, i migranti continuano a mantenere legami di tipo affettivo, economico e culturale - e nei paesi in cui i migranti si insediano. In questo secondo caso, si analizzano gli effetti sul reddito, sul mercato del lavoro e sulla spesa pubblica, tentando inoltre un confronto tra l'impatto effettivamente prodotto e la percezione da parte dei cittadini appartenenti alle comunità in cui i migranti si stabiliscono;
V. nel quinto ed ultimo capitolo sono contenute alcune raccomandazioni ai governi, locali, nazionali ed internazionali e alle organizzazioni della società civile, sulle politiche da attuare per massimizzare i vantaggi, in termini di sviluppo umano, connessi al fenomeno dei movimenti migratori.

Una panoramica completa su tutti questi aspetti consente di guardare alla mobilità umana come un aspetto integrante dello sviluppo umano. È opportuno sottolineare che gli estensori del Rapporto del 2009 non si pongono come obiettivo quello di promuovere una liberalizzazione indiscriminata della mobilità internazionale, bensì, data la compresenza di vantaggi potenziali e di rischi concreti, sottolineano la necessità di un maggiore sforzo da parte della comunità internazionale, oltre che a livello di strategie nazionali, allo scopo di massimizzare tali vantaggi e di ridurre al minimo le privazioni in termini di sviluppo umano.
Come sempre il Rapporto si chiude con un'estesa appendice statistica dove, oltre ai valori degli indici di sviluppo umano (complessivi, di genere e di povertà) discussi nel dossier dedicato a questo tema, sono riportate statistiche relative a molti altri indicatori in qualche modo connessi allo sviluppo e alle migrazioni.
Senza voler qui riassumere il Rapporto, a cui si rinvia per una discussione accurata della relazione tra sviluppo umano e migrazioni, le pagine che seguono hanno lo scopo di presentare i principali aspetti concettuali e le dinamiche empiriche più significative, oltre alle indicazioni di policy che ne possono derivare. La sequenza dei prossimi paragrafi ricalca la struttura del Rapporto del 2009.

1.3.2 In che modo la libertà di movimento può promuovere lo sviluppo umano?

«La distribuzione delle opportunità nel mondo è estremamente disuguale», si legge nell'incipit del primo capitolo, «e tale disparità costituisce uno dei fattori principali alla base della mobilità umana, il che implica che il fenomeno migratorio possiede un alto potenziale per il miglioramento dello sviluppo

umano» (RSU 2009, p. 8). La ragione per cui il tema delle migrazioni è strettamente correlato allo sviluppo umano risiede dunque nel fatto che, stando ai principi chiave di tale approccio, nella gamma delle opportunità a disposizione di un individuo rientra anche quella di poter scegliere liberamente dove e come realizzare i propri progetti di vita[9]. Questo significa, da un lato, evitare che vi siano ostacoli che limitano la propria libertà di movimento, dall'altro, non dover essere costretto a fuggire dai luoghi di origine a causa di condizioni avverse od ostili, rispetto alle quali il singolo individuo non può esercitare alcun controllo.
Il movimento degli individui, all'interno e tra paesi diversi, non è sempre espressione di una libera scelta, ma può essere costretta da condizioni di vita molto disagiate, talvolta drammatiche, rispetto alle quali le persone non hanno altra possibilità che quella di abbandonare i territori di origine. È quanto accade, ad esempio, nel caso di disastri climatici, conflitti, carestie, persecuzioni razziali o politiche. In tutti questi casi, i guadagni in termini di sviluppo umano che si ottengono in seguito alla ricollocazione in aree non interessate da situazioni di disagio o emergenza, per quanto notevoli, potrebbero però non essere sufficienti a compensare le perdite personali dovute all'abbandono forzato della propria casa. Quello che si genera è quindi quasi sempre un *trade-off*, ovvero uno scambio, più o meno sbilanciato da una parte o dall'altra, tra le condizioni degli individui nella situazione di partenza e quelle nella situazione di arrivo. Ad esempio, possono migliorare i livelli di reddito e di salute, ma può peggiorare la situazione in termini di diritti politici e civili (è quanto accade nel caso di immigrazione irregolare) o sul piano affettivo, qualora l'individuo sia costretto ad abbandonare la propria famiglia e la propria rete di relazioni. Se riteniamo che nella valutazione del benessere individuale e della società nel suo complesso si debba tener conto di una pluralità di dimensioni possibili, è importante mettere sul piatto della bilancia tanto i guadagni quanto le perdite associate alla decisione di migrare, sia per coloro che effettivamente intraprendono questa decisione, sia per coloro che restano sia, naturalmente, per coloro che accolgono gli stranieri nelle proprie comunità. È solo attraverso una valutazione comprensiva di questo tipo che diventa possibile individuare politiche che permettano di massimizzare per quanto possibile i vantaggi e di minimizzare le perdite sul fronte dello sviluppo umano: lo scopo principale del Rapporto 2009 è proprio quello di tener conto dell'insieme delle condizioni che spingono gli individui e le loro famiglie a lasciare o a restare nei territori di origine.

9 Martha Nussbaum, ad esempio, ha indicato la mobilità come una delle capacità umane di base che si considerano nella valutazione delle libertà effettive che gli individui hanno a disposizione nel condurre un'esistenza in accordo con i propri progetti e desideri (Nussbaum, 2000).

Fin dal primo capitolo, si definisce la **mobilità umana** come la capacità di individui, famiglie o gruppi di persone di scegliere il luogo dove risiedere e condurre la propria vita (RSU 2009, p.15); è questa una dimensione fondamentale della libertà degli individui troppo spesso trascurata. Occorre però distinguere la *mobilità* dal *movimento* delle persone: la prima si riferisce alla possibilità potenziale di scegliere di spostarsi da un luogo all'altro mentre il secondo si riferisce all'atto fisico di cambiare la propria residenza. La distinzione tra libertà e azione è fondamentale nell'approccio delle capacità che, lo ricordiamo, costituisce la base teorica del paradigma dello sviluppo umano: la *mobilità* è da intendersi come una *libertà*, mentre il *movimento* costituisce l'*esercizio* effettivo di tale libertà. La mobilità umana può inoltre intendersi sia come una libertà positiva, sia come una libertà negativa. Non è solo la mancanza di ostacoli formali al movimento delle persone che rende le persone effettivamente libere di scegliere in quale luogo e in quale contesto condurre la propria esistenza. Se le persone, ad esempio, sono sprovviste delle risorse economiche, della sicurezza fisica e delle reti di contatti necessarie per installarsi nel nuovo territorio di residenza il diritto formale di movimento non potrà essere pienamente esercitato.
Il caso del traffico internazionale di esseri umani è un buon esempio per comprendere la differenza esistente tra *mobilità* e *movimento*: un individuo nelle mani dei trafficanti si muove in senso fisico, nel senso che si sposta da un luogo ad un altro, ma compie tale movimento in presenza di una palese limitazione della propria libertà. Dal punto di vista della dotazione di capacità, egli gode dunque di una mobilità inferiore, e non superiore.

1.3.3 I migranti: chi sono, da dove provengono, e dove vanno

Il quadro complessivo fornito dal Rapporto del 2009 sulla dimensione e le caratteristiche delle migrazioni offrono un ritratto composito e completo sullo stato attuale della mobilità umana. Molti dei numeri forniti ridimensionano però la percezione, non sempre corretta, dell'effettiva dimensione del problema e delle sue potenziali conseguenze sui paesi di accoglienza dei migranti. In altre parole, non sembrano del tutto giustificati i timori spesso avanzati dai cittadini dei paesi industrializzati in merito alle questioni dell'integrazione, dell'impatto sul mercato del lavoro e degli effetti sulle politiche di bilancio, con le conseguenti reazioni di chiusura (totale o parziale) dei flussi migratori, specialmente per i lavoratori meno qualificati.
I dati attuali sulla mobilità umana parlano di un **totale di circa 940 milioni di migranti** nel mondo, di cui **740 milioni di migranti interni**, cioè dislocati

all'interno dei confini nazionali ma in un'area diversa da quella in cui hanno vissuto la prima parte, o la parte più consistente, della propria vita, e **200 milioni di migranti internazionali** ovvero di persone che si sono spostate da un paese ad un altro. Questo primo dato rivela come, per la gran parte, il fenomeno migratorio sia da considerarsi principalmente una questione interna ai singoli paesi, e quindi affrontabile per una buona misura con strumenti di politica nazionale. Altri dati ci rivelano inoltre che solo una bassa percentuale dei migranti nel mondo (circa il 7%, pari a circa 14 milioni di individui) siano classificabili come **rifugiati**, ovvero persone che fuggono da un paese a causa di conflitti, persecuzioni politiche o religiose o disastri ambientali, mentre sono pressappoco 26 milioni gli **sfollati interni**, ossia le persone che si rifugiano in aree diverse da quelle di origine, ma sempre all'interno dei confini nazionali.

La percentuale dei migranti internazionali sul totale della popolazione mondiale è rimasta stabile negli ultimi cinquant'anni a un livello pari al 3 per cento, nonostante la presenza di fattori che avrebbero, in teoria, favorito l'intensificazione del fenomeno. Ad una crescita demografica più consistente, affiancata da maggiori e più diversificate opportunità di lavoro e dal miglioramento delle reti di trasporto e di comunicazione su scala globale, si contrappongono infatti le barriere erette dai governi dei paesi (sia di origine sia di destinazione) per limitare la mobilità degli individui. Tali ostacoli sono particolarmente difficili da aggirare per i lavoratori meno qualificati, nonostante resti alta la domanda per questa tipologia di lavoratori da parte dei paesi industrializzati in particolare, nel settore dell'industria, dell'agricoltura, delle costruzioni e dei servizi alla persona.

Sebbene si tenda a credere che le **direttrici principali del movimento** siano di tipo Sud-Nord, ovvero dai paesi in via di sviluppo verso i paesi industrializzati, la maggior parte delle migrazioni, come si è detto, riguarda i movimenti interni ai singoli paesi. Limitando l'attenzione alle sole migrazioni internazionali, solo il 37% dei migranti si sposta da paesi in via di sviluppo a paesi industrializzati (Sud-Nord), mentre la parte più consistente, ovvero il 60% dei migranti internazionali, si muove tra paesi appartenenti alla stessa categoria di sviluppo (Sud-Sud o Nord-Nord); infine il restante 3% dei migranti internazionali segue la direttrice Nord-Sud.

Le ragioni per cui le migrazioni verso i paesi industrializzati non costituiscono la percentuale prevalente sul totale sono da ricercarsi nel costo elevato degli spostamenti di ampio raggio e nella presenza di restrizioni all'accesso poste da molti Stati. Oltre alla prossimità geografica del paese di immigrazione, altre variabili che sembrano concorrere alla scelta della destinazione sono la **religione** (6 su 10 migranti scelgono paesi in cui si professa a maggioranza la stessa religione del proprio paese di origine), e la **lingua** (4 su 10 migranti si spostano nei paesi in cui si parla la propria madre-lingua).

Un altro aspetto caratterizzante delle migrazioni riguarda la dimensione intra-regionale degli spostamenti: i movimenti migratori che avvengono nel continente asiatico rappresentano, ad esempio, il 20 per cento di tutta la migrazione internazionale, una cifra superiore al totale delle migrazioni che l'Europa riceve da tutte le altre regioni.

Anche se i movimenti Sud-Nord non rappresentano la quota più consistente delle migrazioni internazionali, un elemento che caratterizza i movimenti delle persone è che queste tendono a muoversi, come è facile immaginare, verso zone che presentano standard di vita migliori rispetto a quelli presenti nel luogo di partenza. **Tre quarti dei migranti internazionali si dirigono verso paesi con un più alto livello di sviluppo umano** (misurato attraverso l'Indice di Sviluppo Umano, ISU – *vedi Capitolo 1.2 del Dossier*). I migranti provenienti da paesi con basso livello di sviluppo umano hanno generalmente maggiori probabilità di incrementare il loro benessere e il loro standard di vita. Nel Rapporto 2009 (p. 24) si parla di un aumento del reddito pari a 15 volte quello percepito nel paese di origine (fino a circa 15 mila dollari), di un raddoppio nel tasso di scolarizzazione (dal 47% al 95%) e di una mortalità infantile 16 volte inferiore a quella presente nei paesi di provenienza (da 112 a 7 morti per 1000 nati vivi). Se i cittadini dei paesi con più bassi livelli di sviluppo umano sono quelli che potrebbero maggiormente beneficiare dalle migrazioni, di fatto essi si trovano a godere di una mobilità assai ridotta. A titolo di esempio, solamente il 3% degli Africani risiede in un paese diverso da quello di nascita, e solo l'1% risiede in Europa. In altre parole, si tratta di un beneficio potenzialmente conseguibile più che realmente acquisibile.

Un altro aspetto interessante delle migrazioni internazionali riguarda la relazione inversa che esiste tra le dimensioni di un paese e il tasso di emigrazione: più piccolo è il paese, maggiore è la quota di individui che si sposta all'estero, e viceversa. Ne è evidenza il fatto che, per i 48 paesi[10] con una popolazione inferiore a 1,5 milioni di abitanti, il tasso medio di emigrazione sia pari al 18,4% sul totale della popolazione, decisamente molto superiore alla media mondiale del 3%.

Per quanto riguarda invece la composizione di genere dei migranti, poco meno della metà del totale (48%) è costituita da **donne**. Tale percentuale è rimasta pressoché costante negli ultimi cinquant'anni (nel 1960 la quota di donne sul totale era pari al 47%), a differenza delle migrazioni del XIX secolo in cui

10 Di questi 48 paesi, solo uno è a basso livello di sviluppo umano, 21 paesi registrano un valore medio dell'ISU, 12 un valore alto e per 11 paesi il valore è decisamente altissimo. I 13 paesi con i tassi più alti di emigrazione sono tutti Stati di piccole dimensioni, quali Antigua e Barbados, Granada o Saint Kitts and Nevis: in questi paesi la percentuale di emigrati sul totale della popolazione supera il 40%. Naturalmente, in valore assoluto questi movimenti sono poco rilevanti.

la percentuale di uomini sul totale era decisamente prevalente. L'apparente uguaglianza nella suddivisione di genere dei migranti nasconde però differenze relative alle circostanze in cui il movimento si realizza e alle opportunità effettivamente disponibili per uomini e donne, sia alla partenza sia all'arrivo.
Un'altra distinzione utile nell'analisi dei flussi migratori è quella dei **migranti temporanei**, il cui spostamento è associato generalmente a motivi di studio o di lavoro. Nei paesi OCSE (il gruppo dei paesi industrializzati di cui anche l'Italia fa parte), gli immigrati temporanei costituiscono un terzo degli arrivi totali in un anno. Poiché tuttavia molti migranti tendono a cambiare il proprio status nel corso tempo (ad esempio, dopo aver ottenuto un permesso di lavoro temporaneo possono decidere di restare per un periodo di tempo più esteso, o viceversa decidere di rientrare prima del tempo), è importante non enfatizzare in maniera eccessiva questa classificazione dei migranti sulla base del tempo o della tipologia del visto con cui accedono in un dato paese. Bisogna considerare, inoltre, la quota degli **immigrati irregolari**, la cui presenza non è evidentemente registrata dagli uffici preposti al controllo degli ingressi e delle uscite dai confini. Una recente ricerca promossa dalla Commissione Europea offre una stima della quota degli immigrati irregolari sul totale compresa tra il 6 ed il 15% nei paesi dell'Unione Europea[11].
Nel Rapporto si parla inoltre del fenomeno della **"selettività dei migranti"**, che spiega la sproporzione di individui qualificati e in età da lavoro sul totale dei migranti. Ciò si verifica in quanto le barriere economiche, geografiche e sociali che è necessario affrontare per chi decida di trasferirsi in un paese diverso sono più facilmente affrontabili e superabili da individui con un migliore livello di istruzione, di salute, e con maggiori abilità produttive. Nei paesi OCSE, ad esempio, il 35% dei migranti in età da lavoro possiede un diploma di scuola superiore, a differenza del 6% della popolazione in età da lavoro nei paesi non appartenenti al gruppo OCSE; inoltre, l'80% degli immigrati provenienti dall'Africa sub-sahariana è in età da lavoro.

1.3.3.1 Gli effetti della recessione internazionale sui flussi migratori

I fenomeni migratori hanno interessato la storia dell'umanità fin dalle sue origini. Guardando al passato più recente, e in particolare agli ultimi due secoli, si può osservare un graduale aumento delle restrizioni poste dai governi al libero movimento degli individui tra paesi diversi. Se il diciannovesimo secolo era caratterizzato dall'assenza di meccanismi di controllo sui flussi internazionali,

11 Vedi in proposito il sito web http://irregular-migration.hwwi.net/europ.5428.0.html.

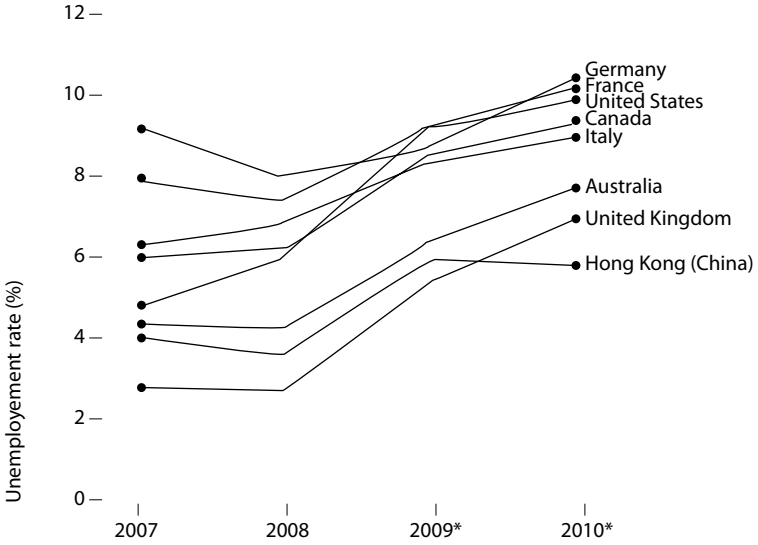
e dalla generale buona disposizione dei governi nei confronti dei movimenti migratori, nel ventesimo secolo l'orientamento è di segno opposto. Iniziano a comparire le prime limitazioni formali all'ingresso o all'uscita delle persone in diversi paesi e, in particolare, tra quelli con più alti livelli di sviluppo economico, tra i quali rientravano all'inizio del secolo scorso anche paesi quali l'Argentina e il Brasile. In particolare, a partire dal 1960, si è assistito ad un aumento della concentrazione dei migranti nei paesi industrializzati; i principali fattori alla base di questi movimenti sono da ricercarsi nelle differenze di reddito, progressivamente aumentate negli ultimi decenni, alla pressione demografica nei paesi in via di sviluppo, con la creazione di una forza lavoro sempre più abbondante, e alla diminuzione dei costi relativi ai trasporti interni ed internazionali.

In quegli anni il contrasto nei confronti dei flussi migratori da parte dei paesi potenziali riceventi ha assunto forme e modalità differenti, ma è difficile individuare un orientamento comune o condiviso da tutti tra paesi e soprattutto all'interno dei paesi. Ad esempio, le preoccupazioni molto diffuse in relazione alle questioni di occupazione e alla politica di spesa sono spesso accompagnate dal riconoscimento che la tolleranza e l'accettazione della diversità siano da considerarsi come valori positivi. Da un lato, le organizzazioni sociali ed economiche (quali i sindacati, le associazioni produttive e le organizzazioni non governative) esercitano pressioni sui governi per fare in modo che le frontiere restino aperte ai lavoratori e che siano messe in atto politiche di accoglienza; dall'altro, i governi, pur imponendo regole severe contro la clandestinità, tendono a rivelarsi implicitamente tolleranti verso la presenza di immigrati irregolari, consapevoli degli alti costi economici e sociali che comporterebbe la scelta di prendere provvedimenti più seri. Generalmente, sia i paesi in via di sviluppo sia i paesi industrializzati sono maggiormente disposti ad accogliere lavoratori qualificati provenienti dall'estero, mentre l'accesso è reso più difficile per i lavoratori meno qualificati, ai quali si concedono comunemente permessi di carattere temporaneo.

L'attuale crisi economica e finanziaria, che a partire dal 2008 ha investito in misura minore o maggiore tutti i paesi del mondo, ha prodotto effetti anche sui flussi migratori e sulla condizione dei lavoratori residenti e dei lavoratori immigrati nelle economie più colpite dalla recessione. L'impatto più forte di questa crisi sembra toccare il mercato del lavoro: i tassi di disoccupazione nei paesi OCSE (paesi di destinazione per molti migranti) sono cresciuti in maniera sostenuta a partire dal 2007 (vedi figura 1.3.1), raggiungendo un valore medio pari all'8,4%. Gli Stati Uniti hanno già superato questo valore, avendo perso oltre 6 milioni di posti di lavoro nel periodo compreso tra il dicembre del 2007 e il maggio del 2009; in Spagna il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 15% nell'aprile del 2009 (dato che raggiunge il 28% se si considerano solo gli immigrati). Nei paesi

maggiormente colpiti dalla crisi, la fascia di popolazione costituita dai lavoratori immigrati è pressoché ovunque la più esposta e la più duramente colpita dagli effetti sull'occupazione e sul reddito. Nei paesi OCSE, infatti, i settori produttivi che hanno sofferto tagli maggiori in termini di occupazione (manifattura, edilizia, settore immobiliare, turismo) sono gli stessi che raccolgono la più alta percentuale di immigrati tra le fila dei propri lavoratori.
La previsione è che alla luce della crisi economica che stiamo attraversando vi sia un inasprimento delle politiche di chiusura dei confini all'accesso indiscriminato di nuovi lavoratori, anche sotto la pressione, talvolta, di esplicite richieste in tal senso da parte dei cittadini. Già nel 2008 si è registrato un calo nell'ingresso e nella regolarizzazione di nuovi immigrati nei paesi industrializzati e il Rapporto prevede che tale diminuzione riguarderà anche il 2009 ed il 2010 (RSU 2009, p. 42).

Figura 1.3.1 – Trend del tasso di disoccupazione nei paesi industrializzati (Fonte: RSU 2009, p. 41)



Le dinamiche demografiche globali mostrano un'interessante realtà che, se confrontata con le posizioni dei governi nei confronti dei flussi di migrazione, dimostra che politiche di restrizione alle migrazioni possano alla lunga rivelarsi controproducenti per i paesi di destinazione. La popolazione dei

paesi industrializzati invecchia, mentre nei paesi in via di sviluppo il processo di transizione demografica vede ancora alti livelli di fertilità a fronte di una mortalità in drastica riduzione. Dal momento che l'offerta di manodopera nei paesi in via di sviluppo non è sostenuta da un'adeguata domanda da parte delle imprese (le economie di questi paesi restano ancora molto deboli), gli individui sono spinti a dirigersi laddove le opportunità di impiego sono alte, ovvero nei paesi industrializzati, dove il tasso di dipendenza (cioè il rapporto tra la popolazione inattiva – giovani e anziani – e la popolazione in età di lavoro) sta mettendo a dura prova il funzionamento dei sistemi di welfare di molti paesi, in particolare, in Europa. Le sfide dei prossimi anni dovranno necessariamente coniugare, da un lato, le esigenze dei governi di proteggere lo status dei propri cittadini in un momento in cui la crisi mette a rischio la stabilità di milioni di posti di lavoro; dall'altro, il bisogno di una forza lavoro in grado di sostenere le politiche di bilancio dei paesi industrializzati.

1.3.4 Gli impatti della migrazione sul benessere complessivo degli individui

1.3.4.1 Come "se la cavano" i migranti?

È letteralmente questa espressione ("*how movers fare*", nella versione inglese) che dà il titolo al terzo capitolo del Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2009 e l'intento è quello di descrivere le condizioni in cui i migranti si trovano a vivere sul piano economico, dello stato di salute, dell'educazione, dei diritti civili e della partecipazione.
L'obiettivo generale del Rapporto, come abbiamo visto, è di illustrare i possibili vantaggi e svantaggi in termini di sviluppo umano per gli individui coinvolti nel fenomeno delle migrazioni interne ed internazionali. Nello stesso tempo, si propone di individuare quali siano le migliori politiche da implementare per permettere una massimizzazione dei benefici che possono derivare dal fenomeno delle migrazioni umane. La necessaria premessa è capire, innanzitutto, chi e dove si muove e, in secondo luogo, in quali condizioni si trovano a vivere e lavorare gli individui e le famiglie che hanno scelto di risiedere in un luogo diverso da quello di origine.

- **Reddito.** Nella assoluta maggioranza dei casi, i migranti ottengono un miglioramento nella loro condizione economica, specialmente per coloro i quali provengono da paesi con bassi livelli di sviluppo umano. Tale miglioramento si registra sia nel caso dei lavoratori qualificati che nel caso dei

lavoratori non qualificati, e riguarda anche i migranti interni, cioè coloro che si spostano restando all'interno dei confini nazionali. Migliori opportunità di lavoro sono disponibili anche per le donne, le cui attività si concentrano principalmente nei servizi alle persone, nelle cure domestiche e nel settore informale. I problemi maggiori che si presentano nell'inserimento dei migranti nel mercato del lavoro riguardano la diffidenza dei datori di lavoro nell'assumere personale straniero, le difficoltà legate alla lingua, la difficoltà nel far valere le proprie abilità e credenziali e la possibilità di ottenere protezione legale e tutela sindacale. Un'altra variabile importante connessa allo standard di vita dei migranti riguarda i meccanismi di welfare di cui essi possono effettivamente usufruire: non sempre, infatti, i migranti e le loro famiglie hanno accesso a sostegni di tipo economico da parte di enti pubblici o organizzazioni benefiche.

- **Salute.** Lo stato di salute dei migranti dipende molto dalla situazione precedente la loro partenza dal paese di origine, dalle condizioni in cui si è svolto il viaggio e dalla qualità dell'insediamento nel luogo di arrivo. Generalmente, poiché i governi ospitanti tendono a controllare lo stato di salute dei richiedenti prima di concedere loro il visto di ingresso, i migranti regolari mostrano un buon stato fisico. Lo spostamento in paesi ad alto sviluppo umano può permettere l'accesso a strutture sanitarie più qualificate, a maggiori e migliori servizi igienici (acqua, reti fognarie). La mortalità infantile nelle famiglie di immigrati tende a essere 16 volte inferiore rispetto a quella relativa ai paesi di origine (in media si passa da 112 a 7 bambini morti per mille nati vivi). Questi vantaggi in termini di salute tendono però a ridursi nel tempo, a causa dell'adozione di stili di vita di peggior qualità e all'esposizione a condizioni ambientali di lavoro non sempre ottimali. Naturalmente, gli immigrati temporanei e quelli in posizione irregolare tendono ad avere un minore accesso ai servizi sanitari con evidenti conseguenze sul loro stato di salute generale.
- **Educazione.** L'istruzione possiede sia un valore intrinseco, sia un valore strumentale in relazione alla gamma di opportunità professionali e di partecipazione sociale e politica che ne deriva. Garantire ai propri figli un'istruzione di maggiore qualità è una delle motivazioni che spesso spinge le famiglie a trasferirsi verso i centri urbani del proprio paese o all'estero. In alcuni paesi, tuttavia, l'accesso alle scuole pubbliche è reso più difficile per i figli di immigrati, specialmente se non in regola. Inoltre, anche qualora gli immigrati riescano a godere di tale accesso, i risultati scolastici possono rivelarsi deludenti, a causa delle differenze linguistiche, culturali e delle difficoltà di socializzazione; questo può portare ad un abbandono prematuro degli studi soprattutto per i bambini che appartengono a famiglie più disagiate.

- **Diritti civili e partecipazione.** La mobilità può produrre risultati positivi in termini di empowerment, ovvero di rafforzamento degli individui nel contesto sociale e politico. Le donne, in particolare, hanno spesso molto da guadagnare in contesti in cui il riconoscimento dei loro diritti è maggiormente tutelato rispetto a quanto avviene nei paesi di origine. La separazione da contesti familiari patriarcali e l'indipendenza economica che talvolta le donne immigrate riescono a ottenere, possono favorirne l'empowerment e l'autonomia. Non sempre, però, questo potenziale positivo si tramuta in effettivi risultati; alcune comunità di immigrati tendono a rinchiudersi in una dimensione isolata in cui le tradizioni culturali e religiose vengono portate all'estremo, limitando di fatto le possibilità di emancipazione per i membri del gruppo (in particolare, donne e giovani). Inoltre, nel caso di traffico di esseri umani, le donne sfruttate per la prostituzione finiscono col vedere gravemente lesi i loro diritti e le loro libertà, con un sostanziale peggioramento del proprio sviluppo umano rispetto alla condizione pre-esistente nel paese di origine. La partecipazione politica, oltre a dipendere da fattori quali la conoscenza della lingua, la durata della permanenza e la presenza di reti sociali di connessione, è inoltre determinata in maniera importante dalla concessione dei diritti civili e politici, inclusa la possibilità di eleggere i rappresentanti nazionali o locali. Sia nei paesi industrializzati, sia nei paesi in via di sviluppo il diritto di voto è generalmente riservato ai cittadini, ma in alcuni paesi si concede agli immigrati regolari la possibilità di eleggere i rappresentanti locali, generalmente dopo un periodo minimo di residenza in un dato paese (è quanto avviene, ad esempio, in Svezia e Spagna).

In conclusione, le persone che si spostano da un'area ad un'altra del proprio paese, o che invece scelgono di emigrare oltre confine, hanno la possibilità – e in genere la speranza - di migliorare il proprio status sotto diversi aspetti. I benefici potenziali possono però rimanere inespressi, a causa della presenza di restrizioni e limitazioni tanto nei paesi di origine quanto nei paesi di arrivo.

1.3.4.2 L'impatto delle migrazioni nelle aree di origine

I flussi migratori generano effetti diversi non solo su coloro che si spostano, ma anche su quanti restano nel paese di origine così come su coloro che vivono nel paese ospitante. In genere, l'impatto sulle famiglie d'origine è positivo, mentre la percezione dei cittadini del paese ospitante tende ad essere negativa. In realtà, come vedremo tra poco, le preoccupazioni relative ai "danni" che gli immigrati arrecano ai cittadini dei paesi di destinazione andrebbero ridimensionate alla luce dei fatti reali.

Concentriamo ora l'attenzione sull'impatto delle migrazioni nei paesi di origine. In molti paesi in via di sviluppo, la decisione di mandare un familiare a vivere e lavorare all'estero ha come scopo quello di migliorare lo standard di vita di tutto il nucleo familiare, quanto meno da un punto di vista economico. L'aiuto economico fornito dalla famiglia alla persona che parte, per affrontare il viaggio e per insediarsi in un altro luogo, presuppone che una volta che essa si sia stabilita, trasferisca parte dei suoi guadagni nel paese di origine. Questi trasferimenti di reddito (registrati nelle contabilità nazionali e internazionali sotto la voce di "rimesse") possono servire a favorire consumi diretti e immediati oppure andare a sostenere investimenti di lungo termine quali, ad esempio, la costruzione di una casa o l'avvio di un'attività commerciale.

Le **rimesse dei migranti** costituiscono al giorno d'oggi una fonte di sostentamento importantissima per milioni di famiglie nel mondo: si parla di oltre 300 miliardi di dollari in rimesse solo per il 2008, e si prevede un calo di qualche unità nel 2009 a causa della recessione economica globale. Nel 2007, il flusso delle rimesse effettuate attraverso canali leciti, e dunque escludendo i trasferimenti non registrati che pure potrebbero essere consistenti, era pari a quattro volte il volume totale degli aiuti per lo sviluppo provenienti dai paesi ricchi e dalle istituzioni internazionali (RSU 2009, p. 78).

Il costo dell'invio di denaro è diminuito negli anni e questo ha reso possibile a molti l'utilizzo di canali regolari quali le banche, ma anche di apposite agenzie di trasferimento di denaro e compagnie telefoniche che forniscono un servizio di questo tipo. Gli effetti positivi in termini di riduzione della povertà derivanti dalle rimesse dei migranti variano molto a seconda del background socio-economico dei migranti. In genere, poiché chi si colloca nella parte più bassa della scala sociale ha minori opportunità di migrare all'estero, le famiglie che ricevono le rimesse non sono tra le più disagiate. Al contrario, le rimesse dei migranti interni che interessano fasce di popolazione più disagiate sembrano avere una maggiore efficacia nella riduzione della povertà. Una conferma indiretta di questa relazione la si può avere anche a livello macro: i paesi con un livello di sviluppo umano inferiore ricevono la parte meno consistente del flusso di rimesse internazionali (circa l'1% del totale).

L'entità e le caratteristiche delle rimesse sembrano essere influenzate anche dal genere , cioè dalle differenze di comportamento in base al sesso del migrante, e da altre caratteristiche demografiche. Le **donne** tendono a rimandare alle famiglie in patria una proporzione maggiore del loro reddito e a farlo in maniera più regolare rispetto agli uomini. Tuttavia, essendo i salari delle donne migranti solitamente inferiori, le somme complessive trasferite sono anch'esse inferiori in termini assoluti. La partenza di un familiare può alterare anche le relazioni di genere nel paese di origine. Se è la donna a trasferirsi, si viene necessariamente

a modificare anche il ruolo che le viene tradizionalmente assegnato in famiglia (in particolare, la cura dei bambini e degli anziani). Se, al contrario, a lasciare la casa è l'uomo, le donne che restano nel paese di origine tendono a guadagnare ruolo e responsabilità sia all'interno della famiglia sia in termini di partecipazione politica e sociale, specialmente nei contesti rurali. Inoltre, per un effetto di retro-azione si tende a trasferire al paese di origine comportamenti appresi nel paese di immigrazione, in genere favorevoli alla donna; è il caso del conseguimento del matrimonio ad una età più elevata, del più alto investimento nell'istruzione femminile e della più forte partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Infine, le famiglie con uno o più membri all'estero, sembrano maggiormente orientate a spendere una parte dei soldi derivanti dalle rimesse nell'istruzione dei figli, riducendo per questa via anche il lavoro minorile.

Gli effetti delle migrazioni sulle comunità di provenienza, e in generale sull'**economia nazionale,** possono essere di segno opposto. Da un lato, le aree di origine subiscono una perdita in termini di capitale umano, perdita tanto più consistente in termini economici quanto più alto è il livello di istruzione dei migranti. Il dibattito sulle presunte perdite per il paese derivanti dalla "fuga" del capitale umano all'estero, non si limita a guardare soltanto gli effetti della perdita di lavoro qualificato, ma considera anche il fatto che si tratta, in larga parte, di forza lavoro giovane. Seppur in misura minore, questo fenomeno ha interessato e interessa anche paesi come il nostro, nel momento in cui i giovani lasciano i loro luoghi di origine in campagna e montagna per spostarsi in città, o vanno all'estero alla ricerca di opportunità professionali maggiori e più diversificate. Dall'altro lato, però, lo spostamento di lavoratori verso le città o all'estero può produrre anche effetti positivi, nella misura in cui la migliore distribuzione di capitale umano tra aree contribuisce a ridurre i divari salariali e di ricchezza tra luoghi di provenienza e di destinazione.

In conclusione, nel Rapporto si sottolinea che una crescita delle economie nazionali guidata unicamente dalle rimesse dei migranti non è sostenibile nel lungo periodo senza interventi di carattere strutturale (sull'economia, sulle infrastrutture, sullo stato sociale) ad opera dei governi dei paesi a basso livello di sviluppo umano. Il suggerimento è di includere le linee di azione in tema di migrazione all'interno delle strategie nazionali di riduzione della povertà, così da rendere più coordinate tra loro le linee di intervento[12].

12 Il Rapporto, in particolare, fa riferimento ai cosiddetti PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers). Si tratta di documenti formulati dai governi nazionali dei paesi più poveri per delineare i loro piani di lotta alla povertà e utilizzati poi dalla Banca Mondiale, dal Fondo Monetario Internazionale e dai principali donatori internazionali per erogare finanziamenti e aiuti per lo sviluppo.

1.3.4.3 L'impatto delle migrazioni nelle aree di destinazione

Come si è detto, il dibattito sull'immigrazione nei paesi ricchi che ricevono i flussi migratori si concentra sulle questioni economiche e sociali ma assume toni piuttosto differenti a seconda dello stato dell'economia del paese stesso, della percezione che i cittadini hanno in proposito e delle politiche adottate dai governi in relazione all'apertura o alla chiusura delle frontiere all'ingresso di nuovi lavoratori dall'estero.
In particolare, le preoccupazioni principali dei cittadini nei paesi di destinazione riguardano: (i) gli effetti sul mercato di lavoro, (ii) gli effetti sulla politica fiscale del paese, (iii) la sicurezza.
Per quanto riguarda l'impatto economico complessivo delle migrazioni sui paesi ospitanti, l'HDRO ha commissionato una ricerca che ha coinvolto 14 paesi del gruppo OCSE e 74 paesi di emigrazione per il periodo che va dal 1980 al 2005 (RSU 2009, p. 84). Nell'analisi dei dati relativi all'occupazione, i risultati sembrano confermare che l'immigrazione ha di fatto aumentato i livelli di impiego (senza alcuna evidenza relativa al fatto che i locali possano aver "perso" posti di lavoro), e che anche il livello di investimenti è cresciuto nel tempo.
Sul fronte del **mercato del lavoro**, le preoccupazioni maggiori riguardano il rischio che non vi siano più posti di lavoro per i cittadini residenti e che il livello medio dei salari si abbassi, dato che gli immigrati sono disposti ad accettare retribuzioni inferiori. In realtà, numerosi studi condotti su singoli paesi o su scala europea mostrano come l'immigrazione abbia un impatto pressoché nullo sui salari dei lavoratori locali. Inoltre, le posizioni di lavoro occupate dalla manodopera straniera sono nella maggior parte dei casi quelle non ricoperte dai lavoratori locali (è quanto tipicamente avviene nel caso dei servizi alla persona, nel lavoro agricolo, o nelle professioni meno qualificati all'interno delle strutture turistiche). Se le abilità e le competenze degli immigrati vanno a compensare le abilità e le competenze dei locali, entrambi i gruppi possono trarne vantaggio. Una recente ricerca europea ha evidenziato che per un aumento di migranti sul totale della forza lavoro pari al 10%, la diminuzione del tasso di occupazione tra i locali è compresa tra lo 0,2 e lo 0,7% (RSU 2009, p.86).
Per quanto riguarda le conseguenze sul **bilancio pubblico**, la preoccupazione dei cittadini riguarda il peso che gli immigrati possono avere sulla spesa sociale, in particolare gli immigrati irregolari che, non pagando le tasse, non contribuiscono neppure al finanziamento dei servizi pubblici. La questione principale, che resta ancora aperta, è la seguente: gli immigrati prendono più di ciò che danno ai paesi ospitanti o è vero il contrario? Una parziale risposta che proviene dalla lettura del Rapporto 2009 (p. 88) è che la prima generazione di migranti tende a generare costi fiscali netti, mentre la seconda generazione tende a produrre surplus fiscali anche piuttosto consistenti. I governi locali sono

spesso le autorità deputate a fornire i servizi sociali di base nel campo della salute, dell'istruzione e dell'assistenza familiare, inclusa l'assistenza agli stessi immigrati. In genere, però, le tasse pagate da questi ultimi sono raccolte a livello di governo centrale: a seconda della struttura del sistema fiscale presente in un paese, il rischio è che il peso sulla spesa pubblica ricada per la maggior parte sui governi locali che andrebbero pertanto sostenuti dalle istituzioni centrali con trasferimenti *ad hoc*.
Infine, una delle principali paure sulla base delle quali si instaurano manifestazioni di razzismo e intolleranza nei confronti degli immigrati, concerne la **sicurezza** e il rischio di aumento della **criminalità** legato all'ingresso di stranieri nelle comunità ospitanti. Anche in questo caso i dati riferiti ai singoli paesi presentano un'elevata variabilità, ma in generale non sembrano confermare una relazione diretta e incontrovertibile tra immigrazione e aumento della criminalità. Un esempio: i dati relativi alla popolazione carceraria negli Stati Uniti nel 2000 indicano come il tasso di incarcerazione degli appartenenti alla fascia d'età 18-39 anni fosse pari al 3,5% tra i cittadini statunitensi, mentre lo stesso dato relativo agli stranieri residenti nel paese fosse pari allo 0,7%. Un dato di segno contrario emerge invece con riferimento all'Europa dove, in media, nelle carceri vi è una presenza di stranieri doppia rispetto ai locali (RSU 2009, pp. 89-90).

1.3.5 Le politiche da realizzare per migliorare i risultati in termini di sviluppo umano

Il capitolo conclusivo del Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2009 è dedicato alla proposta di politiche la cui applicazione permetta di tutelare e favorire le libertà degli individui toccati, in un modo o nell'altro, dai flussi migratori. In particolare, il Rapporto propone un "pacchetto" di sei riforme che dovrebbero esercitare i loro effetti nel medio e nel lungo periodo. L'insieme di queste riforme (che nel Rapporto vengono anche chiamate "*pillars*", ovvero pilastri) dovrebbe essere in grado di garantire una massimizzazione dell'impatto positivo delle migrazioni in termini di sviluppo umano. Le proposte contenute nel Rapporto non vanno nella direzione di spingere i governi ad incrementare gli accessi di nuovi migranti all'interno dei propri paesi. Piuttosto, si concentrano sulle politiche che possono consentire, tanto ai paesi ospitanti quanto a quelli di origine, e soprattutto agli individui che scelgono di spostarsi, di trarre il maggior beneficio da tale scelta. L'obiettivo principale è quello di stimolare un dibattito costruttivo in seno alle istituzioni e alle organizzazioni della società civile. Nella definizione di questa agenda, si tiene conto della condizione dei più svantaggiati e, al contempo, dei limiti realistici dell'azione politica e della consapevolezza della presenza

di alcuni inevitabili *trade-off* (RSU 2009, p. 96). Vediamo di seguito in che cosa consistono i "6 pilastri" di azione politica suggeriti nel campo della migrazione.

1. Liberalizzare e semplificare i canali legali di accesso

Difficilmente la scelta di chiudere le vie d'accesso con misure, più o meno severe, produce l'effetto di fermare le migrazioni e, al contrario, aumenta la presenza di immigrati irregolari. Il bisogno di forza lavoro nei paesi industrializzati è un fenomeno di tipo strutturale di cui occorre prendere atto alla luce dei trend demografici attuali. Se la domanda di lavoro resterà alta nel lungo periodo, è vantaggioso per tutti gli attori coinvolti consentire ai lavoratori stranieri di entrare legalmente e di risiedere per un periodo di tempo sufficientemente lungo. Vi sono due strade che consentono di liberalizzare in maniera controllata i canali di accesso: (i) espandere i programmi per lavoratori stagionali in settori quali l'agricoltura ed il turismo; (ii) consentire l'ingresso ai lavoratori non qualificati, con l'imposizione di clausole sulla possibilità di estensione della permanenza. È necessario, inoltre, prendere decisioni relative ad alcune questioni fondamentali quali: (i) la soglia massima di immigrati stabilita per ogni anno; (ii) la possibilità di non rimanere legati ad un determinato datore di lavoro; (iii) il diritto di richiedere un' estensione del permesso di soggiorno; (iv) la facilità di spostamento all'interno ed all'esterno dei confini nazionali.

2. Assicurare e proteggere i diritti fondamentali dei migranti

A seconda della provenienza e della destinazione dei migranti, e soprattutto delle condizioni in cui essi si trovano ad affrontare il viaggio, si può verificare un *trade-off* in termini di diritti: si rinuncia ad alcuni, per goderne di altri. È responsabilità della politica fare in modo che nessuno sia costretto a rinunciare a libertà e diritti fondamentali e che, invece, la gamma di tali diritti si estenda al massimo grado possibile.

I diritti di uguaglianza davanti alla legge e la libertà dalle discriminazioni in base alla razza, al genere e al gruppo etnico di appartenenza devono essere garantiti e tutelati dalle istituzioni politiche dei paesi di origine e dei paesi di arrivo. Oltre a leggi specifiche contro la tratta di esseri umani ed il lavoro forzato, sarebbe opportuno dar vita a misure che riguardino il diritto ad una eguale remunerazione per i lavoratori locali e per gli stranieri. Di fondamentale importanza, inoltre, è la garanzia della sicurezza sul lavoro e la protezione dei diritti dei lavoratori; il diritto a non essere detenuti in maniera arbitraria e a godere della necessaria protezione legale; il diritto al rientro nel proprio paese di origine; il diritto a non essere soggetto a trattamenti disumani o degradanti.

3. Ridurre i costi di transazione associati al movimento degli individui

Uno dei maggiori problemi legati alla presenza di flussi migratori è il ricorso alla criminalità organizzata al fine di ottenere visti e possibilità di ingresso in altri paesi. Ciò pone in una condizione di evidente debolezza gli individui disposti a pagare ingenti somme di denaro ad organizzazioni criminali che consentono loro di emigrare, spesso in condizioni di altissimo rischio per la propria incolumità fisica. Semplificare e rendere meno costose le pratiche necessarie ad ottenere un permesso di lavoro, specialmente nei paesi ricchi (ad esempio, senza vincolare l'ingresso all'assunzione da parte di un datore di lavoro definito *ex ante*), potrebbe contribuire a ridurre tali rischi. I governi possono inoltre contribuire a ridurre i costi di transazione associati alle migrazioni attraverso interventi quali: l'apertura di "corridoi" facilitati per l'accesso di lavoratori stranieri; la riduzione dei tempi e dei costi da sostenere per ottenere i documenti necessari all'ingresso in un dato paese; la diffusione di informazioni e la promozione di *network* più forti tra i migranti e le comunità di origine e di arrivo; un più incisivo controllo e contrasto alla corruzione degli ufficiali preposti alla concessione dei visti e dei permessi; azioni di cooperazione internazionale sulle questioni della migrazione.

4. Migliorare i risultati in termini di sviluppo umano per i migranti e per le comunità dei paesi di destinazione

Favorire l'integrazione economica e sociale degli immigrati è un obiettivo primario per consentire la massimizzazione dei benefici derivanti dallo spostamento delle persone in diverse parti del mondo. Per fare ciò è importante individuare quali siano i costi reali e quali quelli percepiti come tali dai locali; in secondo luogo, occorre mettere in atto le misure necessarie a ripartire tali costi in maniera equa tra le diverse parti sociali. L'integrazione degli individui e delle famiglie straniere nelle comunità dei paesi ospitanti offre vantaggi potenziali per lo sviluppo umano. Le priorità d'azione per i governi nazionali e locali si concentrano su alcuni punti specifici. In primo luogo, è necessario fornire accesso ai servizi di base, in particolare istruzione e cure sanitarie, oltre al sostegno nell'apprendimento della lingua parlata nel paese che accoglie gli immigrati. In secondo luogo, occorre permettere alle persone di svolgere un'attività lavorativa per quanto possibile adeguata alle proprie possibilità e aspirazioni. In terzo luogo, le autorità locali devono essere sostenute nell'implementazione di programmi di sostegno sociale per gli immigrati attraverso un'allocazione efficiente del budget a disposizione e il trasferimento di fondi laddove è necessario sostenere la loro azione pubblica. Infine, occorre combattere discriminazioni e xenofobia e garantire un trattamento equo e rispettoso dei diritti fondamentali degli immigrati.

5. Ottenere benefici dalle migrazioni interne

Come si è sottolineato, in termini numerici le migrazioni interne superano di gran lunga le migrazioni esterne. Solo in Cina, il numero dei migranti interni supera i 130 milioni di individui, mentre in India i migranti interni sono più di 40 milioni: la somma di questi due dati raggiunge quasi la cifra totale dei migranti internazionali nel mondo. La mobilità non è solamente un aspetto fondamentale della storia dell'uomo, ma rappresenta al contempo una dimensione costante dello sviluppo delle società moderne. Alla luce di questi fatti, le politiche dei governi dovrebbero facilitare, e non ostacolare, lo spostamento dei propri cittadini all'interno del territorio nazionale, in modo tale da generare benefici per l'intera collettività. Tra le misure consigliate nel Rapporto per l'ottenimento di questi risultati vi sono: la rimozione delle barriere interne alla mobilità; la fornitura di un supporto adeguato per i migranti nel luogo di arrivo e la creazione di misure redistributive interne.

6. Rendere la mobilità parte integrante delle strategie nazionali per lo sviluppo

Uno dei temi centrali del Forum Mondiale su Migrazione e Sviluppo, svoltosi in Grecia nel 2009, è stato proprio quello dell'integrazione dei temi della mobilità umana all'interno delle strategie nazionali per lo sviluppo. Abbiamo visto come i legami tra le migrazioni, interne ed internazionali, e le questioni di sviluppo umano siano numerosi e strettamente interrelati. La migrazione costituisce una strategia messa in atto dagli individui e dalle famiglie per migliorare le proprie condizioni di vita. I governi non possono ignorare tale aspetto e per orientare l'azione politica nazionale verso migliori risultati nel campo dello sviluppo umano, devono tenere conto delle cause e delle implicazioni derivanti dai flussi migratori.

Le riforme suggerite dal RSU del 2009 interessano dunque tanto le politiche nazionali quanto quelle locali, e sono rivolte al miglioramento complessivo del benessere degli individui e delle società sia nei luoghi di origine sia in quelli di destinazione.

Sigle e Riferimenti per la Parte Prima: "Elementi di Sviluppo Umano"

Sigle

IPU	Indice di Povertà Umana
ISG	Indice di Sviluppo Umano correlato al Genere
ISU	Indice di Sviluppo Umano
MEG	Misura di Empowerment correlata al Genere
ODM	Obiettivi del Millennio
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PI	Paesi industrializzati
PIL	Prodotto Interno Lordo
PPA	Parità di Potere d'Acquisto
PVS	Paesi in Via di Sviluppo
RSU	Rapporto sullo Sviluppo Umano
UNDP	(United Nations Development Programme) Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo

Riferimenti bibliografici

- Chiappero, E., Semplici, A., 2001, Umanizzare lo sviluppo. Dialogo a più voci sullo sviluppo umano, Rosenberg & Sellier, Torino
- Frey, L., Livraghi, R., 1999, Sviluppo umano, povertà umana ed esclusione sociale, Milano, Franco Angeli
- Hicks, D. A., 1997, "The Inequality-Adjusted Human Development Index: A Constructive Proposal.", World Development, Vol. 25., No. 8.
- Nussbaum, M. C., 2002, Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone, Bologna, il Mulino
- Secci, R., 2001, A scuola di sviluppo. Riflessioni e proposte didattiche, Rosenberg & Sellier, Torino
- Sen, A.K, 1993, "Capability and Well-being", in A.K. Sen, M. Nussbaum (eds), The Quality of Life, Clarendon press, Oxford, pp.30-53.
- Sen, A. K., 2000, Sviluppo è Libertà, Mondadori, Milano.
- Sen, A.K., 2004, "Elements of a Theory of Human Rights", Philosophy and Public Affairs, 32, pp. 315-356.
- Deneulin, S., Shahani, L. (eds), 2009, An Introduction To The Human Development And Capability Approach. Freedom and Agency, Earthscan, London.

Per una bibliografia più aggiornata è possibile trovare numerosi documenti sul sito dell'UNDP nella sezione dedicata ai Rapporti (vedi in particolare i Background Papers che accompagnano la pubblicazione dei RSU), e sul sito dell'HDCA, ove è possibile accedere

ad una vasta serie di papers ed articoli sul tema dello sviluppo umano. È reperibile su internet anche il Journal of Human Development and Capabilities, edito a partire dal 2000 (www.tandf.co.uk/journals/cjhd).

Riferimenti Web

- HDCA http://www.capabilityapproach.com
- IPU http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi
- ISG e MEG http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/gdi_gem
- ISU http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hdi
- ODM http://www.un.org/millenniumgoals
- RSU http://hdr.undp.org/en/reports
- UNCTAD http://www.unctad.org
- UNDP http://www.undp.org

Parte 2

MIGRAZIONI E SVILUPPO UMANO

2.1 Il razzismo in Italia: dalla politica, ai media alla società

Grazia Naletto, Lunaria

La tesi che viene qui proposta è molto semplice: nell'attuale contesto politico, culturale e sociale la lotta alle discriminazioni e al razzismo costituisce una delle priorità che le istituzioni pubbliche locali, provinciali e regionali dovrebbero porre al centro delle loro politiche di intervento. Sottovalutare l'importanza di questa priorità come è stato fatto fino ad oggi, significa compromettere la possibilità di costruire un nuovo modello sociale poli-culturale capace di confrontarsi con la presenza di ormai circa 4,3 milioni di persone straniere e delle migliaia di "nuovi cittadini" che vivono stabilmente nel nostro paese.
Gli attori in gioco coinvolti in questa sfida sono molteplici, ma non vi è dubbio che gli attori istituzionali di qualsiasi livello (europeo, nazionale, regionale, locale) e gli operatori dei media locali e nazionali svolgano un ruolo particolarmente rilevante. Né, a giustificare il disimpegno diffuso delle amministrazioni locali, vale l'obiezione ricorrente secondo la quale il potere legislativo è di competenza del Parlamento nazionale, dunque alle istituzioni regionali e locali non resterebbe che applicare le norme in vigore. Come testimoniano le centinaia di "ordinanze creative" adottate negli ultimi mesi, anche gli enti locali hanno il potere di intervenire in materie molteplici con atti che possono mutare anche in modo significativo il clima culturale e la qualità della vita sociale sul territorio di loro competenza. O ancora: il fatto che sino ad oggi non sia stato costruito in Toscana un Centro di Identificazione ed Espulsione esemplifica il ruolo che le istituzioni regionali e locali possono giocare al fine di contrastare l'applicazione di alcune norme nazionali ritenute lesive di alcuni diritti fondamentali.

2.1.1 Discriminazioni e razzismo: alcune definizioni operative

È utile innanzitutto definire il fenomeno al quale ci riferiamo. Un'ampia letteratura si è confrontata e continua a confrontarsi con il problema di offrire una definizione esaustiva del razzismo. È ormai ampiamente superato l'approccio secondo il quale tale definizione sarebbe appropriata solo al fine di individuare gli atti, i comportamenti e le violenze razziste che sono perpetrate in ragione del riferimento alle caratteristiche biologiche e somatiche di un individuo o di un gruppo di individui (al centro delle teorie del razzismo ottocentesche). L'origine etimologica della definizione non deve indurre in errore: la categoria "razza" non ha alcun valore scientifico, è stata e continua ad essere una mera costruzione sociale.

Nell'approccio che qui proponiamo, vi è razzismo ogniqualvolta attraverso processi di stereotipizzazione e di stigmatizzazione si procede alla costruzione di identità collettive tramite l'attribuzione di presunte caratteristiche ritenute comuni a determinati gruppi umani o sociali. Sia le teorie, che le ideologie che le pratiche del razzismo, pur mutando nel tempo e pur scegliendo di volta in volta "bersagli" diversi, si fondano su processi di generalizzazione attraverso i quali gruppi di persone o singoli individui, in quanto appartenenti a questi gruppi, vengono stigmatizzati scegliendo come pretesto i moventi più diversi al mero fine di teorizzarne, sollecitarne o praticarne l'esclusione da quello che viene identificato come il gruppo di appartenenza. Proprio a partire dalla considerazione dell'importanza che il principio di esclusione assume nelle forme contemporanee del razzismo, Balibar suggerisce di ripensare l'uso di questa definizione:

"Allo stesso tempo la problematica delle discriminazioni istituzionali legate alla destabilizzazione delle comunità politiche – a partire dalle nazioni – si fa sempre più insistente nelle società post-coloniali e negli insiemi transnazionali o post-nazionali, lasciando in secondo piano il criterio della divisione «naturale» della specie umana, o delle credenze, dei miti che l'invocano. Altri criteri di definizione delle strutture, dei discorsi e dei comportamenti razzisti, quali il criterio di esclusione – o meglio dell'esclusione interiore – emergono in primo piano. Questi non hanno, almeno in apparenza, bisogno di riferirsi alle «razze». Occorrerebbe quindi esaminarne la costituzione e il funzionamento nelle ricerche contemporanee, ampliando l'analisi qui cominciata".[13]

Non avendo nessuna pretesa di proporre una definizione scientifica ed esaustiva di razzismo, avanzeremo alcune definizioni "operative" prendendo a riferimento la normativa nazionale e internazionale, ma rifiutando l'uso che della categoria "razza" permane in molte di tali norme, a partire dalla Direttiva cosiddetta "Razza" 43/2000, e considerando tra i possibili moventi che possono originarli anche alcune caratteristiche alle quali tali norme non fanno riferimento o lo fanno solo in modo parziale.[14]

13 Balibar E., La costruzione del razzismo, 27 maggio 2008, www.nazioneindiana.com

14 Le principali norme nazionali in materia di discriminazione e razzismo sono: Legge 22 maggio 1975 n.152 "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 24 maggio 1975 n. 136. Legge 11 marzo 1952, n. 153 "Adesione dell'Italia alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 27 marzo 1952, n. 74. Legge 9 ottobre 1967, n. 962 "Prevenzione e repressione del delitto di genocidio", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 272 del 30 ottobre 1967. Legge 13 ottobre 1975, n. 654 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 dicembre 1975 n. 337 supplemento ordinario. Legge del 25 giugno 1993 n. 205 "Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del 26 giugno 1993 n.148. Preambolo. Legge 24 febbraio 2006, n. 85 "Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 13 marzo

Razzismo: indichiamo con questo termine ogni teoria, ideologia, idea, atteggiamento, dichiarazione, atto e comportamento che hanno la finalità di legittimare, incitare, istigare o compiere discriminazioni, abusi, molestie, minacce, violenze verbali o fisiche nei confronti di individui o di gruppi assumendo a pretesto la loro origine nazionale o etnica, le convinzioni e pratiche religiose oppure il genere, l'età, i tratti somatici, l'orientamento sessuale, lo stato di abilità, la differenza culturale reale o presunta. Il razzismo può essere definito **istituzionale** quando le teorie, le idee, gli atti e i comportamenti razzisti vengono adottati da persone che svolgono un ruolo istituzionale, sia esso di carattere **politico** o di carattere **amministrativo**.

Una definizione sintetica ed efficace di razzismo è quella proposta da Annamaria Rivera:

"si può definire per approssimazione il razzismo come un sistema d'idee, discorsi, atti e pratiche sociali, che attribuisce a gruppi umani e agli individui che ne fanno parte differenze essenziali, generalizzate, definitive, quasi – naturali, al fine di legittimare pratiche di stigmatizzazione, discriminazione, segregazione, esclusione o sterminio"[15].

Tali definizioni ci consentono di **riconoscere** il razzismo: nel senso comune è diffusa la tendenza a identificarlo solo e prevalentemente con le violenze verbali e fisiche più gravi nelle quali è evidente ed esplicitato il riferimento alle caratteristiche somatiche delle vittime. Sebbene sia purtroppo ben

2006. Il Disegno di legge "Norme in materia di sensibilizzazione e repressione della discriminazione razziale, per l'orientamento sessuale e l'identità di genere. Modifiche alla legge 13 ottobre 1975, n. 654", presentato dall'allora Ministro della Giustizia Mastella, fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 gennaio 2007. Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" , pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139. Legge 6 giugno 2008, n.101 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 7 giugno 2008 n. 132. Per una loro sintetica disamina rinviamo a: Naletto G. (a cura di), Rapporto sul razzismo in Italia, manifesto libri, 2009.

15 A. Rivera, voce "Razzismo", in: UTET, Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione, 6 voll., 2007. Della stessa autrice segnaliamo: in collaborazione con Galissot R., Kilani M., L'imbroglio etnico in quattordici parole chiave, edizioni Dedalo, 2001, Estranei e nemici, Discriminazione e violenza razzista in Italia, Derive Approdi, 2003 e Regole e roghi. Metamorfosi del razzismo, edizioni Dedalo, 2009.

più diffuso di quanto immaginiamo, il razzismo "biologico" non esaurisce affatto la fenomenologia del razzismo contemporaneo. Vi sono molti atti e comportamenti individuali, dichiarazioni, manifestazioni, atti e *discorsi* pubblici, di cui le cronache quotidiane ci offrono moltissimi esempi che sono razzisti: è bene imparare a riconoscerli ed è particolarmente utile che chi opera nelle istituzioni locali acquisisca la consapevolezza della valenza escludente e discriminatoria che alcuni atti e interventi istituzionali possono assumere. Prima di presentare una breve ricognizione, è forse utile proporre anche una definizione di discriminazione.

> "**Discriminazioni:** sono i comportamenti che, direttamente o indirettamente, comportano una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sull'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, gli orientamenti sessuali, il genere, l'età o l'aspetto somatico e che hanno lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica."[16]

In questa sede faremo riferimento alle discriminazioni che colpiscono a livello individuale o di gruppo i cittadini di origine straniera in ragione della loro nazionalità o origine nazionale ed etnica, delle convinzioni e pratiche religiose, dei tratti somatici, delle pratiche e dei sistemi culturali di riferimento.

2.1.2 La legittimazione del razzismo

Perché nel contesto di una discussione su Migrazioni, sviluppo umano ed enti locali riteniamo opportuno affrontare il tema del razzismo?
Il Rapporto sullo Sviluppo Umano dell'UNDP 2009, dedica un capitolo all'analisi dell'impatto delle migrazioni sui paesi di origine e su quelli di destinazione.

16 Naletto G. (a cura di), cit. La normativa nazionale (T.U. N.286/98, Art.43-44) e Europea (Direttiva 43/2000) distinguono tra discriminazione diretta e indiretta qualificando la prima come una effettiva disparità di trattamento e la seconda come un comportamento apparentemente neutro che potrebbe causare una condizione di svantaggio per singoli o gruppi di persone.

Non vi è un riferimento esplicito al razzismo, citato, purtroppo, una sola volta in tutto il rapporto, ma vengono individuate tre tipologie di "connessioni" che intervengono a condizionare le "percezioni" e le modalità con le quali i migranti sono accolti dai cittadini dei paesi di approdo. La relazione di causalità che viene ipotizzata tra sicurezza, criminalità e migrazioni, il timore di un loro impatto negativo sul mercato del lavoro e sui sistemi di protezione sociale e i fattori di ordine culturale (diversità di consumi e stili di vita, di fede religiosa, ecc.) hanno costituito storicamente e costituiscono ancora oggi nelle diverse aree del pianeta i principali elementi che ispirano l'ostilità e l'intolleranza delle popolazioni autoctone nei confronti dei migranti.[17] Il rapporto, a mio parere, sottovaluta il ruolo che gli attori istituzionali possono svolgere nella diffusione di tali sentimenti e sottostima il fatto che spesso questo *comune sentire* degenera in atti, comportamenti, quando non in vere e proprie violenze, razzisti.[18]
La storia recente del nostro paese non può che indurci a riflettere in tal senso. La demonizzazione dei migranti, nelle sue innumerevoli varianti, è il tema determinante sul quale alcune forze politiche hanno costruito il proprio successo elettorale utilizzando lessici e dispositivi retorici, pratiche politiche e sociali che hanno attinto agli "ordini del discorso" sopra individuati: la tematizzazione dell'immigrazione quasi esclusivamente confinata in una visione sicuritaria, la postulazione dell'esistenza di una competizione, riproposta con particolare frequenza negli ultimi tempi, tra cittadini italiani e stranieri sul mercato del lavoro e nell'accesso al sistema di *welfare*, la stigmatizzazione di pratiche culturali e stili di vita diversi, presentati come un pericolo per la preservazione della "cultura e delle tradizioni italiane".

Un ruolo centrale nell'affermazione di tale visione dell'immigrazione è stato evidentemente svolto dalla Lega Nord che è riuscita in questi anni a trasformare degli uomini, delle donne, dei bambini, delle persone in esseri non umani per il solo fatto di essere nati altrove. Proprio il sistematico processo di disumanizzazione dei migranti ha reso possibile che le idee di una forza politica minoritaria, diventassero gli assi portanti delle politiche migratorie del nostro paese. Tale processo è stato sapientemente costruito sulla base di uno schema ideale che ha unito in una connessione logica alcune parole chiave, comunità, identità, "clandestino", criminalità, sicurezza per cementare quella contrapposizione *noi-altri* che costituisce l'asse centrale dei discorsi e delle

17 Undp, Human Development Report 2009, Overcoming barriers: Human mobility and development, pp. 89-92.
18 La stessa sottovalutazione non è riservata invece al fenomeno delle discriminazioni la cui esistenza viene denunciata in varie parti del rapporto, soprattutto in riferimento al mondo del lavoro e della scuola.

pratiche razziste. Questo schema logico rischia di divenire **cultura egemone** nel nostro paese. La comunità, svuotata del significato originario della parola latina che rinviava ad un sentimento di "comunanza, partecipazione", viene identificata, sulla base di un principio di esclusione, con la comunità di sangue, che nell'era della globalizzazione (o della post-globalizzazione) deve essere difesa a tutti i costi da chi di quella comunità non fa parte. Corollario immediatamente conseguente è la definizione di una identità comunitaria, concepita come fissa e impermeabile, fondata sulla "differenza" intesa come differenziazione dei propri valori, identificati con i propri stili di vita, le proprie tradizioni, la propria lingua, persino la propria cucina, da quelli degli altri.

Ma il consolidamento della identità comunitaria-nazionale ha trovato il suo vero pilastro nella criminalizzazione dei migranti e nell'uso strumentale delle paure sociali. Sin dal suo nascere la Lega vi ha fatto ricorso per trasformare in mobilitazione sociale e in consenso elettorale il rancore e la rabbia diffusa nei suoi territori, minacciati dalle trasformazioni dell'economia globale.[19] La Lega è riuscita così bene nel suo intento da essere imitata anche da parte di quegli attori la cui cultura politica si è ispirata storicamente a ben altri principi e ideali di riferimento (solidarietà, uguaglianza e sicurezza sociale, partecipazione democratica, difesa dei diritti umani).

Nel 2007 la campagna di stigmatizzazione dei migranti come soggetti particolarmente esposti ai fenomeni di devianza non fu infatti lanciata dall'attuale maggioranza parlamentare, ma dal governo Prodi. I Patti per la sicurezza nelle città e le innumerevoli ordinanze che hanno colpito non solo i migranti, ma anche le fasce più deboli della popolazione autoctona, sono stati proposti in molti casi, da amministratori "democratici". L'uso strumentale e demagogico del tema della "sicurezza" (e ancor più della sua percezione) è stato insomma negli ultimi anni trasversale all'intero arco delle forze politiche. Ed è stato esiziale: è questo ad avere aperto la strada alla legittimazione culturale, politica e sociale del razzismo che, purtroppo, negli ultimi due anni è stata istituzionalizzata attraverso l'emanazione di atti (leggi nazionali e ordinanze comunali) che fanno del principio di esclusione il loro asse portante.

La distinzione tra nazionali e non nazionali, oggi molto più che nel passato, viene proposta come l'elemento di discrimine tra chi è riconosciuto soggetto titolare di diritti e chi non lo è: a livello politico, a livello mediatico, a livello sociale. Se tale distinzione restasse il pilastro del nostro modello di cittadinanza sostanziale, la competizione tra cittadini italiani sul piano dei diritti sarebbe

19 Ricostruisce bene come sull'uso del rancore e della paura la Lega abbia costruito la base del suo consenso elettorale Guido Caldiron nel bel libro Populismo Globale. Culture di destra oltre lo stato-nazione, manifesto libri, 2008.

destinata a crescere e a rendere sempre più complessa l'attività istituzionale a qualsiasi livello, in particolare a livello locale. È a questo livello infatti che i conflitti si esprimono. Servizi sociali, servizi per l'infanzia, accesso all'istruzione, servizi sanitari, edilizia residenziale pubblica, collocazione e gestione delle strutture di accoglienza per i migranti e i richiedenti asilo, politiche urbanistiche, trasporti pubblici, gestione degli spazi pubblici, garanzia del diritto all'espressione culturale e religiosa: sono questi i temi sui quali gli amministratori locali sono chiamati ad intervenire. È in relazione a questi che, per lo più strumentalmente, viene agitato il pericolo della competizione tra cittadini stranieri e cittadini italiani. L'idea che la presenza di donne e uomini nati altrove mette in pericolo i diritti dei cittadini italiani (alla "sicurezza", alla salute, alle prestazioni sociali, all'istruzione, all'abitare) rischia di diventare senso comune.
Gli attori istituzionali locali svolgono in questo processo un ruolo centrale: se il sindaco di una città sottovaluta o rimuove la presenza del razzismo (per farlo è sufficiente il silenzio); se la presenza straniera viene ignorata nel momento in cui si definiscono i piani di sviluppo del territorio; se le concessioni per la costruzione di centri commerciali hanno la priorità rispetto alla creazione di spazi pubblici dedicati alla socialità, all'espressione culturale, alla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; se le scarse risorse disponibili vengono investite nelle nuove polizie locali anziché nella qualificazione dei quartieri; se nelle grandi città le linee dei trasporti vengono gestite in modo asimmetrico tra centri e periferie (le zone in cui è maggiore la presenza straniera); se gli amministratori pubblici operano accettando il principio secondo il quale non sono le persone ad essere titolari di diritti fondamentali (Dichiarazione Universale dei Diritti Umani 1948), ma i cittadini "nazionali", gestire asili, scuole, servizi sociali, diverrà inevitabilmente sempre più difficile.

2.1.3 Due prospettive opposte: la prospettiva utilitaristica e quella dei diritti umani

Un approccio che sceglie di imperniare le politiche migratorie e sull'immigrazione quasi esclusivamente sulla misurazione dei vantaggi e degli svantaggi economici che l'arrivo e la presenza di uomini e donne di origine straniera provocano sulla società di arrivo non riconosce quegli uomini e quelle donne come persone titolari di diritti umani fondamentali e inalienabili.[20]

20 È appunto "Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale", il titolo scelto da Alessandro Dal Lago per uno dei lavori che mettono meglio in luce tale processo di disumanizzazione (Feltrinelli, 1999).

È indispensabile un ribaltamento di paradigma culturale prima ancora che politico: senza un cambiamento di prospettiva che misuri lo sviluppo e il benessere a partire dai bisogni delle persone (non dei cittadini), la crescita della presenza straniera è destinata a causare, almeno nel medio periodo, conflittualità crescenti. Nell'era della post-globalizzazione nella quale il nostro paese stenta ad elaborare politiche economiche competitive a livello internazionale, la preferenza per una gestione sicuritaria delle politiche migratorie e la costruzione di capri espiatori "estranei" continueranno a costituire gli espedienti principali utilizzati dalla politica nazionale e locale per occultare la loro incapacità di fornire risposte ai vecchi e nuovi bisogni economici e sociali. È un intero modello sociale che deve essere ripensato, ma per farlo servono principi di riferimento alternativi.
Tra le dieci capacità umane fondamentali e universali che secondo Nussbaum dovrebbero essere garantite ai cittadini in ogni società vi è quella dell'appartenenza definita come la capacità di "riconoscere l'umanità altrui", di "avere le basi sociali per il rispetto di sé e di "non essere umiliati" e di "avere una protezione contro tutte le forme di discriminazione". La capacità di godere di pari opportunità, non solo in termini formali ma in termini concreti, dovrebbe essere supportata dalle politiche istituzionali a qualsiasi livello e dovrebbe essere accompagnata dalla prevenzione e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di razzismo.
Naturalmente l'orientamento delle istituzioni nazionali svolge un ruolo di primo piano nel negare o nell'assicurare il perseguimento di tale prospettiva.

"When the presence of migrants is denied or ignored by host governments, the risk of segmentation is greatly increased, not only in the labour market and economy but also in society more generally."[21]

Così scrive l'UNDP nel suo Rapporto. Tra le priorità che gli attori istituzionali dei paesi di emigrazione dovrebbero assumere vi è, secondo l'UNDP, innanzitutto la garanzia dei diritti fondamentali dei migranti (*basic rights*):

- il diritto a una pari remunerazione per un uguale lavoro, a condizioni di lavoro decenti, all'assistenza sanitaria e a quella sociale;
- il diritto a organizzarsi e ad agire collettivamente;
- il diritto a non essere sottomessi a forme di detenzione arbitraria e a fare ricorso contro i provvedimenti di espulsione;

21 UNDP, Human Development Report 2009, Overcoming barriers: Human mobility and development, scaricabile dal sito: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/, pag.96.

- il diritto a non essere sottoposti a trattamenti disumani e degradanti;
- il diritto a tornare nei paesi di origine.

Tra i pilastri delle politiche di governo delle migrazioni l'Undp identifica inoltre la liberalizzazione e la semplificazione dei canali di ingresso nei paesi di destinazione, la riduzione delle transazioni associate alle migrazioni e l'inserimento delle migrazioni all'interno delle politiche nazionali di sviluppo.
Un'agenda lungimirante, molto diversa da quella adottata in Italia nel corso degli ultimi anni: i respingimenti collettivi di potenziali richiedenti asilo, l'assenza di canali di ingresso regolare per coloro che sono in cerca di lavoro, i numerosi casi di violazione dei diritti umani nei Centri di Identificazione ed Espulsione, la negazione diffusa del diritto a esprimere la propria fede religiosa, in particolare ai credenti di fede musulmana, sono noti. Senza entrare nel dettaglio, mi limito a citare alcune norme che esemplificano molto bene il carattere squisitamente propagandistico e strumentale, ma concretamente discriminatorio ed "escludente", degli ultimi provvedimenti adottati.
L'introduzione dell'aggravante della pena di un terzo per il cittadino straniero irregolare (L.125/2008) sancisce il principio in base al quale uno stesso reato viene punito con una pena diversa a seconda che l'autore sia un cittadino italiano o un cittadino straniero privo di permesso di soggiorno. Ovvero il mero status individuale dell'autore interviene a giustificare *a priori* un trattamento diverso di fronte alla legge sulla base della presunzione che per il fatto stesso di essere privo di permesso di soggiorno, il cittadino straniero sia maggiormente propenso alla devianza. La pena anziché essere commisurata alla gravità del reato, viene dunque modulata in relazione alla condizione soggettiva dell'autore.
Il piano casa (art. 11, c. 2 punto g), con il quale il Governo ha annunciato nel decreto anti-crisi 2009 un programma nazionale, volto ad incrementare l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale per le fasce sociali più deboli, riserva le facilitazioni previste "ai cittadini residenti in Italia in modo continuativo da 10 anni (o nella medesima regione da 5 anni)". Tale requisito è richiesto anche (art.11 c.13) per accedere ai contributi integrativi per il pagamento della locazione (ex legge 231/98) e, in questo caso, il cittadino straniero è tenuto a presentare anche il certificato storico di residenza. L'anzianità di residenza richiesta esclude in modo irragionevole una grandissima parte di cittadini stranieri dall'accesso a questi benefici.
Non la residenza, ma il soggiorno regolare continuativo, almeno decennale, è invece il requisito previsto all'art. 20 c.10 per poter usufruire dell'assegno sociale. Tale requisito è richiesto a tutti. Chi conosce però le difficoltà che il cittadino straniero incontra non solo nell'ottenimento, ma anche nel rinnovo del permesso di soggiorno, può facilmente comprendere come la norma

sia pensata proprio per escludere quest'ultimo da tale diritto. Il carattere propagandistico della misura è per altro evidente se si considera il suo scarso impatto sul piano della riduzione della spesa: "Secondo i dati INPS, la spesa per prestazioni pensionistiche per gli stranieri è stimabile in 2,3 miliardi di euro pari all'1% del totale; un quinto di queste prestazioni ha natura assistenziale".[22]
Le iniziative adottate da parte di alcuni Comuni, consentono di comprendere immediatamente che le ansie sicuritarie ed escludenti hanno colpito anche gli enti locali. E se è vero che molti dei provvedimenti adottati sanzionano il comportamento di tutti i cittadini, molti di essi sono specificamente finalizzati a colpire i soggetti più deboli: rom, cittadini stranieri, senza fissa dimora ecc.
In base al T.U. degli enti locali (art. 54) i Sindaci avevano già a partire dal 2000 la possibilità di emanare ordinanze contingibili e urgenti "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini".[23] Potere di cui hanno fatto uso, male interpretandolo, sino al 2007 prevalentemente i Sindaci del Nord Italia, per lo più espressione della Lega Nord. Le ordinanze sul divieto di portare il velo nei luoghi pubblici sono le più note.[24] Sempre per iniziativa di un Sindaco leghista a Stradella fu emanata nel novembre 2007 un'ordinanza che negava la residenza ai cittadini stranieri privi di reddito.[25] Il 27 agosto 2007 il Sindaco di Firenze firmava un'ordinanza che "vieta(*va*) l'esercizio del mestiere girovago di lavavetri in tutto il territorio comunale" e prevedeva l'arresto fino a tre mesi per coloro che non la rispettano. L'ordinanza, peraltro bocciata dalla Procura della Repubblica di Firenze e prontamente sostituita con un nuovo provvedimento, aprì una campagna sicuritaria e xenofobica in tutto il Paese. Con l'approvazione della legge 125/08 e l'emanazione del Decreto del Ministero degli Interni Maroni del 5 agosto 2008, la "creatività" dei Sindaci non ha conosciuto più freni, sfiorando in molti casi il grottesco[26], e l'oggetto delle ordinanze si è esteso dalla materia dell' "incolumità pubblica" a quella della "sicurezza urbana".

22 Caritas-Migrantes, Immigrazione Dossier Statistico 2009, Idos, 2009 pag. 309
23 Decreto Legilsativo n. 267 del 18 agosto 2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".
24 Comune di Drezzo, Ordinanza n. 8 del 12 Luglio 2004. Analogo provvedimento è stato adottato nell'agosto 2004 dal Comune di Azzano Decimo che l'ha riproposto poi nel 2008 e, dopo la bocciatura del TAR, nel febbraio 2009. Recentissima l'Ordinanza varata dal Comune di Varallo Superiore (25 novembre 2009) che ha concentrato in un'unica ordinanza il divieto di indossare burqa, nijab e burqini accompagnandolo con la produzione di apposita segnalazione stradale a scopo informativo (sole24ore.it del 26 novembre 2009).
25 Comune di Cittadella (Provincia di Padova), Ordinanza n. 258 del 16-11-2007.
26 Solo per riportare alcuni esempi: A Firenze, l'11 agosto 2009 è entrato in vigore il regolamento di polizia urbana che vieta di sdraiarsi per strada, lavarsi le ascelle nelle fontane pubbliche, legare la bicicletta a una panchina, sbattere la tovaglia dai balconi. A Voghera è vietato sostare in un parco a più di 3 persone. A Ravenna chi osa fare il bagno dopo le 23 rischia una multa di 1000 euro. A Forte dei Marmi è proibito costruire castelli di sabbia e così via.

Un rapporto pubblicato dall'Anci nel marzo 2009 ha censito 510 ordinanze emanate da 318 Comuni tra il 5 Agosto 2008 e il 9 marzo 2009.[27] Il 66,6% delle ordinanze è stato emanato da comuni del nord, il 28,2% nella sola Lombardia. Le ordinanze più numerose hanno avuto come oggetto il fenomeno della prostituzione (15,8) e il consumo di bevande alcoliche (13,6%) e come destinatari prevalentemente tutti i cittadini (69%), ma alcune tipologie sono di fatto specificamente indirizzate ai rom e ai cittadini stranieri (ordinanze contro l'accattonaggio, la sosta e il campeggio, gli insediamenti abusivi, l'abusivismo commerciale, i lavavetri e i parcheggiatori abusivi).[28]
È quanto meno dubbio che provvedimenti come quelli cui abbiamo fatto cenno contribuiscano a migliorare in modo significativo la nostra vita. È invece molto più probabile che il loro scopo sia del tutto simbolico e strumentale: l'atto di emanare l'ordinanza in sé (è secondario se le ordinanze verranno o meno effettivamente applicate) è finalizzato a rassicurare i cittadini, ad *esibire* un'attenzione dell'amministrazione nei loro confronti. Che il divieto sia o meno utile ha scarsa importanza.

2.1.4 Una possibile alternativa: promuovere politiche per lo sviluppo umano e l'inclusione sociale

Le istituzioni locali godono oggi di un elevato livello di autonomia che consente loro di disegnare modelli urbani a misura d'uomo, rispettosi dell'ambiente, poli-culturali. La gestione delle risorse è sempre discrezionale: sono i decisori politici che ai diversi livelli hanno il potere di privilegiare alcuni ambiti di intervento rispetto ad altri. Si può decidere di spendere risorse per sgomberare un campo rom senza alcuna forma di rispetto per le donne, gli uomini e i bambini che lo abitano e per i loro beni oppure di progettare insieme a loro soluzioni residenziali alternative ai campi. Si può optare per l'espansione delle polizie locali, o per il finanziamento delle ronde, oppure per la riqualificazione dei quartieri. Si può decidere di installare centinaia di telecamere agli angoli delle strade oppure di investire nello sviluppo di reti di socialità che diano

27 Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana, 9 Marzo, 2009.
28 Questa la distribuzione delle ordinanze censite dall'Anci per tipologia: prostituzione (15,8%), consumo di bevande alcoliche (13,6%), vandalismo (9,6%), accattonaggio molesto (8,4%), abbandono di rifiuti (7,4%), vendita alimenti/bevande (6,8%), divieto di sosta e campeggio (6,4%), insediamenti abusivi (5,3%), abusivismo commerciale (5,2%), bivacchi (3,7%), bonifica (2,8%), unità abitative sovraffollate (2.5%), randagismo (2,2%), consumo e spaccio stupefacenti (1,5%), lavavetri (0,9%), iscrizione anagrafica (0,7%), parcheggiatori abusivi (0,1%). Cfr. ibidem pp. 18-19.

vita ai quartieri. Si può scegliere di costruire città escludenti o inclusive, città che marcano le disuguaglianze sociali o che tentano di attutirle, città che si rivolgono al "cittadino" spersonalizzandolo o alle persone, indipendentemente dalle loro origini nazionali.
Un'idea di "inclusione" sociale dei cittadini di origine straniera fondata sui principi dello sviluppo umano dovrebbe fare riferimento ad un complesso e pluridimensionale processo di inserimento della persona straniera nella società di approdo che interessa tutte le sfere della vita capace di garantire:

a. una vita sana;
b. un livello di conoscenze sufficiente a renderla **autonoma** e **consapevole** nella definizione del proprio percorso di insediamento;
c. uno standard di vita dignitoso.

Con l'espressione "**politiche di inclusione**" possiamo dunque indicare l'insieme dei programmi e degli interventi pubblici che hanno la finalità di garantire alla persona straniera la **pari opportunità** di trattamento ed il pieno godimento dei diritti di cittadinanza intervenendo in molteplici ambiti: l'inserimento non subalterno nel mercato del lavoro (magari facilitando l'accesso all'orientamento, alla formazione e alla qualificazione professionale), ma anche l'inserimento sociale (diritto all'istruzione, alla salute, all'abitazione, all'assistenza sociale), la partecipazione civile e la libera espressione religiosa e culturale (diritto di associazione e di partecipazione), la partecipazione politica (diritto di voto attivo e passivo, almeno amministrativo) e, infine, la semplificazione dell'accesso alla cittadinanza formale.

In sintesi le politiche e gli interventi pubblici in questo campo dovrebbero porre le basi per un inserimento **non subalterno** né passivo del cittadino straniero nella società, cessando di identificarlo solo come un lavoratore da accogliere o da respingere a seconda delle fluttuazioni del mercato del lavoro e riconoscendolo come **persona** che ha diritto, al pari dei cittadini italiani, ad una **vita decente**.

a. Riqualificare le periferie, governare lo sviluppo delle città

I processi di polarizzazione tra centro e periferie e lo sviluppo di fenomeni di concentrazione della popolazione straniera in alcune aree se non governati, possono determinare la crescita della conflittualità tra cittadini italiani e stranieri e, parallelamente, il consolidamento di reti di relazione e di socialità "separate" in base all'origine nazionale.
Rilevano da questo punto di vista sia le politiche urbanistiche e abitative, sia le politiche culturali, giovanili e di sviluppo del territorio. Per quanto riguarda le

prime, se i processi insediamento territoriale sono correlati allo sviluppo delle catene migratorie e al ruolo svolto dai network comunitari, è vero anche che le caratteristiche del mercato immobiliare e il deprezzamento degli immobili delle aree periferiche più degradate possono incentivare la concentrazione della popolazione straniera in alcuni quartieri. La riqualificazione di queste aree e un rilancio delle politiche di edilizia residenziale pubblica potrebbero quanto meno arginare questi processi.
In secondo luogo, spesso le scelte urbanistiche e le politiche di sviluppo territoriali provocano cambiamenti repentini della struttura economico-sociale di alcune aree/quartieri. La trasformazione improvvisa di alcuni quartieri "dormitorio" in "vetrine" della vita notturna romana ad esempio, grazie al rapido sviluppo di attività commerciali, sta producendo aspri conflitti sociali tra la popolazione storica e alcune comunità straniere che frequentano alcuni esercizi commerciali avviati recentemente.
Una gestione più attenta delle licenze commerciali, una progettazione degli spazi pubblici (piazze, giardini, parchi) più oculata, una valutazione più attenta degli effetti sociali che il piano di sviluppo locale ed economico di una determinata zona può determinare, forse potrebbero limitare tali conflitti.
In terzo luogo, la penuria di spazi pubblici, di aggregazione sociale e giovanile enfatizza il ruolo svolto dai locali commerciali nella strutturazione delle reti di relazione assecondando per altro un uso esclusivamente consumistico della città anziché lo sviluppo di attività sociali, culturali e sportive diffuse e partecipate. Laddove gli spazi pubblici disponibili (parchi, giardini, centri giovanili) sono valorizzati e "abitati", il sistema di relazioni e le pratiche di socializzazione tendono a superare i confini dell'appartenenza nazionale, soprattutto fra i giovani. Un maggiore impegno istituzionale a sostegno della creazione di spazi poli-culturali, di strumenti e di misure a sostegno dell'organizzazione e dell'espressione politico-culturale dei cittadini e dei giovani, italiani e non, potrebbe favorire quei processi di contaminazione culturale che sino ad oggi sono per lo più demandati all'iniziativa personale e quasi esclusivamente confinati nella dimensione dei consumi e degli stili di vita.

b. Prevenire e combattere le discriminazioni e il razzismo

Il processo di legittimazione culturale, politico e sociale del razzismo che ha investito negli anni recenti la società italiana rappresenta uno dei principali ostacoli alla promozione di processi di inclusione sociale e culturale dei cittadini stranieri. I "figli dell'immigrazione" rischiano di subirne gli effetti peggiori: lo dimostrano gli innumerevoli casi di atti, comportamenti e violenze razziste

registrati negli ultimi mesi a danno di minori e giovani di origine straniera che Lunaria ha censito nell'ambito di un lavoro pubblicato recentemente.[29]

I casi di razzismo riscontrati sulla stampa. 1 gennaio 2007 - 14 Luglio 2009

Tipologia delle violenze riscontrate	2007	2008	2009	Totale
Numero totale dei casi di violenza razzista:	**119**	**124**	**155**	**398**
A) Violenze verbali:	**59**	**45**	**69**	**173**
A1 Minacce, molestie e discorsi razzisti:	**37**	**35**	**61**	**133**
A1a da parte di esponenti: del Governo centrale, di istituzioni locali, di organizzazioni e partiti politici	17	19	38	74
A1b da parte di attori non istituzionali	14	13	18	45
A1c da parte di tifosi sportivi	6	3	5	14
A2 Scritte, pubblicazioni, propaganda razzista:	**17**	**8**	**7**	**32**
A2a Scritte anti immigrati generiche	7	6	5	18
A2b Scritte anti-ebraiche	6	1	1	8
A2c Scritte anti-musulmane	4	1	1	6
A3 Manifestazioni pubbliche razziste:	**5**	**2**	**1**	**8**
B) Violenze fisiche:	**60**	**79**	**86**	**225**
B1 Violenze contro la persona:	**39**	**61**	**68**	**168**
B1a da parte delle polizie e di altri attori istituzionali	1	13	10	24
B1b da parte di attori non istituzionali	36	45	58	139
B1c da parte di organizzazioni di estrema destra	2	3	0	5
B2 Morti provocate da violenze, maltrattamenti, abusi	**2**	**9**	**7**	**18**
B3 Violenze contro la proprietà, danni a cose	**19**	**9**	**11**	**39**

Fonte: Lunaria, Rapporto sul razzismo in Italia, Edizioni Manifestolibri, Roma, 2009.

I perpetratori	2007	2008	2009	Totale
C1 Individui o gruppi di estrema destra	20	6	9	**41**
C2 Cittadini ordinari o gruppi ignoti	68	80	50	**231**
C3 Forze dell'ordine	4	16	9	**34**
C4 Istituzioni diverse locali o nazionali	13	12	8	**53**
C5 Esponenti della Lega Nord	7	6	5	**23**
C6 Tifosi sportivi	7	4	0	**16**

Fonte: Lunaria, Rapporto sul razzismo in Italia, Edizioni Manifestolibri, Roma, 2009.

29 Lungi da pretendere di offrire una rappresentazione quantitativa del fenomeno, il rapporto si è proposto piuttosto l'obiettivo di proporre una narrazione qualitativa del razzismo la cui esistenza tende ad essere rimossa dal dibattito pubblico attraverso un'analisi puntuale delle diverse forme del razzismo nella politica, nei media e nella società.

Le categorie più colpite	2007	2008	2009	Totale
Numero di casi in cui è noto il genere della vittima	43	79	45	167
D1a Uomini	18	50	30	98
D1b Donne	9	14	6	29
Casi in cui le vittime sono minori				
D1c Minori	16	15	9	40

Fonte: Lunaria, Rapporto sul razzismo in Italia, Edizioni Manifestolibri, Roma, 2009.

Si tratta evidentemente di un fenomeno complesso che sfugge per definizione a qualsiasi rappresentazione quantitativa: i casi di discriminazione e razzismo di cui veniamo a conoscenza (perché denunciati o perché comunicati dai media) rappresentano una piccolissima parte di quanto succede ogni giorno. Tuttavia ciò che sappiamo è sufficiente per prendere coscienza della sua pericolosa pervasività che se non arginata può determinare a breve gravi difficilmente governabili. I fatti di Rosarno in corso al momento in cui scriviamo costituiscono da questo punto di vista un esempio allarmante.
Un impegno trasversale degli attori istituzionali locali e nazionali, dei media e della società civile e una sensibilizzazione diffusa di tutti gli attori sociali non sembra rinviabile. L'assunzione da parte delle istituzioni locali di un ruolo attivo nella lotta al razzismo e alle discriminazioni, con servizi di sostegno legale alle vittime, con la promozione di campagne di informazione, è auspicabile.

c. Aumentare le risorse destinate alle politiche di inclusione sociale

L'esiguità delle risorse destinate alle politiche di inclusione sociale costituisce uno dei principali fattori che ostacolano la concreta garanzia dei diritti di cittadinanza per tutti e la promozione di interventi finalizzati all'inclusione sociale dei cittadini stranieri. Tale esiguità riflette naturalmente le tendenze osservabili a livello globale, ma evidenzia anche la specificità della situazione italiana che, a quarant'anni dall'inizio dei flussi migratori in entrata, ha dedicato scarsa attenzione alle politiche di inclusione sociale dei cittadini stranieri concentrando la sua attenzione e le sue risorse sul contenimento dei flussi migratori.
Solo il 2,4% dell'esigua spesa sociale sostenuta dai Comuni italiani è stata utilizzata per promuovere servizi e interventi rivolti ai cittadini immigrati (Istat, 2008).[30]

30 Si veda: Istat, Indagine censuaria sui servizi e gli interventi sociali nei comuni, 2008.

Il fondo per le politiche di inclusione degli immigrati istituito nella scorsa legislatura (50 milioni di euro per l'anno 2007 e 100 milioni di euro per l'anno 2008) è stato cancellato nel 2009. Ma ammontano a circa 850 milioni di euro le risorse stanziate tra il 1998 e il 2009 per costruire, ristrutturare e gestire i Centri di Identificazione ed Espulsione. La crisi della finanza pubblica e i progressivi tagli effettuati negli ultimi anni ai trasferimenti statali destinati agli enti locali rendono particolarmente problematico lo sviluppo di interventi di inclusione sociale. Ma la crisi economica globale attualmente in corso rischia di produrre effetti devastanti sulle fasce più deboli della popolazione e di acuire i conflitti tra la popolazione autoctona e i cittadini stranieri, conflitti che dal mondo del lavoro possono estendersi facilmente, in altri ambiti.

Anche in assenza di risorse aggiuntive, una rivisitazione delle priorità delle politiche finanziarie pubbliche a favore degli interventi sociali e contro la povertà consentirebbe di ridurre gli effetti sociali della crisi e di evitare che questi provochino un inasprimento della conflittualità tra cittadini autoctoni e di origine straniera.

2.2 Immigrazione e salute: politiche sanitarie inclusive ed il nodo dell'accessibilità

Salvatore Geraci, Area Sanitaria Caritas di Roma; Società Italiana di Medicina delle Migrazioni - S.I.M.M.

2.2.1 Premessa

Alla fine del mese di novembre 2007, a Bratislava l'8ª Conferenza dei Ministri Europei della Salute si è conclusa con una Dichiarazione in cui si legge che *"... le misure sanitarie per i migranti che siano ben gestite, inclusa la salute pubblica, promuovono il benessere di tutti e possono facilitare l'integrazione e la partecipazione dei migranti all'interno dei Paesi ospitanti promuovendo l'inclusione e la comprensione, contribuendo alla coesione, aumentando lo sviluppo"*.
In modo sintetico ed efficace i ministri europei hanno voluto enfatizzare come anche le politiche sanitarie possano contribuire in modo determinante all'inserimento degli immigrati ed alla costruzione di una società basata sull'accoglienza, sull'integrazione e sulla crescita reciproca.
Come sappiamo, il profilo di salute degli stranieri in Italia è condizionato da molteplici fattori ed eventi. Tra gli altri ricordiamo la possibilità di avvenuta esposizione nel Paese di provenienza a eventuali specifici fattori di rischio (ambientali, microbiologici, culturali/comportamentali); il percorso migratorio, a volte particolarmente logorante sul piano fisico e psicologico; e, al momento dell'arrivo nel Paese ospite, la capacità di accoglienza della società - condizionata e in parte anche condizionante lo status giuridico - e il grado di accessibilità e fruibilità dei servizi socio-assistenziali (Geraci, 2001; El Hamad, 2005).
Queste considerazioni si sovrappongono a quanto riportato nel recente Rapporto sullo sviluppo umano dedicato alla mobilità umana (UNDP 2009). In particolare viene enfatizzato come il profilo di salute dei migranti nei paesi ricchi da una parte è espressione di un migliore tenore di vita ma dall'altra risente di stili e comportamenti non sempre salutari. Con riferimento agli immigrati senza documenti l'accessibilità ai servizi diviene un nodo ineludibile qualora si voglia affrontare la tutela della salute di questa popolazione.
Un approccio pluridimensionale alla promozione della salute degli immigrati non può, quindi, ignorare l'elemento della "permeabilità" dei servizi, come questione determinante per garantire percorsi di tutela sanitaria specifici nell'ambito di una più generale funzione di *advocacy* e di contrasto alle diseguaglianze da parte del Servizio Sanitario Nazionale (Martino, 2006). Ciò, come si legge nelle conclusioni della Conferenza Europea "Health and Migration in the UE. Better

Health for all in an inclusive society" promossa dalla Presidenza del Consiglio d'Europa (Lisbona, 27 e 28 settembre 2007), è da attuarsi necessariamente all'interno di un'azione politica e sociale ad ampio spettro che include: accoglienza, inserimento, casa, lavoro, diritti costituzionali in genere.
Ci sembra essenziale, in un momento storico di diffuso ed acceso dibattito politico e sociale sull'immigrazione nel nostro paese, inquadrare le considerazioni che faremo sull'accessibilità ai servizi sanitari, nel più vasto tema dello sviluppo sociale, perché le scelte fatte o da fare non possono essere condizionate da interessi o preoccupazioni particolari, ma, come sollecitato da vari documenti internazionali, alcuni citati, devono prevedere, perché siano efficaci ed utili, un approccio necessariamente globale.

2.2.2 Politiche sanitarie e norme per la tutela della salute degli immigrati

Le politiche sanitarie per la tutela degli immigrati e dei rifugiati in Italia sono un patrimonio relativamente recente. Se ne comincia a parlare agli inizi del 1990 ma solo nel 1998 il tema viene affrontato compiutamente con la legge n. 40 (la cosiddetta "Turco Napolitano") poi confluita nel Testo Unico (TU) sull'immigrazione (*Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998)*. Il regolamento d'attuazione di questa legge (*Decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 31 agosto 1999*) ed una Circolare del Ministero della salute (*n. 5 del 24 marzo 2000*) completano l'impianto normativo coerente con il mandato costituzionale di garanzia di cure *"... come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività ..."* (art. 32 della Carta Costituzionale).
L'articolo n. 34 del TU dal titolo *"Assistenza per gli stranieri iscritti al Servizio Sanitario Nazionale (SSN)"* contiene le norme per gli immigrati 'regolarmente soggiornanti' sul territorio nazionale cioè con una titolarità giuridica di presenza testimoniata da un regolare permesso o carta di soggiorno; l'articolo 35 dal titolo *"Assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al SSN"* affronta il tema di tutela sanitaria *"a salvaguardia della salute individuale e collettiva"* anche nei confronti di coloro *"non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno"*, i cosiddetti irregolari e/o clandestini (Stranieri Temporaneamente Presenti – STP). L'articolo 36, dal titolo "*Ingresso e soggiorno per cure mediche*", definisce le condizioni necessarie affinchè un cittadino straniero possa venire in Italia per sottoporsi a cure mediche e chirurgiche.
Questi atti sanciscono definitivamente l'emersione del diritto alla salute ed all'assistenza sanitaria per i cittadini stranieri presenti nel territorio nazionale con l'obiettivo dichiarato di includere a pieno titolo i rifugiati e gli immigrati

in condizione di regolarità giuridica nel sistema di diritti e doveri per quanto attiene all'assistenza sanitaria a parità di condizioni ed a pari opportunità con il cittadino italiano: sono stati così rimossi dei requisiti che nel passato erano ostativi (la residenza, il limite temporale, le aliquote diversificate per l'iscrizione al SSN, ...) ed introdotti principi di equità (obbligatorietà all'iscrizione al di là del perfezionamento formale delle pratiche, esenzione per situazioni di maggior disagio - richiedenti asilo, detenuti, ...). Il diritto all'assistenza è stato esteso anche a coloro presenti in Italia in condizione di irregolarità giuridica e clandestinità garantendo loro oltre alle cure urgenti anche quelle essenziali, continuative ed i programmi di medicina preventiva. Per non ostacolare l'accesso alle cure, è stato vietato, da parte delle strutture sanitarie, la segnalazione all'autorità di polizia della presenza di immigrati senza permesso di soggiorno che richiedono aiuto medico (Marceca, 1999; Geraci, 2002).

Quest'ultima scelta è stata confermata dall'esortazione dell'Assemblea del Parlamento Europeo, che, con la risoluzione n. 1.059 del 2006, invita ogni Stato ad *"eliminare qualunque obbligo riservato al personale sanitario ... di fare rapporto ai poteri pubblici della presenza di immigrati irregolari"*. In questo senso, l'Italia ha dal 1995 una specifica normativa di tutela (Decreto Legge n. 489/95, alcune ordinanze ministeriali, poi consolidatesi nel citato Decreto Legislativo n. 286 del 1998 e in altre norme collegate) che è bene ribadire sempre nella sua assoluta validità, anche e soprattutto come strategia di sanità pubblica, oltre che come obbligo deontologico ("Manifesto di Padova sul Multiculturalismo in medicina e sanità" della FNOMCeO, Novembre 2007).

Considerando questa impostazione, la proposta di abrogare il divieto di segnalazione contenuta nel cosiddetto "pacchetto sicurezza" discusso a partire da ottobre 2008 è sembrata irrazionale e demagogica. Grazie alla reazione unanime del mondo socio assistenziale (tutti gli ordini professionali, società scientifiche, enti locali, singoli operatori, società civile) la proposta è stata stralciata e quindi la norma è rimasta invariata. La vicenda purtroppo non si è conclusa, poichè l'approvazione finale della legge n. 94 del 15 luglio 2009 recante 'Disposizioni in materia di sicurezza pubblica', introduce nell'ordinamento italiano il reato di ingresso e soggiorno illegale, e pertanto obbliga, essendo reato perseguibile d'ufficio ai sensi di due articoli del codice penale (artt. 361 e 362), i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio alla denuncia. Ciò non vale per la sanità proprio per la validità del divieto di segnalazione ma questa situazione di "doppia norma" ha prodotto confusione e discrezionalità (a volte pretestuosa) tra gli operatori e diffuso timore da parte degli immigrati. Ancora una volta c'è stata una reazione e 14 Regioni (Toscana, Piemonte, Puglia, Lazio, Umbria, Marche, Liguria, Campania, Valle d'Aosta, Veneto, Calabria, Emilia Romagna, Molise, Sicilia) ed 1 Provincia autonoma (Alto Adige) hanno emanato circolari di chiarimento a sostegno del "divieto di segnalazione". A seguito di queste

iniziative locali e della specifica richiesta della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (congiuntamente a Medici Senza Frontiere, Osservatorio Italiano sulla Salute Globale, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, a firma del Prefetto Morcone, il 27 novembre 2009, ha emanato una circolare, la numero 12, che ha fornito chiarimenti riguardo l'attualità del divieto di segnalazione alle autorità degli stranieri irregolarmente presenti nel territorio italiano che chiedono assistenza presso le strutture del Servizio Sanitario Nazionale, previsto dal comma 5 dell'art. 35 del testo unico immigrazione, in seguito all'entrata in vigore della legge 15 luglio 2009, n. 94 (vedi www.simmweb.it).

Nonostante le ultime proposte, l'impalcatura giuridica-normativa "inclusiva" è stata comunque supportata da alcuni documenti programmatici, primi fra tutti i Piani Sanitari a valenza Nazionale dal 1998 ad oggi, nei quali si evidenzia la realtà dell'immigrazione e si incentivano interventi ed azioni locali sia per garantire accessibilità e fruibilità delle prestazioni, sia per avviare percorsi di maggiore conoscenza del fenomeno (Marceca, 2006).

Queste norme dal 1998 non sono state modificate né dall'entrata in vigore della legge n. 189/2002 in materia di immigrazione (la così detta legge Bossi Fini), né dalle varie normative legate alla "devoluzione in ambito sanitario" (ad esempio nei *Livelli essenziali di assistenza – lea*, sono comprese le prestazioni per immigrati regolari ed irregolari), né come abbiamo visto dal recente "pacchetto sicurezza".

Questa impostazione deve però necessariamente accompagnarsi con una "disponibilità" da parte delle amministrazioni locali e degli operatori sanitari a renderla operativa ed è proprio in questo ambito che si evidenzia una preoccupante discontinuità applicativa in base agli umori politici nazionali e locali.

In questo senso va segnalato, a distanza di oltre 10 anni dall'entrata in vigore delle norme suddette, come non ci sia ancora una uniformità di applicazione su tutto il territorio nazionale soprattutto per le disposizioni che regolano l'accesso ai servizi sanitari per gli immigrati irregolarmente presenti: alcuni ambiti di discrezionalità organizzativa (in base alla diversità del territorio regionale ed alla consistenza della presenza di stranieri) vengono presi a pretesto per non garantire adeguatamente i livelli assistenziali previsti dalla normativa nazionale (Marceca. 2008) ed il clima politico attuale non favorisce percorsi di accessibilità ai servizi (Geraci, 2009).

Recentemente una ulteriore situazione di ambiguità normativa riguarda i comunitari, in quanto una interpretazione troppo "equalitaria" non ha tenuto conto della fragilità sociale di alcuni gruppi di popolazione, in particolare dei neocomunitari (rumeni e bulgari ed in minor misura polacchi, "entrati" nell'Unione Europea già da qualche anno), che non avendo i requisiti richiesti

(tessera europea assicurazione malattia-TEAM) e lavorando in nero o trovandosi in condizione di marginalità (ereditata da periodi di irregolarità giuridica) non hanno titolo per accedere ai servizi sanitari (Geraci, 2007). In parte tale situazione è stata affrontata a livello regionale e da una nota ministeriale che, nell'ambiguità dell'impostazione, tuttavia invita ad *"essere attivate, nei confronti di queste persone, anche per motivi di sanità pubblica nazionale, le campagne di vaccinazione, gli interventi di profilassi internazionale e la profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive, ai sensi della vigente normativa nazionale"* (precisazioni ministero Salute del 19.02.08).

2.2.3 Il nodo dell'accessibilità e fruibilità dei servizi sanitari

Affinché il diritto formale (possibilità di accesso) garantito dalla legge si trasformi in diritto reale (fruibilità delle prestazioni) è indispensabile, come accennato, un'efficace politica sanitaria a livello locale: è a livello regionale, considerato anche l'avanzato federalismo proprio in sanità, che bisogna guardare perchè delle buone norme nazionali diventino prassi e il diritto dalla carta si realizzi nella quotidianità; bisogna vigilare perchè la burocrazia, nazionale e locale, non ricominci a tessere la sua ragnatela che spesso paralizza anche le migliori intenzioni di tutela. E questo anche perché la normativa italiana, anche se avanzata e lungimirante, ha delle situazioni di ambiguità che possono creare dei problemi nell'accesso e fruibilità che di per sé sono ambiti critici nella promozione alla salute (Geraci, 2007; Marceca, 2008). Nella quotidianità si possono infatti frapporre una serie di ostacoli di varia natura, talora di tale entità da risultare vere e proprie «barriere» all'accesso che possiamo così schematicamente elencare:

a. le barriere giuridico-legali;
b. le barriere economiche;
c. le barriere burocratico-amministrative;
d. le barriere organizzative.

a. Di questa prima tipologia di barriere si è già in parte detto e ne è comunque di immediata percezione la rilevanza; si può qui aggiungere che, a prescindere dalla questione della 'opportunità' che taluni diritti assistenziali siano concessi o meno, si sono storicamente registrate alcune situazioni di manifesta iniquità.
b. Le barriere economiche continuano a rappresentare un possibile ostacolo all'assistibilità delle persone straniere. Per ovviare ad alcuni possibili

ostacoli di natura economica, la politica sanitaria espressa dal TU - anche in coerenza con il principio di uguaglianza e di piena parità di diritti e doveri sancita tra cittadini italiani e stranieri - ha previsto ad esempio la gratuità dell'iscrizione al SSN per i cittadini stranieri iscritti alle liste di collocamento, o l'esenzione dal ticket per richiedenti asilo e detenuti.

c. Molteplici sono state finora le barriere burocratico-amministrative che hanno influenzato pesantemente l'accesso ai servizi. Talora, paradossalmente, il rispetto di adempimenti burocratici è più forte di quello per la legge: è il caso delle pratiche ospedaliere di richiesta di rimborso alle Prefetture per ricoveri effettuati su stranieri irregolari e indigenti che, violando una norma vigente e più volte ricordata in telex ministeriali, vengono spesso istruite con la segnalazione nominativa dello straniero.
d. A riguardo delle barriere organizzative, tra i numerosi esempi che potrebbero essere portati, vi è quello di una diffusa mancanza di flessibilità dei servizi, tale da poterne garantire l'apertura nei giorni e nelle fasce orarie in cui possano realmente accedervi i fruitori previsti; é il caso dell'accessibilità ai Consultori materno-infantili per le ragazze e le signore che lavorano come collaboratrici domestiche o nell'accudimento alle persone e che, col timore di perdere altrimenti il posto, possono disporre - in molte grandi città - unicamente del giovedì pomeriggio per poter effettuare visite e controlli. Va rimarcato che questa esigenza non può essere considerata una pretesa velleitaria ed utopistica, ma anzi rispecchia coerentemente le più recenti ed importanti normative volte alla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche. Le barriere organizzative, oltre ad influenzare l'accessibilità - fisicamente intesa - ai servizi, ne modulano anche la fruibilità effettiva delle prestazioni. Un esempio è quello della richiesta da parte di alcune donne provenienti da specifici ambiti territoriali e culturali di esser visitate, soprattutto nell'area ostetrico-ginecologica, da medici donne. Favorire l'accesso sarà porsi il problema di organizzare i turni di servizio in modo che ci siano sempre delle ginecologhe, od altrimenti segnalare e diffondere l'informazione dei turni in cui sia possibile richiederne la 'presa in carico'.

Rappresentano invece possibili barriere nella fruibilità dei servizi socio-sanitari:

a. barriere linguistiche;
b. barriere comunicative;
c. barriere interpretative;
d. barriere comportamentali.

Non ci si soffermerà singolarmente su tali barriere, rimandando l'approfondimento a specifici testi. Diremo semplicemente che la maggior parte dei servizi mostrano attualmente dei significativi ostacoli di tipo linguistico, comunicativo e relazionale in genere, che vengono esaltati proprio nell'ambito assistenziale dei soggetti in condizione di maggiore fragilità sociale. Ciò a sottolineare, da una parte, come la relazione terapeutica sia costituzionalmente complessa, e, dall'altra, come i concetti di salute, malattia e cura siano fortemente condizionati dalla cultura d'appartenenza e dai valori simbolici a questa collegati come accenneremo nel paragrafo seguente. Non si vuol certo dire con questo che gli operatori della salute dovrebbero conoscere tutte le culture e diventare esperti antropologi sanitari, quanto rimarcare che il paziente eteroculturale rappresenta forse una formidabile occasione per recuperare una capacità di ascolto ed una sensibilità nell'approccio olistico che la nostra medicina tecnologica ed iperspecialistica ha dimenticato e che potrebbe rivelarsi particolarmente utile anche nei riguardi dei pazienti «nostrani».
Si inserisce a questo proposito il dibattito iniziato da alcuni anni sulla figura dei mediatori/mediatrici che, comunque interpretati - da una connotazione e funzione prettamente linguistica ad una più complessa che li veda assommare attitudini comunicative, psicologiche, sociologiche ed antropologiche rappresentano figure «di cerniera» preposte a facilitare anche la relazione terapeutica (Conti, 2004; Marceca, 2005).
A tutto ciò, vanno aggiunte barriere comportamentali da parte degli utenti ma spesso anche da parte degli operatori condizionati sia da pregiudizi "politico culturali", sia da approcci inadeguati su un piano professionale.

2.2.4 L'approccio "transculturale" come strategia anche per la medicina

In Italia sono presenti oltre 4 milioni di immigrati provenienti da circa 190 nazioni di tutti i continenti: si potrebbe a buon diritto affermare che le concezioni di salute e malattia presenti oggi nel nostro paese siano tante e molto diverse in rapporto all'appartenenza culturale. Certamente esse sono molto influenzate dalla cultura in cui ogni persona è vissuta fin dall'infanzia, ma rimangono comunque in gran parte legate anche all'esperienza di vita individuale. L'approccio personalizzato alla prevenzione ed alla cura quindi potrebbe essere fortemente condizionato da una alterità così marcata.
Eppure non dobbiamo considerare le persone immigrate che usufruiscono del sistema sanitario italiano come paradigmi di una cultura diversa, con un loro sistema di riferimento ben chiaro e con una concezione di malattia e di

salute molto nitida e netta. Gli immigrati, come gli abitanti della gran parte del pianeta, hanno per lo più una concezione meticcia di malattia e salute che, tra l'altro, comprende anche i dettami della "nostra" medicina, la medicina occidentale, diffusa in gran parte del globo, e che chiameremo biomedicina (Mazzetti, 2005).
L'immigrato quindi, come peraltro qualunque paziente, è una persona che si presenta al medico con alcune concezioni legate alla medicina tradizionale, altre alla medicina popolare, altre ancora alla biomedicina, e questo intreccio è ulteriormente complicato dal fatto che questa persona, come migrante, si trova a vivere a cavallo tra due culture ed è impegnato in un continuo processo di trasformazione della propria identità (Colasanti, 1995; Mazzetti, 2003).
Per indicare la concezione personale di malattia, alcuni antropologi medici di ambito anglosassone utilizzano il termine "illness", che viene contrapposto a quello di "disease" (Cassel, 1976; Eisenberg, 1977; Kleinman, 1980; Helman, 1981; Giarelli, 1991; Diasio, 1995; Mazzetti, 1996, 2003). Entrambi i termini si traducono in italiano con "malattia", ma il primo designa il vissuto soggettivo della malattia, le emozioni che la persona prova quando è ammalata, ciò che essa pensa e i comportamenti che adotta. Invece il termine "disease" indica la malattia come la intende la scienza biomedica, cioè come l'abbiamo imparata all'Università: con una eziologia, una patogenesi, un quadro clinico, una prognosi, una terapia, un'anatomia patologica. Uno di questi antropologi, Cassel (1976), ha coniato un efficace aforisma, sostenendo che "illness" è quello che il paziente sente quando va dal medico, "disease" quello che si ritrova quando esce dall'ambulatorio.
Se l'idea di disease senza illness, ossia la possibilità di essere ammalati senza sentirsi tali, non esiste in molte aree del mondo, alcuni temi più specifici, come ad esempio la medicina preventiva e cioè di assumere dei medicamenti in assenza sia di disease sia di illness, o di modificare dei comportamenti per evitare una disease fra 30 o 40 anni, sono particolari ambiti di criticità transculturale. Tenendo conto che la medicina preventiva, in genere, è un intervento a basso costo là dove esiste un sistema sanitario nazionale per mezzo del quale essa possa essere divulgata, prima ancora che praticata, e che ciò non è presente in molte aree del mondo, si può pensare a difficoltà "culturali" di comprensione e di *compliance* per carenza di esperienza vissuta, o raccontata, di interventi di prevenzione (in realtà l'ambito meno problematico è quello delle vaccinazioni di cui si ha ampia conoscenza in tutto il mondo almeno per interventi di tipo verticale – campagne vaccinali).
A fronte di tutte queste difficoltà, in Italia a partire da metà degli anni '80, si è sviluppato, prima in modo pioneristico, poi sempre più strutturato, un approccio al tema della salute dei migranti che possiamo definire di tipo "transculturale" (Maisano, 2005). Non è la conoscenza di tutte le culture mediche, di tutte le tradizioni ma è la disponibilità da parte dell'operatore socio sanitario "ad

andare oltre" le differenze ed anche oltre le difficoltà comunicative, per trovare un luogo di incertezza relazionale condiviso dove è possibile avviare, in modo progressivo, una conoscenza reciproca e una comunicazione efficace su specifici ambiti assistenziali (ad esempio proprio la medicina preventiva). Ed ancora un impegno esplicito è quello nel tentare di superare dei "pregiudizi reciproci" che pongono medico/operatore sanitario e paziente straniero distanti, arroccati in convincimenti spesso infondati: ad esempio la visione esotica dell'immigrato come portatore di malattie tropicali o dall'altra parte l'aspettativa di una sanità ipertecnologica e totipotente (Colasanti, 1992, 1995; Geraci, 2006).
Come afferma lo psichiatra Marco Mazzetti (2005), la vera sfida di un sistema di cura transculturale sta nel riconoscere che al processo diagnostico-terapeutico partecipa come soggetto attivo, oltre al medico, anche il suo paziente. In questa persona confluiscono elementi della medicina occidentale, di quella tradizionale del paese da cui proviene e l'insieme della sua esperienza di vita. Tutto questo fa del singolo qualcosa di unico, con una sua individuale percezione della malattia. Per capire questo vissuto soggettivo della malattia potranno certamente essere utili i mediatori culturali, e un'apertura mentale che tenga in considerazione l'esistenza di sistemi culturali diversi, ma sarà ancora più utile l'impegno a conoscere la persona che si affida a noi.
La medicina dell'immigrazione ci sta offrendo una grande opportunità, quella di ricondurre gli operatori sanitari alla considerazione che la medicina è fatta di cure a singole persone. Per questa ragione, forse, più che di medicina dell'immigrazione sarebbe il caso di pensare, semplicemente, che si tratta di medicina in senso stretto; o meglio: nel senso più proprio, e più alto, del termine (Geraci, 2003; Mazzetti, 2005).

2.2.5 Conclusioni

In questo breve contributo abbiamo voluto accennare a come, nella tutela sanitaria degli immigrati, necessariamente si intreccino temi politici, sociali, normativi, organizzativi ed antropologico-relazionali oltre che, ovviamente, temi clinici e diagnostici.
Forse non ne siamo consci, ma ogni atto medico che facciamo ha bisogno prima, durante e dopo, di una lettura pluridimensionale del tema ed un approccio integrato. Questo spiega i successi e le sconfitte, una *compliance* più o meno marcata, le relazioni efficaci o gli abbandoni precoci. Per chi si occupa di salute, e nello specifico di medicina, è fondamentale essere consapevole della complessità dell'approccio per valutare la strategia più efficace e per gestire, nel tempo, un rapporto (con l'immigrato, con la sua famiglia, con la sua comunità) che non può essere occasionale.

In altre parole non basta avere, ad esempio nell'ambito citato della medicina preventiva, disponibilità di vaccini o di pap test e di personale per somministrarli, ma bisogna contare su una organizzazione attenta, su una sensibilità individuale, su una disponibilità relazionale, su un clima socio-politico accogliente. Variabili che solo in parte dipendono dall'operatore e che a ben vedere non condizionano solo l'accesso dell'immigrato ma di tutta la popolazione seppur con peso diversificato.
In questo senso il ruolo svolto dalla Scuola "UmanamENTE. Politiche per uno sviluppo umano sostenibile" promossa da Ucodep, dove si crea un'occasione di incontro, confronto e crescita comune in modo pluridisciplinare ed integrato (istituzionale e non, pubblico e privato sociale) nell'ambito delle politiche ed organizzazione della presa in carico di problematiche relative anche all'accessibilità ai servizi, sembra essere determinante e strategicamente efficace.
Sempre più infatti, anche in sanità pubblica, il ruolo della rete, dell'approccio integrato assume un ambito privilegiato di intervento. L'esperienza della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni – SIMM in ambito nazionale, e dei Gruppi Immigrazione e Salute – GrIS a livello locale, ne testimoniano una esperienza concreta e lungimiranza politica (Geraci, 2007).
In definitiva, tutte queste considerazioni ci suggeriscono in modo chiaro l'importanza di continuare lungo la strada intrapresa di certezza del diritto alla salute e di progettualità per garantire a tutti l'accesso alle strutture sanitarie e la fruibilità delle prestazioni con particolare riferimento a quelle di primo livello e l'adozione di iniziative e programmi di promozione ed educazione alla salute. Tutto ciò sarà comunque efficace se inserito in un percorso di politiche di integrazione che facciano dello straniero immigrato nel nostro paese un cosciente e partecipe "nuovo cittadino".

Bibliografia

- Cassel E. J.: The healer's art: a new approach to the doctor-patient relationship. New York, Lippincot, 1976
- Colasanti R. Geraci S.: I livelli di incomprensione medico - paziente migrante. In: Geraci S. eds: Argomenti di Medicina delle Migrazioni. Busseto: Perì Tecnés, 1995; 81:89
- Colasanti R.: La medicina dei migranti: problematiche relazionali e terapeutiche. Relazione in atti del "I Corso di formazione sul disagio psichico da transculturazione". Regione Campania - USL 27 Pomigliano D'Arco Dipartimento di salute mentale, 1992; 61:66

- Conferenza dei Ministri Europei della Salute (ottava): Dichiarazione di Bratislavia sulla salute, i diritti umani e le migrazioni. Bratislava, 22 e 23 novembre 2007
- Conti C., Geraci S. (a cura di): La mediazione culturale in sanità: esperienze e tendenze emergenti. In Salute e Società. Immigrazione e politiche socio-sanitarie. A cura di C. Conti e G.B. Sgritta. Anno III – 2/2004. FrancoAngeli, Milano, giugno 2004; 123:129
- Diasio N.: Differenze culturali e percezioni di salute. In S. Geraci: Approcci Transculturali per la Promozione della Salute. Edizioni Anterem, Roma, 2000; 182:192
- Eisenberg L.: Disease and illness: distinctions between professional and popular ideas of sickness. Culture, Medicine and Psychiatry, 1977; 1 - 9:23.
- El-Hamad I., Scarcella C., Pezzoli M.C., Scolari C., Geraci S.: Untori o unti: focus su malattie infettive e migrazione. Studi Emigrazione 2005; 157 - 133:151
- FNOMCeO: Manifesto di Padova sul Multiculturalismo in medicina e sanità. Padova, 24 novembre 2007 [http://portale.fnomceo.it/Jcmsfnomceo/cmsfile/attach_5877.pdf]
- Geraci S., Marceca M.: La promozione della salute per gli stranieri: normativa nazionale sull'accesso ai servizi e politiche locali. In: Atti della Conferenza nazionale "Migrazioni e salute" - Bari, 3-4 maggio 2002. Lecce, 2002; 36:51
- Geraci S. (a cura di): Una rete per la salute degli immigrati. La Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM) ed i Gruppi Immigrazione e Salute (GrIS). Nuova Anterem, Roma, 2007
- Geraci S.: Il profilo di salute dell'immigrato tra aree critiche e percorsi di tutela. Annali Italiani di Medicina Interna 2001; suppl.1 – 167:171
- Geraci S.: La medicina delle migrazioni in Italia: accoglienza ed organizzazione. In Atti Corso di Formazione ed Aggiornamento in Etica e Management in Sanità (2004). A cura di R. Malta. Palermo, 2007; 105:115
- Geraci S.: La salute degli immigrati: luci ed ombre. In Agenzia Sanitaria Italiana (ASI), n. 44, ottobre 2007; 2:14
- Geraci S.: La sindrome di Salgari … 20 anni dopo. In Janus. Medicina: cultura, culture. Numero 21, primavera 2006. Sanità meticcia, Zadigroma Editore; 21:29
- Geraci S.: Politiche sanitarie e immigrazione: crisi ed opportunità. In Immigrazione Dossier Statistico 2009. XIX Rapporto sull'immigrazione – Caritas/Migrantes. Idos, 2009; 223:228
- Geraci S.: Verso una medicina transculturale. In Atti Convegno "Salute, Povertà, Malattia: dalla solidarietà alla ricerca" Bologna 8 novembre 2003. Cappelli Editore, Bologna, 2006; 25:33
- Giarelli G.: La consultazione clinica in prospettiva interculturale. In: CUAMM: Il paziente immigrato, CUAMM, Padova, 1991; 5:26
- Helman G. C.: Disease versus illness in general practice. Journal of the Royal College of General Practitioners, 31, 1981
- Kleinman A.: Patients and healers in the context of culture. University of California Press, Berkeley, 1980
- Maisano B.: La medicina transculturale sarà la medicina. Nuovi percorsi interculturali in sanità. Studi Emigrazione 2005; 157 – 75:85

- Marceca M.: Mediazione interculturale. CARE - costi dell'assistenza e risorse economiche. Roma, Il Pensiero Scientifico Editore 2005; 4 – 22:25
- Marceca M., Geraci S., Martinelli B.: Politiche regionali per la salute degli immigrati. In Atti IX Consensus Conference sull'immigrazione. VII Congresso nazionale SIMM. Palermo, 2006; 37:43
- Marceca M.: Immigrazione, un'occasione per riorientare i servizi. Quaderni della Professione. Medicina, scienza, etica e società. Trimestrale della Federazione Nazionale Ordini Medici Chirurghi e Odontoiatri 2008; 2 – 201:205
- Marceca M.: L'assistenza sanitaria agli immigrati: quadro normativo e politiche sanitarie emergenti. L'Arco di Giano 1999; 22 – 27:35
- Marceca M.: La normativa sanitaria e l'accessibilità ai servizi. In S. Geraci: Approcci Transculturali per la Promozione della Salute. Edizioni Anterem, Roma, 2000; 107:120
- Marceca M.: La salute degli stranieri tra fatti, contraddizioni e cambiamenti. In: Fondazione ISMU – Iniziative e Studi sulla Multietnicità. "Tredicesimo rapporto sulle migrazioni 2007". Milano, FrancoAngeli, 2008; 149:164
- Martino A., Geraci S., Marceca M.: Fenomeni migratori e disuguaglianze in salute. Un approccio ragionato alla letteratura internazionale come chiave per migliorare l'appropriatezza degli interventi italiani. In Atti IX Consensus Conference sull'immigrazione. VII Congresso nazionale SIMM. Palermo, 2006; 101:108
- Mazzetti M.: Il dialogo transculturale. Manuale per operatori sanitari e altre professioni d'aiuto. Carocci Editore, Roma, 2003
- Mazzetti M.: Migrazioni, cultura e salute. Studi Emigrazione 2005; 157 – 117:124
- Mazzetti M.: Strappare le radici. Psicologia e psicopatologia di donne e di uomini che migrano. L'Harmattan Italia, Torino, 1996
- Presidenza del Consiglio d'Europa: Conclusioni e Raccomandazioni della Conferenza Europea "Health and Migration in the UE. Better Health for all in an inclusive society". Lisbona, 27 e 28 settembre 2007
- UNDP: Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility ad development. New York, 2009

2.3 Politiche di inclusione sociale dei minori migranti

Lorenzo Luatti, UCODEP

> "…il punto di partenza non può non essere una presa di coscienza collettiva del carattere non temporaneo che ha assunto il fenomeno dell'immigrazione in Italia, e dunque della necessità di trarne le naturali conseguenze sul piano dello sviluppo delle politiche d'integrazione e anche sul piano delle norme e delle prassi per il conferimento della cittadinanza. È essenziale che a tale presa di coscienza giungano non solo le istituzioni, ma l'intera collettività nazionale, l'insieme degli uomini e delle donne storicamente italiani, cittadini italiani da innumerevoli generazioni, cittadini italiani per discendenza, per antiche radici."

Dal discorso del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in occasione dell'incontro al Quirinale con 116 neo-italiani (13 novembre 2008)

2.3.1 Introduzione

A rappresentare il cambiamento irreversibile in senso multiculturale e plurilinguistico dell'Italia, vi sono tre aspetti/indicatori che meglio di altri oggi ridisegnano e sempre più nei prossimi anni ridefiniranno il volto socio-demografico e culturale del Paese, delle città, dei quartieri.
Ci riferiamo, in primo luogo, alla crescente presenza dei figli dell'immigrazione, soprattutto a coloro che sono nati in Italia o giunti in età scolare, che oggi troviamo inseriti per lo più a scuola, ma che ben presto, e progressivamente, entreranno nel mercato del lavoro locale e vorranno assumere un ruolo più attivo e da protagonisti, a differenza di quanto non hanno potuto fare i loro genitori (la "prima generazione" denominata, non a caso, "generazione del sacrificio"). Una popolazione "nuova" per l'Italia, una fascia vitale e critica, una generazione "ponte" su cui si giocano molte delle sfide che definiscono la società che ha da venire.
I processi di "mescolamento" e ibridazione si esprimono, inoltre, attraverso l'unione sentimentale tra "autoctoni" e immigrati, ed emblematicamente rappresentati dalla loro discendenza: i figli delle coppie miste diventano un ulteriore e inedito aspetto di questo processo. Ad assumere particolare rilievo è dunque il dato sui matrimoni "misti" tra un/una italiano/a da più generazioni e un immigrato, ma anche tra immigrati di differenti nazionalità. I numeri, anche in

Italia sono cresciuti negli ultimi anni, a ritmo intenso e in maniera direttamente proporzionale all'aumento della presenza straniera, contribuendo così a rendere più articolato e composito il panorama sociale e demografico (circa 300mila matrimoni misti celebrati nell'arco di tempo 1995-2007, secondo i dati ISTAT). Consideriamo inoltre che da queste coppie nascono e nasceranno figli con più riferimenti culturali e linguistici; un'esperienza che in queste dimensioni il nostro paese non aveva mai conosciuto nella sua storia.

Infine, quale conseguenza (non automatica) di processi di naturalizzazione scaturiti anche dalle situazioni sopra ricordate, sono da considerare le acquisizioni della cittadinanza italiana, il dato sui "nuovi cittadini" (circa 40mila concessioni nel solo 2008, soprattutto per matrimonio). Anche da un punto di vista statistico il dato è molto significativo, non solo perché evidenzia la inadeguatezza di una normativa sulla cittadinanza rispetto ai processi che si stanno producendo nel nostro paese, ma perché finisce per sottrarre persone ("unità", nel freddo linguaggio statistico), all'universo quantitativo degli "stranieri". Insomma, per capire quanti sono coloro che hanno una storia di immigrazione vissuta direttamente, dalla propria famiglia o almeno da un coniuge, occorrerebbe sommare i due dati (presenze straniere e nuovi italiani), e non basterebbe: dovremmo considerare i figli di "coppia mista", i figli di immigrati già naturalizzati e così via con altre ipotesi. Quanto andiamo dicendo evidenzia la pluralità di intrecci e la varietà delle strade aperte dai processi di grande trasformazione che si stanno producendo.

Di fronte a questi fenomeni inediti, recenti, dinamici, prodottisi in così poco tempo e dunque ancora pochissimo assimilati, abbiamo difficoltà a *trovare le parole*. È il lessico, infatti, ad evidenziare delle crepe in un'epoca di rapide e impetuose trasformazioni indotte dalle migrazioni internazionali. Si assiste non solo al logoramento di certe parole come "multiculturalità" e "interculturalità" , ormai buone per tutto, oppure all'uso politico dei termini "cultura" e "identità" ma anche al tentativo di imbrigliare in molteplici definizioni alcuni inediti aspetti, per catturare una complessità che tuttavia non si fa ridurre facilmente a formule.

Si pensi, per tornare al nostro tema, alle categorizzazioni "giovani di seconda generazione", "italiani col trattino", "minori stranieri", "alunni immigrati", "giovani di origine immigrata", "studenti di gruppi etnici minoritari"… che spesso finiscono per escludere, ingabbiare, isolare. E poi, certe parole utilizzate in contrapposizione ad altre (come "straniero" *vs.* "autoctono"), creano imbarazzo, ne avvertiamo l'inadeguatezza, non sappiamo più come usarle. Chi sono, oggi, gli "autoctoni"? E chi saranno tra dieci e tra vent'anni?

Il profilo della società italiana è destinato sempre più a diventare una sorta di *puzzle* etnico e culturale, in cui in seno ai nuclei familiari tradizionali, residenti da più generazioni, trovano progressivamente spazio membri dai lineamenti

somatici differenti, che parlano una lingua che non è solo quella italiana o che professano una religione diversa da quella cattolica. Ne siamo consapevoli?

2.3.2 Figli e famiglie dell'immigrazione

Tra i temi menzionati, quello relativo ai minori stranieri, ai figli dell'immigrazione, sta assumendo una posizione centrale all'interno del dibattito nazionale relativo alle tematiche migratorie.
Da un punto di vista descrittivo, i minori di origine straniera si distinguono normalmente in due grandi gruppi: coloro che sono nati in Italia da genitori di origine straniera (le seconde generazioni in senso stretto) e coloro che sono nati all'estero ed emigrati in un momento successivo. È evidente che i percorsi, le condizioni di vita, le risorse e le problematiche sono differenti per gli uni e per gli altri.
Tra le molteplici definizioni di "seconde generazioni" (G2) quella che meglio si adatta a rappresentare il loro universo di riferimento è quella "estensiva", che considera all'interno della seconda generazione sia i figli di migranti nati in Italia, sia i minori ricongiunti o quelli "non accompagnati", sempre che abbiano svolto parte del proprio percorso scolastico in Italia. Tale definizione è peraltro confermata da quanto riportato in una raccomandazione del Consiglio d'Europa (nel lontano 1983) secondo la quale a tutti gli effetti sono considerati "seconda generazione":

a. i figli nati nel paese d'accoglienza da genitori immigrati;
b. i minori non accompagnati da genitori migranti;
c. i minori ricongiunti e che hanno compiuto una parte della propria scolarizzazione o della formazione professionale nel paese di destinazione.

In Italia, sono soprattutto i minori a rappresentare la parte più consistente del segmento G2, essendo in un rapporto cinque a uno rispetto alle G2 maggiorenni. È evidente che tale rapporto, con il passare degli anni, tenderà a modificarsi a tutto vantaggio delle G2 maggiorenni, e allora si affacceranno le cosiddette "terze" e "quarte" generazioni. È comunque interessante notare come i figli dei migranti, nati all'estero ma cresciuti nel sistema educativo del Paese di arrivo, vengano assimilati alla "seconda generazione" dell'immigrazione.
La natura del fenomeno G2 è dunque talmente composita da aver suggerito una ulteriore micro-classificazione interna, attraverso una concezione decimale, ormai ben nota e largamente adottata da chi si occupa di minori immigrati o di origine immigrata. Infatti, pur in presenza di una generica classificazione

di G2 data come rappresentativa del fenomeno nel suo complesso, è peraltro possibile tenere conto delle differenze esistenti all'interno della categoria e graduare la numerazione in:
- generazione 1,75, cioè i ragazzi/e arrivati tra 0 e 5 anni;
- generazione 1,5, cioè i minori che hanno frequentato la scuola primaria nel paese di origine, emigrati tra 6 e i 12 anni;
- generazione 1,25, cioè i giovani emigrati tra i 13 e i 17 anni.

Sociologicamente, G2 in senso stretto sono dunque i figli nati in Italia da genitori immigrati (a cui molti autori includono anche coloro che sono arrivati in tenerissima età nel paese di approdo) (Ambrosini, Molina 2004; Queirolo Palmas 2006). Essi non hanno vissuto direttamente (o consapevolmente) il viaggio di migrazione e la conseguente fase di sradicamento/disorientamento e in molti casi non hanno neppure mai visto il loro Paese d'origine. Il dato quantitativo è comunque significativo: il Dossier Caritas/Migrantes (del 2009) stima una presenza di G2 – riferita ai nati in Italia da genitori stranieri, dunque in una accezione "ristretta" di "seconda generazione" – pari a 530mila unità, il 13,6% del totale dei residenti stranieri. Questo significa che oltre uno straniero su dieci ha avuto un inserimento sociale ed educativo sostanzialmente identico a quello dei veneti, lombardi, toscani… da più generazioni, ai quali non può essere assimilato solo perché di cittadinanza straniera.

Si può intuire come sia diverso emigrare da piccoli o nella tarda adolescenza. L'osservazione più evidente è quella secondo cui quanto più si è piccoli tanto più si è ricettivi e malleabili. Coloro che si ricongiungono con i genitori prima di entrare nella scuola sono avvantaggiati, perché fin dal principio dei loro percorsi educativi apprendono la lingua locale e si abituano ai modelli di insegnamento del contesto ricevente. Interiorizzano inoltre i modi attraverso cui relazionarsi agli adulti e ai pari diffusi nella società di accoglienza. Del resto, i loro risultati scolastici sono sostanzialmente uguali a quelli dei loro pari italiani, come evidenziano alcune ricerche a livello locale (soprattutto sui "nati qui") e come ogni scuola potrebbe verificare distinguendo nel composito "universo" degli alunni stranieri, coloro che sono nati in Italia e coloro che sono arrivati per ricongiungimento familiare.

Tabella 2.3.1 - Dalle G1 alle G2: la classificazione sociologica (cfr. M. Ambrosini)

Generazione 1	Generazione 2	Generazione 1,75	Generazione 1,5	Generazione 1,25
Gli immigrati di prima generazione, uomini e donne venuti in Italia per lavoro o per ricongiungimento familiare, che avviano percorsi di stabilizzazione.	I bambini e i ragazzi nati e cresciuti in Italia da genitori immigrati. Identità complessa ma ben definita, legami spesso ridotti con la cultura dei genitori.	I minori arrivati in Italia in tenera età, senza un percorso di scolarizzazione nel paese di origine. Sono assimilabili alle G2.	Sono i minori nati all'estero e ricongiunti in età di scuola dell'obbligo. Hanno spesso problemi con la lingua italiana e di rendimento.	I ragazzi cresciuti in patria lontano dai genitori, arrivati in Italia da adolescenti e con i maggiori problemi di inserimento scolastico e sociale.

Coloro che invece emigrano nella preadolescenza o adolescenza incontrano maggiori difficoltà. Oltre ad essere meno ricettivi e a far più fatica ad apprendere una nuova lingua, vengono inseriti in contesti scolastici in cui i metodi di insegnamento e i modi di vivere la scuola possono essere diversi da quelli appresi in precedenza. Gli svantaggi linguistici, il ritardo talvolta accumulato rispetto ai programmi, le difficoltà a relazionarsi con i compagni di classe, inclusa l'esperienza della stigmatizzazione, acuiscono il senso di smarrimento nel nuovo contesto. A questi fattori si aggiungono quelli derivanti dallo specifico stadio di vita che si sta attraversando. L'adolescenza è un'età critica per tutti i giovani indistintamente, il desiderio di autonomia e di indipendenza si scontra con la volontà di controllo da parte dei genitori. L'adolescenza diventa un'età critica non solo per i giovani ma anche per i padri. Costoro devono accettare che i figli sono cambiati e che ora hanno esigenze diverse da quelle che ponevano da piccoli. Devono essere disponibili ad accettare la perdita di autorità ma nello stesso tempo non devono abbandonare i figli nel processo di cambiamento che stanno affrontando.

Nel caso delle famiglie migranti il rapporto è più complesso. Se i genitori sono emigrati quando i figli erano piccoli, lasciandoli alle cure dei parenti, per poi ricongiungersi durante l'adolescenza, è possibile che il loro ruolo sia già stato esautorato da tempo, e che la loro autorità non venga di fatto accolta come legittima. Al contrario è possibile che i giovani straneri riconoscano un ruolo più importante a coloro che li hanno cresciuti e accuditi in patria.

I genitori a loro volta incontrano difficoltà nel ristabilire il controllo sui figli e ad affermare la propria autorità, a maggior ragione in quei casi in cui si sentono in

colpa per aver abbandonato i figli. In questo caso è probabile che assumano comportamenti incongruenti o troppo indulgenti nei confronti dei giovani.
A questi fattori si aggiunge il cambiamento nello stile di vita, dovuto non solo alla migrazione stessa, ma anche alle diverse condizioni economiche e abitative che trovano in Italia. È facilmente intuibile allora come possa diventare complesso per questi giovani il percorso di inserimento nel nuovo contesto, nonché la ricostruzione della propria identità, delle relazioni famigliari e sociali.
Il ragionamento vale tanto per i giovani ricongiunti quanto per le "seconde generazioni", per le quali fin dalla nascita avviene l'interiorizzazione di stili di vita e comportamenti, valori e costumi diversi da quelli delle prime generazioni.
Il diverso grado raggiunto nell'integrazione culturale da genitori e figli accelera il processo di adultizzazione di questi, che si trovano a dover fare "i genitori dei loro genitori": hanno maggiore dimestichezza con la lingua e sanno muoversi nel contesto esterno con più disinvoltura, di conseguenza diventano talvolta i mediatori tra le prime generazioni e le istituzioni della società ricevente. Il rovesciamento di ruoli che si verifica comporta la perdita di autorevolezza dei genitori e l'esautorazione del loro ruolo, eventi che diventano ancora più critici nel caso in cui vi sia una rete comunitaria di sostegno.

2.3.3 Identità plurime

> "Sono un ragazzo di Capoverde. Sono un ragazzo d'Italia. Direi che sono al 100 per cento capoverdiano e al 100 per cento italiano. Sembra una contraddizione, ma è solo la mia vita…
> Io, in realtà, di anime ne ho tre: la bianca, la nera, la grigia. Quando stavo a scuola quella che predominava era la mia anima bianca. Scrivevo racconti legati alla storia del Bel Paese. Volevo dimostrare a me stesso e a tutti che potevo essere uguale agli italiani, anzi addirittura superiore. Un gioco con me stesso o forse contro me stesso. Questa ricerca dell'anima bianca poi ha ceduto il posto alla scoperta dell'anima nera, delle mie isole, della mia Capoverde.
> Con il tempo però ho capito che in me dominava il grigio. Sì, la mia anima è anche grigia. Il grigio non ha una buona nomea; per la maggior parte delle persone è sinonimo di tristezza, malinconia, noia.
> Per me invece, il grigio è vita. Il grigio è l'incontro del bianco con il nero, è la fusione, la via di mezzo. Comprende tutto…".

Y. Mubiayi e I. Scego, Quando nasci è una roulette. Giovani figli di migranti si raccontano, Terre di mezzo, 2007

L'attuale stato di arretratezza della legislazione italiana in tema di acquisizione della cittadinanza è sotto gli occhi di tutti. Inadeguata alla "mutata realtà italiana" – come ha ricordato il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano[31] –, perché stenta a tener conto delle dinamiche globali che regolano ormai la vita sociale e delle nuove prospettive poste dal dibattito sulla denazionalizzazione della cittadinanza e sull'idea di cittadinanza transnazionale.
L'Italia è difatti tra i Paesi d'Europa più lenti a concedere la propria cittadinanza. Infatti è al ventesimo posto nella graduatoria dell'Unione Europea a 27, con appena 0,6 concessioni di nazionalità ogni mille abitanti. La media comunitaria invece è di 1,5 concessioni ogni mille abitanti (Eurostat, Istituto statistico dell'Unione Europea, 2008).
Complessivamente il numero delle cittadinanze concesse in Italia dal 1980 ad oggi (31 ottobre 2008) sono 246.213, per i ¾ donne. Ad acquistare la cittadinanza sono soprattutto cittadini del Marocco, Romania e Albania, cioè appartenenti alle nazionalità numericamente più presenti in Italia. Delle 38.466 cittadinanze del 2007 (l'1,1% dei residenti stranieri), ben 31.609 sono state ottenute per matrimonio. Dunque, più di 8 su 10 prendono la cittadinanza per matrimonio: la naturalizzazione del resto non è facile da ottenere, i requisiti (a partire dai 10 anni di residenza) sono più difficili da soddisfare. Eppure le richieste di cittadinanza per residenza sono in aumento (nel 2007 per la prima volta hanno superato quelle per matrimonio), segno di una presenza più stabile e ormai consolidata in Italia.
Il tema della cittadinanza si pone con forza per i giovani figli di immigrati nati in Italia. Per loro, la definizione di "seconde generazione" si traduce in una doppia negazione: *non* sono "autoctoni", *non* sono "alloctoni", non si può considerarli propriamente stranieri perché nati in Italia, ma non sono nemmeno italiani perché hanno cittadinanza straniera. Italiani *de facto*, stranieri *de jure*, almeno fino al compimento del diciottesimo anno d'età.
Possiamo in un certo senso parlare di "doppia assenza" – prendendo a prestito la fortunata espressione del sociologo franco-algerino, Abdelmalek Sayad[32] –, e della impossibilità di ricondursi ad una costruzione identitaria precostituita, da cui scaturisce quel sentirsi "fuori luogo" evidenziato in molte storie e nei racconti di giovani figli dell'immigrazione. Ma è da questa difficoltà che nasce una nuova forma d'identità, flessibile, fluida, postmoderna e globale: quella che si tenta di circoscrivere con il termine convenzionale "seconde generazioni".

31 Discorso tenuto in occasione dell'incontro al Quirinale del 13 novembre 2008 con alcuni cittadini stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza italiana nel 2007 (testo integrale apparso su "Metropoli", La Repubblica, domenica 16/11/2008, p. 8).
32 Sayad A., La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato, Cortina, Milano, 2002.

Possono avere lo stesso stile di vita di chiunque altro sia nato qui, ma si trovano rinfacciata un'identità straniera. Allo stesso tempo non rinnegano le origini, solo che ne vogliono parlare quando per loro è giusto farlo, a modo loro.
È utile a questo punto ricordare come si definiscono gli stessi esponenti delle G2 che hanno creato una rete a livello nazionale che oltre a riunirli li proietta nella scena pubblica (vedi siti internet in bibliografia). Nel sito che hanno creato specificano il loro non essere immigrati ma figli d'immigrati: i nati in Italia non hanno compiuto nessuna immigrazione e chi è nato all'estero ma cresciuto in Italia non è emigrato volontariamente ma è stato portato in Italia da genitori o altri parenti. G2 quindi non sta per seconde generazioni di immigrati ma per seconde generazioni dell'immigrazione. Creando questa rete sono riusciti a manifestare la loro presenza e ad affermare in positivo la loro identità giuridica e sociale. "Non chiamateci stranieri, immigrati, italiani col trattino o italiani di origine straniera", protesta anche attraverso la musica[33] la generazione che sta ridisegnando l'identità nazionale: "Chiamateci italiani col permesso di soggiorno"! aggiungono provocatoriamente, rivelando la capacità di trasformare gli stigma e le rappresentazioni altrui, in emblemi. Dimostrano così di essere attori e non solo vittime passive o presenze invisibili.
Queste questioni le ritroviamo con chiara problematicità in molte parti dell'ultimo libro della giovane scrittrice italo-egiziana Randa Ghazy "*Oggi forse non ammazzo nessuno*" (Fabbri, 2007), nel quale narra le vicende di una giovane studentessa milanese di famiglia egiziana alla ricerca di una propria collocazione nella molteplicità dei modelli culturali. Anche il testo di Sumaya Abdel Qader, "*Porto il velo adoro i Queen. Nuove italiane crescono*" (Sonzogno, 2008) si presta moltissimo a ragionare su questa categoria la cui condizione è resa spesso complicata da stereotipi e pregiudizi che, nel caso di questo romanzo, vengono descritti sempre con piglio molto ironico.
Si tratta dunque, come sostiene il sociologo Adel Jabbar, di comprendere la portata delle trasformazioni vissute, sulla propria pelle, dai minori figli della migrazione e dall'altra di creare condizioni perché questi giovani possano esprimere liberamente la loro complessa soggettività e rivendicare giustamente un ruolo innovativo che di fatto stanno già esercitando nella vita socio-culturale e politica del paese.

33 Si pensi alle canzoni del rapper romano Amir Issaa (padre egiziano e madre italiana), come "Paura di nessuno", una sorta di manifesto di generazione dei ragazzi che hanno origini straniere ma sono nati e cresciuti in Italia e, senza ripudiare nulla dell'esperienza dei genitori, rivendicano la loro identità di italiani contro tutte le etichette e i luoghi comuni.

2.3.4 Molte domande, (ancora) poche risposte

Perché il tema dei minori stranieri è così importante? Per molte ragioni, come ricorda spesso Maurizio Ambrosini nei suoi interventi: perché trasforma le migrazioni temporanee in insediamenti permanenti, perché mette in crisi i modelli di integrazione subalterna, perché pone in discussione i fondamenti dell'identità nazionale, perché evidenzia l'arretratezza e le contraddizioni della vigente normativa sulla cittadinanza.

Quali sono le rappresentazioni più diffuse? L'immagine dei minori stranieri, in particolare nella fascia adolescenziale, è schiacciata su alcune caratteristiche: a scuola è studente in ritardo e di insuccesso scolastico, in costante conflitto tra le sue molteplici appartenenze/identità; la famiglia è il luogo dei conflitti e delle contraddizioni; nella città vive una situazione di isolamento e marginalità, fa "banda" con i propri connazionali, è propenso a deviare. Queste facili generalizzazioni e semplificazioni, anticamera per la costruzione di stereotipi e stigmatizzazioni, ad una analisi più attenta dimostrano la loro fragilità.

Questi giovani sono in perenne conflitto identitario? Ce li raffiguriamo, ce li raffigurano questi ragazzi – e a volte sono essi a rappresentarsi –, in continuo conflitto identitario, ora qui, ora là, costantemente in bilico tra riferimenti culturali del paese di origine e quelli del paese di accoglienza. È indubbio che, soprattutto l'adolescenza sia un'età difficile per tutti, anche per i genitori che devono accettare che i figli sono cambiati e che ora hanno esigenze diverse da quelle che ponevano da piccoli. Ma davvero le rappresentazioni più diffuse del conflitto identitario dei giovani stranieri risponde a realtà? Sempre divisi tra due rive e due riferimenti culturali? Forse siamo noi, autoctoni e genitori, sono le famiglie di questi adolescenti, che non riconosciamo le loro "nuove identità". "… una ragazza italo-etiope di nome Lucia G. ha scritto in un articolo di non sentirsi né carne né pesce, ma uovo. In una frase è riuscita a condensare il dilemma esistenziale di essere figli di immigrati qui in Italia", scrivono Ingy Mubiayi e Igiaba Scego nel libro di testimonianze, "Quando nasci è una roulette" (Terre di mezzo, 2007, p. 7).

Il loro percorso scolastico è caratterizzato da insuccesso? Le statistiche segnalano una forte situazione di ritardo scolastico, abbandoni, uno scarto nei tassi di successo scolastico molto alto per gli studenti stranieri[34]. Eppure i "bravi

34 Il divario tra gli esiti scolastici che si registrano alla fine di ogni anno scolastico fra alunni italiani e stranieri – e rilevato nell'anno 2006/2007 dal Ministero della Pubblica Istruzione – si fa più consistente a mano a mano che si sale nei diversi ordini di scuola. È superiore ai tre punti percentuali nella scuola primaria (-3,6%): viene promosso il 99,9% degli alunni italiani e il 96,4% dei bambini di nazionalità non italiana. Nella scuola secondaria di primo grado, il divario è più consistente e pari in media a -6,8%: 97,3% di promossi fra gli alunni italiani e 90,5% fra i non italiani. Nella scuola secondaria di secondo grado si registra uno scarto ancora maggiore pari a -14,4%: la percentuale dei promossi fra gli studenti italiani è di 86,4% e del 72,0% fra i ragazzi stranieri.

da scoprire sono tanti". Basterebbe distinguere tra chi è nato qui, chi è emigrato in tenera età, o nella preadolescenza e adolescenza per capire chi sono gli allievi stranieri ad avere maggiori difficoltà. Una operazione che ogni scuola potrebbe fare: allora ci accorgeremo che quelle rappresentazioni unitarie e totalizzanti sono sbagliate. Anzi scopriremo, come evidenziano molte ricerche locali, che gli alunni "stranieri" nati in Italia vanno anche meglio degli autoctoni da più generazioni" e così anche coloro che hanno fatto gran parte del loro percorso scolastico in Italia. "Se guardiamo alla statistica tutto torna, se invece guardiamo alle persone, tutto cambia", scrive Pennac in "Diario di scuola".
Fuori della scuola: "isolati" o "deviati"? Anche qui le rappresentazioni più diffuse degli adolescenti stranieri vanno dall'isolamento/marginalizzazione di questi ragazzi, alla loro costituzione in gruppi/bande giovanili divise per nazionalità, che guerreggiano fra di loro negli spazi urbani. Ma… cosa ne sappiamo di come sono strutturate le dinamiche relazionali dentro e fuori della scuola? Cosa avviene tra i nostri alunni fuori dalla scuola? Quali sono i luoghi che frequentano? Si vedono tra compagni fuori della scuola? Come avvengono i processi di ricomposizione identitaria? E poi: cosa sappiamo dei percorsi lavoratori e professionali intrapresi da questi giovani? Praticamente quasi niente. Eppure sono tutti temi che ci riguardano da molto vicino e di cui sappiamo poco.
È dunque su questi giovani che si addensano preoccupazioni, retoriche, false rappresentazioni.

2.3.5 Riconoscere e riconoscersi

Ritorniamo adesso alla domanda che ponevano alla fine del primo paragrafo. Siamo consapevoli dei cambiamenti epocali che si stanno producendo nella nostra società e a scuola? Sappiamo riconoscere come nostri ragazzi, i tanti giovani "nuovi italiani", figli dell'immigrazione?
Le nostre società sono molto cambiate per effetto dei processi di globalizzazione di cui le migrazioni internazionali sono una componente molto visibile e problematica. Ma l'Italia stenta a rendersene conto, fa fatica ad accettare il cambiamento, a riconoscere un futuro che è già qui.
Pesa, indubbiamente, la velocità con cui tale trasformazione si è prodotta: nell'arco di soli trent'anni siamo passati da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione; ciò che è avvenuto nel corso di un secolo in altri Paesi europei come Francia e Gran Bretagna, in Italia si è prodotto in pochi decenni. Pare riprodursi, su scala più ampia e in un contesto mutato, la vetusta attitudine a occultare la presenza delle proprie minoranze "storiche": ebrei, protestanti, sinti, *arbereshi*…

È vero che si rendono necessarie procedure di naturalizzazione più generose, a partire da una nuova legge sulla cittadinanza più inclusiva e moderna. La riforma della cittadinanza non è più rinviabile se vogliamo dare alla società italiana un volto più dignitoso, un'integrazione più rispettosa e promotrice di coesione sociale. Ma non basta. Occorre maturare una consapevolezza diffusa che la nostra società è diventata e sarà sempre più multietnica e da questa consapevolezza assumere responsabilmente tutte le conseguenze. Altrimenti il rischio che vi siano livelli di cittadinanza differenziati sarà sempre presente, come raccontano le storie che provengono da altri paesi, come la Francia ad esempio, dove chiamarsi Ahmed o Zoubida, portare il velo, avere un diverso colore della pelle possono essere "marcatori" che producono discriminazione, a causa dell'immagine negativa che la società francese ha di questi giovani. "Avranno fatto un passo avanti quando avranno capito che siamo francesi", dichiarava amareggiato un ragazzo cittadino francese, con una storia familiare di immigrazione[35]. Ebbene, solo quando riusciremo anche a capire i cambiamenti profondi prodottisi in questi anni, ad "assimilarli" nelle sue molteplici implicazioni, quando impareremo a considerare italiani a tutti gli effetti anche questi cittadini – con tratti somatici, colore della pelle, accenti differenti –, allora potremo dire che un grande passo in avanti sulla via dell'integrazione sarà stato fatto. Per questo il "riconoscimento" diviene – soprattutto a livello locale – attributo centrale di ogni politica di integrazione nuova, che richiede anche modi di pensare e vedere le cose altrettanto nuovi. Riporta quindi la nostra attenzione verso temi come l'appartenenza e l'identità nazionale, elementi che obbligano nuovi e vecchi residenti, italiani e stranieri, a provare a costruire insieme una possibile e necessaria strada di convivenza che, attraverso il lavoro, la famiglia e le nuove generazioni, riesca a superare quelle barriere invisibili di diffidenza ed ostilità che spesso impediscono un lineare e civile processo di integrazione sociale. In definitiva, ad "integrarsi" in questo scenario di crescente pluralismo culturale ed etnico della popolazione, è la società nel suo complesso e non solo i nuovi residenti. A profitto di tutti.

35 Esemplificativo a questo riguardo è il libro di Ahmed Djouder, Disintegrati". Storia corale di una generazione di immigrati", il Saggiatore, Milano, 2007.

Bibliografia ragionata

Aspetti generali

- AA.VV., *Seconde generazioni tra complessità e opportunità*, monografico a cura di M. Traversi e M. Ognisanti, in "Educazione interculturale", n. 1, 2009.
- AA.VV., *Figli dell'immigrazione in Europa*, in "Mondi migranti", n. 1/2007, num. monografico a cura di L. Queirolo Palmas.
- Ambrosini M., Molina S. (a cura di), *Seconde generazioni. Un'introduzione al futuro dell'immigrazione in Italia*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 2004.
- Cacciavillani G., Leonardi F. (a cura di), *Una generazione in movimento. Gli adolescenti e i giovani immigrati*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Ceccagno A., *Giovani migranti cinesi. La seconda generazione a Prato*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- Cologna D., Breveglieri L. (a cura di), *I figli dell'immigrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2003.
- Napolitano E.M., Visconti L.M., *Cross generation marketing: generazioni di migranti a confronto con il mercato*, Egea, Milano, 2009.
- Queirolo Palmas L., *Prove di seconde generazioni. Giovani di origine immigrata tra scuola e spazi urbani*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Queirolo Palmas L., Torres A., *Il fantasma delle bande. Genova e i latinos*, Fratelli Frilli, Genova, 2005.
- Gilardoni G. (a cura di), *Somiglianze e differenze. L'integrazione delle nuove generazioni nella società multietnica*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- Della Zuanna G., Farina P., Strozza S., *Nuovi italiani. I giovani immigrati cambieranno il nostro paese?*, il Mulino, Bologna, 2009.

Scuola

- Casacchia O., Natale L., Paterno A., Terzeria L. (a cura di), *Studiare insieme, crescere insieme? Un'indagine sulle seconde generazioni in dieci regioni italiane*, Fondazione ISMU, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Favaro G., Napoli M. (a cura di), *Come un pesce fuor d'acqua. Il disagio nascosto dei minori immigrati*, Guerini, Milano, 2002.
- Favaro G., Napoli M. (a cura di), *Ragazze e ragazzi nella migrazione. Adolescenti stranieri: identità, racconti, progetti*, Guerini, Milano, 2004.
- Favaro G., Papa N. (a cura di), *Non uno di meno. Le ragazze e i ragazzi stranieri nella scuola superiore*, FrancoAngeli, Milano, 2009.
- Leonini L. (a cura di), *Stranieri & Italiani. Una ricerca tra adolescenti figli di immigrati nelle scuole superiori*, Donzelli, Roma, 2005.
- Thieghi L., Ognisanti M. (a cura di), *Seconde generazioni e riuscita scolastica*, FrancoAgeli, Milano, 2009.

Cittadinanza

- Codini E., D'Odorico M., *Una nuova cittadinanza. Per una riforma della legge del 1992*, Fondazione ISMU, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Colombo E., Domaneschi L., Marchetti C., *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, Franco Angeli, Milano, 2009.
- Eurostat (a cura di), *Acquisition of citizenship in the European Union*, Statistics in facto 108/2008, dicembre 2008.
- Mantovan C., *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Zanfrini L., *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- Zincone G. (a cura di), *Familismo legale. Come (non) diventare italiani*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

Testimonianze

- AA.VV., *Identità plurali. I racconti dei giovani arabo musulmani di seconda generazione nelle pagine di Yalla Italia*, in "Communitas", n. 29, novembre 2008, num. Monografico.
- Chaouki K., *Salaam Italia*, Aliberti, Milano, 2005.
- Djouder A., *Disintegrati. Storia corale di una generazione di immigrati*, il Saggiatore, Milano, 2007.
- Scego I, Mubiayi I. (a cura di), *Quando nasci è una roulette. Giovani figli di migranti si raccontano*, Terre di Mezzo, Milano, 2007.
- Patuelli M., *Verso quale casa. Storie di ragazze migranti,* Giraldi, Bologna, 2005.

Letture/Letteratura

- Abdel Qader S., *Porto il velo adoro i Queen. Nuove italiane crescono*, Sonzogno, Milano, 2008.
- Ghazy R., *Oggi forse non ammazzo nessuno*, Fabbri, Milano, 2007.
- Masri M., Mubiayi J., Qifeng Z., Scego I., *Amori bicolori*, Laterza, Roma-Bari, 2008.
- Scego I. (a cura di), *Italiani per vocazione*, Cadmo, Fiesole (Fi), 2005.
- Smadja B., *Salviamo Said*, Feltrinelli Milano, 2008 (per ragazzi, dai 10 anni in su).

Sitografia

- www.secondegenerazioni.it: Rete G2
- www.giovanimusulmani.it: Giovani musulmani italiani
- www.associna.com: Associna: Seconda generazione italo-cinesi
- www.yallaitalia.it: Yalla Italia: Mensile delle seconde generazioni

2.4 La questione di genere nelle migrazioni

Franca Balsamo, Università di Torino

I.

Parlare della questione di genere nelle migrazioni non significa parlare semplicemente del coinvolgimento delle donne nei percorsi migratori. Significa osservare i fenomeni migratori transnazionali e i processi di costruzione della cittadinanza da un punto di vista cognitivo che, ponendo al centro appunto la dimensione del genere, ci permetta di rendere visibili alcune cruciali questioni altrimenti nascoste.

Sappiamo che fin dall'inizio delle prime migrazioni verso l'Italia – dalla metà degli anni settanta del ventesimo secolo in avanti, - la componente femminile è stata la prima e rilevante, sebbene invisibile.

E se noi guardiamo a quella componente, vedremo che fin dall'inizio quell'umanità migrante femminile presentava caratteristiche, rispetto alla collocazione nel mercato del lavoro, non molto dissimili da quelle della migrazione più recente.

Oggi la composizione di genere che vede per alcune provenienze nazionali un peso delle donne particolarmente consistente (per alcune nazionalità si arriva quasi all'80%: Ucraina: 79,9 %; Moldova: 66,4%) è di rilevanza politica, perché è su quella componente che poggia e si sostiene tutto il nostro *welfare* e, quindi, il nostro sistema di equilibrio socioeconomico e di solidarietà intergenerazionale.

Le prime donne migranti in Italia negli anni settanta e ottanta erano colf "al seguito" delle famiglie coloniali rientranti in Italia dopo l'inizio della guerra in Somalia (questo "al seguito" ci dice qualcosa su una posizione del rapporto di lavoro che aveva caratteristiche di servitù/schiavitù).

Il cuore centrale della questione di genere nelle migrazioni può essere espresso con un paio di domande: siamo di fronte a percorsi di *emancipazione* o siamo di fronte a *nuove schiavitù*?

Siamo di fronte a *nuove forme di cittadinanza* o a reiterate relazioni di *violenza sommersa,* di emarginazione nell'invisibilità?

Non è così automatico mettere una "o" piuttosto che un "e" tra i due corni dell'alternativa. E queste domande così cruciali per quel che riguarda il genere femminile interrogano anche il campo di genere maschile.

Siamo di fronte a nuove forme di sviluppo, di cittadinanze multiple, transnazionali, oppure a sempre più invisibili annullamenti nella non appartenenza?

Esiste poi un secondo ordine di osservazioni da fare. Osservando la questione da un punto di vista del "genere" ci troviamo di fronte a due diversi tipi di relazioni da prendere in considerazione: quello delle relazioni "intrafamiliari" o "intracomunitarie" e dei ruoli specifici di donne e uomini, e quello delle relazioni che possiamo definire "intra-genere", trasversali alle appartenenze comunitarie (tra donne native italiane e nuove "cittadine"). Queste dimensioni delle relazioni interne alla appartenenza familiare e a quella di genere, si aggiungono come ulteriori surdeterminazioni o condizioni rilevanti, quando si vogliano osservare le prospettive di transizioni di vita delle donne migranti e di mutamento sociale in generale.
Vediamo attraverso alcuni casi come non sia facile rispondere in maniera univoca alle domande che ci siamo poste:

1. caso: *Schiave del sesso o nuove imprenditrici?* Molti studi evidenziano la dimensione della schiavitù presente in molti percorsi *transnazionali* agiti o più spesso subiti dalle donne migranti: parliamo delle *donne vittime di traffico* a scopo sessuale (senza dimenticare quelle "trafficate per lavoro", di cui si parla molto meno). In queste aree è più evidente la dimensione della "nuova schiavitù". Tuttavia non va dimenticato che anche in questi casi molte giovani, che volevano fuggire da situazioni di violenza famigliare o di mancanza quasi totale di opportunità, hanno seguito questi percorsi di "schiavitù" paradossalmente proprio per trovare una loro autonomia economica dai genitori e dalla famiglia. E grazie all'art. 18 (Testo Unico sull'immigrazione) molte di loro si sono effettivamente emancipate, sono diventate *imprenditrici,* hanno attivato imprese con le quali mantengono i parenti, la scuola di figli e fratelli, si sono costruite una casa, contribuiscono all'arricchimento e allo sviluppo del loro paese.
   E, a proposito di nuove imprenditrici, i dati più recenti del rapporto (2009) sulle migrazioni della Caritas Migrantes (oltre a confermare la persistenza della femminilizzazione dei flussi migratori e del ruolo chiave delle donne in tutte le fasi del percorso migratorio), rivelano anche una presenza crescente di donne impegnate nell'imprenditoria: in Piemonte, per esempio, le imprenditrici immigrate sono quasi la metà di tutta l'imprenditoria straniera (mentre le donne italiane sono solo un quarto degli imprenditori). Il ruolo di queste donne "in carriera" è ancora da studiare. Saranno la struttura portante di una nuova rivoluzione industriale?

2. caso: *Le mogli.* Non molti studi hanno esplorato e contribuito a rivelare la dimensione delle donne arrivate qui per "ricongiungimento famigliare", mogli e madri prevalentemente. Di queste donne, provenienti soprattutto

dal nord Africa musulmano, si sa tuttora molto poco. Chiuse nelle loro case, sono intercettate solo dalla scuola dei figli (e non sempre) e dai servizi sanitari (come consultori e ospedali) soprattutto nei percorsi di gravidanza e parto. Chi (come le mediatrici culturali) le ha seguite o le segue, ancora oggi scopre non di rado situazioni di chiusura, se non di vera e propria reclusione in famiglia di donne che dopo anni non conoscono ancora la lingua italiana, che dipendono dai mariti e dai figli per la sopravvivenza e per la comunicazione col mondo esterno. Qui scopriamo, anzi, dobbiamo ancora svelare una zona opaca, quella chiusa all'interno della famiglia, della violenza tra le mura domestiche. Una violenza che, se è diffusa anche nelle famiglie italiane, si presenta in questi casi con maggiori fattori di rischio: l'assenza della famiglia d'origine, la non conoscenza dei servizi che possono aiutare le donne, la paura o l'impossibilità, oggi (particolarmente dopo l'approvazione del DDL "sicurezza" diventato Legge il 15 luglio del 2009[36]) di rivolgersi a un servizio – in particolare da parte di donne presenti in Italia che non hanno ancora o hanno perso il permesso di soggiorno. Doppiamente vittime, di mariti frustrasti che su di loro scaricano la loro rabbia e la frustrazione per perdita di autostima, ma anche vittime dello stato italiano e di leggi discriminatorie che le condannano a subire situazioni di violenza senza poter accedere con sicurezza a percorsi di aiuto.
Tuttavia, anche in questo caso, il lavoro di maternità, di cura, di queste donne va esplorato: vediamo gli esiti del loro impegno di madri riflessi nei/nelle giovani della generazione G2, giovani spesso perfettamente integrati/e, capaci di dialogare sui due fronti con grande autonomia e capacità strategica (ne sono un esempio i giovani musulmani costituitisi nell'associazione GMdI).

3. caso: Le *lavoratrici della cura* presso le famiglie italiane. Dobbiamo osservare la situazione di queste donne prima ancora che dal loro punto di vista, da quello della loro funzione: dal punto di vista dello stato italiano, cioè dalla nostra posizione di "vantaggio". Qui la questione del genere nell'immigrazione è questione che riguarda lo stesso mantenimento non solo dei nostri *rapporti di genere tra uomini e donne* nella società italiana, ma anche di tutto un *sistema di equilibrio nelle relazioni tra le generazioni* e in definitiva della possibilità dello stato italiano di *attraversare la crisi in maniera privilegiata rispetto ad altri paesi*. Perché qui le donne straniere rappresentano il nostro *welfare* all'italiana, per tutta quella fetta

36 Legge n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

importantissima dell'assistenza che riguarda la gestione della popolazione anziana da parte delle famiglie.
Dal versante della soggettività femminile delle donne migranti anche qui dobbiamo porci la domanda: siamo di fronte a percorsi di emancipazione o a nuove schiavitù? Anche in questo caso le donne molto sovente, liberate da percorsi di assoggettamento e di non autonomia, sono diventate delle capofamiglia di fatto e trainano, insieme alla economia della loro famiglia, anche quella del loro paese. Tuttavia, paradossalmente, "emancipate" da un lato - quello delle relazioni di genere nel loro paese di provenienza - queste donne si ritrovano spesso in situazioni di vera e propria schiavitù invisibile nelle famiglie in cui si occupano ventiquattro ore al giorno di persone non autosufficienti. Riprenderò l'analisi di questa situazione nella seconda parte della relazione.

4. *Le seconde generazioni*: il 28% delle nuove generazioni di italiani/e col trattino (figlie e figli di immigrati nati e/o cresciuti in Italia, la G2) sono donne: una nuova generazione che si incomincia da poco a conoscere e che da poco si fa conoscere e chiede riconoscimento.

Ora, rispetto al discorso della *cittadinanza* di questi soggetti, ci troviamo di fronte a uno strano paradosso: da un lato la Legge italiana rende loro sempre più difficile l'accesso alla cittadinanza (anche per i nati sul suolo italiano: si richiedono dieci anni consecutivi di residenza sul territorio); dall'altro, sia nelle migrazioni transnazionali della prima generazione, sia nel modo di percepirsi delle generazioni G2, vediamo configurarsi *nuove forme di senso di appartenenza post nazionale*. Forme di costruzione di *identità multinazionale o transnazionale*, costruite attraverso sistemi relazionali e sentimenti di appartenenza che fanno idealmente riferimento a modelli ipotetici di "cittadinanza globale" che sembra realizzarsi e attraverso le *reti delle diaspore* e attraverso la partecipazione, in particolare, delle seconde generazioni, ai reticoli di socializzazione transnazionale (associazioni europee ecc.)
Anche in questo caso sono particolarmente le donne a rappresentare questi percorsi *diasporici* e la nuova costruzione di identità multiple (Aimiwu e Balsamo, 2002). Lo sono in particolare quelle che attraverso i confini europei dell'Ucraina, della Moldavia e fino a qualche tempo fa della Romania, vivono qua e là, costruendo nuove forme di appartenenza non nazionale. Una posizione di svantaggio si ribalta in comportamenti e atteggiamenti culturali che sembrano all'avanguardia di un nuovo cosmopolitismo (tra i giovani si veda l'esempio di associazioni transnazionali femminili come Young Women From Minority).

Ma sono davvero all'avanguardia e senza costi queste nuove forme di costruzione identitaria transnazionale o post-nazionale?
Un altro aspetto rilevante rispetto al ruolo che stanno assumendo le donne nelle trasformazioni culturali della nuova Europa, è la questione del genere nell'Islam e nelle migrazioni dell'area islamica. Anche qui sono le donne, particolarmente quelle della generazione G2, all'avanguardia nella reinterpretazione dell'appartenenza musulmana e nella capacità di agire nuovi comportamenti che paradossalmente sono insieme di emancipazione e di continuità attraverso l'identità religiosa, e anche creativi nella gestione e nella trasformazione delle relazioni tra le generazioni. (Un esempio è quello delle "seconde generazioni" di ragazze *beurs* in Francia, della loro reinterpretazione femminista del Corano attraverso la quale praticano nuovi comportamenti nella mediazione da equilibriste tra relazioni con i genitori e quelle con i loro coetanei maschi)[37].

II.

Presento qui un approfondimento rispetto alle "domestiche della globalizzazione" e al rapporto complesso tra alcune parole chiave: transnazionalismo – cittadinanza post-nazionale – catena globale della cura – genere.
Circa la metà della popolazione migrante è composta da donne, per alcune nazionalità le donne sono, lo si è detto, la componente largamente maggioritaria. Ed è una popolazione sempre più *ingabbiata* nel lavoro di cura.
In Italia oggi lavorano come assistenti familiari - definite "badanti", cioè incanalate in una nuova categoria svilente la qualità del lavoro dalla Legge Bossi Fini (L. n.189, 30 luglio 2002), - circa 750 mila persone iscritte all'INPS (quasi tutte donne). Ma ce ne sarebbero quasi 900 mila irregolari (per un totale di 1.650.000 circa)[38].
È nelle principali metropoli del mondo che cresce in maggior misura il bisogno di manodopera migrante a basso costo che possa svolgere il lavoro di cura e di riproduzione, permettendo a un crescente numero di professionisti *e professioniste* di poter svolgere le proprie attività (a volte anche di *manager della globalizzazione*), mantenendo inalterati il loro standard di vita (Saskia Sassen-Koob, 1984) e i loro rapporti di genere.
Tuttavia in Italia questo mercato del lavoro è esteso dovunque nel nord e nel sud del paese, nelle grandi città e nei piccoli centri della campagna. La *crescente privatizzazione dei servizi pubblici* di sostegno al lavoro di cura e riproduzione vede le donne migranti entrare massicciamente in questa sfera privata a *supplire*

37 Cfr. Amel Boubekeur, Le voile de la mariée. Jeunes musulmanes,voile et projet matrimonial en France, L'Harmattan, Paris, 2004
38 Fonte: responsabile immigrazione CGIL. I dati del 2008.

le carenze di uno Stato Sociale sempre più debole e sussidiario, che si giova di queste risorse private.
Ma questa sfera privata diventa anche una sfera di spazio pubblico ambivalente per le donne migranti perché è attraverso i loro ruoli produttivi e riproduttivi nelle sfere private delle famiglie europee che esse contribuiscono in modo fondamentale, insieme alla sopravvivenza delle loro famiglie, a quella delle economie nazionali dei loro paesi d'origine (Salih, www.sissco.it/fileadmin/user upload/pubblicazioni/.../confini salih.pdf).
La sfera di riproduzione e di cura che si va *internazionalizzando* (secondo gerarchie di genere, di classe - e di "etnia" -), impone alle donne migranti una riorganizzazione della propria sfera riproduttiva a livello transnazionale con costi emotivi e sociali altissimi. In questo modo queste donne sono costrette in una condizione che Pareñas (Pareñas, 2001), definisce (per le donne filippine emigrate a Roma e a Los Angeles da lei intervistate) di "quasi cittadinanza" o di "cittadinanza parziale". Rappresentate come una sorta di eroine dal proprio Stato di origine, per il loro sostegno all'economia nazionale che svolgono con le loro rimesse, sono tuttavia "*orfane della cittadinanza d'origine*" da un lato e, dall'altro, "*raramente hanno accesso ai reali diritti di cittadinanza nei paesi d'emigrazione*", assoggettate alle dinamiche ultraflessibili del mercato del lavoro di cura e, quindi, sempre a rischio di ricadere nella irregolarità/clandestinità, nella presenza senza diritto.
Prive di diritti, queste migranti della cura divengono così "prodotti" e "merci" della globalizzazione, la cui *esportazione* al pari di quella di altri manufatti genera valore aggiunto sia al paese d'origine sia a quelli di destinazione (Pereñas, 2001).
E, pur contribuendo in maniera sostanziale all'economia dei due paesi, ossia di quello d'origine attraverso le rimesse, e di quello dove lavorano, consentendo un enorme risparmio del Welfare[39], queste donne finiscono col non avere più "cittadinanza" né da una parte né dall'altra.
Si può dunque parlare per queste donne di *transnazionalismo*?
Il *transnazionalismo* è una categoria piuttosto in auge soprattutto in certa letteratura di stampo nordamericano che con essa definisce nuove forme di soggettività cosmopolita, che mettono in discussione e costringono a ripensare ai vecchi modelli di "cittadinanza" fondati sulla *membership* territoriale e nazionale.
Nelle diaspore transnazionali si vedono *"strategie di resistenza e di sovvertimento*

39 Calcolato nel 2003 rispetto al 2001 per la Regione Veneto, in un valore di 175 milioni di €; secondo Pietro Soldini, segreteria regionale della CGIL Lazio, la sanità pubblica spenderebbe in un giorno quello che il privato paga in un anno.

delle gerarchie di genere e di classe, la disintegrazione delle frontiere, forgiante nuove concezioni e pratiche della cittadinanza multiculturali o transnazionali nei paesi di accoglienza" (Salih, ivi).

Queste donne che pendolano per periodi più o meno lunghi tra un paese e l'altro (Romania, Albania, Moldavia Ucraina), o che, in altri casi (Filippine, Peruviane, Ecuadoriane), risiedono per molti anni lontano dal paese dove vive il resto della famiglia, figli compresi, danno vita in effetti a *famiglie transnazionali* distribuite in diversi paesi (*famiglie diasporiche)*.

Ma la *mobilità sociale* che sperimentano queste "domestiche della globalizzazione" (Pareñas, 2001) è *molto contraddittoria*, dal momento che un avanzamento di status per sé e per la propria famiglia nel paese d'origine è realizzata a costo di un arretramento nella scala sociale del paese di accoglienza, dove le migranti sono relegate in un lavoro, della riproduzione e della cura, e a una identità, quella di domestiche o "badanti", che nel discorso e nella pratica della cittadinanza in occidente, sono assolutamente prive di riconoscimento e valorizzazione.

L'analisi fatta da sociologhe e politologhe latino-americane (Pareñas, 2001, Ehrenreich e Hochschild, 2005), che parlano di "catena globale della cura", vede queste donne ridotte infatti a "merce di scambio", nella cornice analitica di un "nuovo colonialismo" dei paesi sviluppati, che sfrutta, come quello antico, una risorsa primaria di altri paesi "terzi", la risorsa dell'amore, che prodigano alle persone di cui si prendono cura, in uno scambio ineguale.

Si evidenzia qui l'*ambivalenza del* transnazionalismo. Il transnazionalismo delle migranti che lavorano nella cura è infatti molto *ambiguo*: se queste donne sono *soggetti* che organizzano la propria vita e quella della propria famiglia in un contesto internazionale e in un calcolo di responsabilità e di benefici, lo fanno tuttavia a costo di grandi sacrifici affettivi, di perdita di status e di diritti.

Da un certo punto di vista quindi (quello dell'*agency*) esse rappresentano bene le nuove figure, i nuovi soggetti della globalizzazione, *soggetti attivi, che fanno scelte strategiche*, i nuovi soggetti, anche politici a volte, delle diaspore internazionali. Ma dall'altro lato subiscono una grave *perdita di diritti*.

Di fronte a una élite (come sono per esempio le giovani musulmane di seconda generazione con elevati livelli di scolarità) che si percepisce in una nuova concezione della cittadinanza post-nazionale, le "domestiche della globalizzazione" rischiano invece di restare prive di una reale cittadinanza – proprio nel momento in cui contribuiscono con il loro lavoro a rafforzare l'economia e quindi persino l'identità "nazionale" dei loro paesi - intrappolate "sulle linee di confine": come nuove "*apolidi"* della cura.

L'unica prospettiva d'azione che può contrastare la riduzione di queste persone a "*merci*" è quella di affrontare la questione della loro *privazione di cittadinanza*: queste persone, non più cittadine da nessuna parte, rischiano di diventare perciò una casta di "Iloti", *schiave non più di un solo stato, come a Sparta, ma della globalizzazione*. L'unica alternativa alla riproduzione di nuove schiavitù *invisibili* è l'estensione dei loro diritti di cittadinanza in una prospettiva binazionale (o verso una prospettiva post-nazionale, del diritto internazionale).
Una questione "di genere" ci interroga. Le migranti mostrano in tutta l'ambivalenza dei lavori della cura: mettendo così a nudo il fallimento del paradigma di una presunta uguaglianza tra i generi nella sfera pubblica e privata (Salih, ivi). *Mettendo cioè a nudo la disuguaglianza nella reale cittadinanza di uomini e di donne*.
Condividono con le donne italiane una *cittadinanza parziale*, imperfetta per quel che riguarda il lavoro. Ma la debolezza della loro cittadinanza è di grado superiore rispetto alla nostra: se per le italiane si tratta di non godimento di un diritto di parità sostanziale (la difficoltà o impossibilità a raggiungere le posizioni apicali, le differenze salariali, il "tetto di cristallo"), per le migranti si tratta di essere relegate e chiuse in un mercato etnicizzato per un lavoro che, finché non se ne riconosce l'elevato valore sociale, è tuttora di bassissima valorizzazione economica. Se è vero che condividono con le donne italiane la discriminazione sul lavoro, rischiano di essere solo loro – che stanno sostituendo le donne italiane in una parte consistente del lavoro di cura – a subire le conseguenze della svalorizzazione di tutti i lavori di cura, cioè dei lavori considerati più tradizionalmente femminili, un terreno sul quale la negoziazione (o la lotta) tra uomini e donne è ben lontana dall'aver realizzato la parità.

Riferimenti bibliografici

- Aimiuwu, Sonia e Balsamo, Franca, *Il colore sulla pelle. Attitudini e aspettative di minoranze etniche femminili in Europa*, L'Harmattan Italia, Torino, 2002.
- Balsamo, Franca, *Anziane e "badanti". Spazi domestici tra cura e intercultura*, in Paloa Di Cori e Clorilde Pontecorvo (a cura di), *Tra ordinario e straordinario: modernità e vita quotidfiana*, Carocci, Roma, 2007.
- Balsamo, Franca, *Famiglie di migranti. Trasformazione dei ruoli e mediazione culturale*, Carocci, Roma, 2003.
- Boubekeur, Amel, *Le voile de la mariée. Jeunes musulmanes,voile et projet matrimonial en France,* L'Harmattan, Paris, 2004
- Caritas Migrantes, Immigrazione. Dossier Statistico 2009. XIX Rapporto, Edizioni Idos, Roma, 2009.

- Ehrenreich, B., Hochschild, A. R. (eds.) *Donne globali. Tate, colf e badanti*, Feltrinelli, 0ilano, 2005.
- Salazar_Pareñas, *Servants of Globalization. Women, Migration and Domestic Work*, Stanford University Press, Stanford California, 2001.
- Salih, Ruba, *Mobilità transnazionali e cittadinanza. Per una geografia di genere dei confini*, www.sissco.it/fileadmin/user_upload/pubblicazioni/.../confini_salih.pdf.
- Sassen-Koob, Saskia, 'Notes on the incorporation of Third World women in towage-labour through immigration and off-shore production' in *International Migration Review*, n. 13, 1984.

Parte 3

MIGRAZIONI, CO-SVILUPPO E WELFARE

3.1 Mobilità umana e pratiche per il co-sviluppo in Italia

Andrea Stocchiero, CeSPI[40]

3.1.1 Mobilità per lo sviluppo umano

Le migrazioni, o la mobilità umana, hanno un impatto diretto sui territori. Possono avvenire all'interno dei paesi, dalle aree montane e rurali alle città, e a livello internazionale, dai paesi poveri ai paesi cosiddetti ricchi. Sono parte del fenomeno della globalizzazione, ma sono anche manifestazioni di rapporti di lungo periodo tra stati, in particolari tra stati con trascorsi coloniali, ed effetto di trasformazioni strutturali di lungo periodo come i cambiamenti demografici. Comunque, specifici territori, città e aree rurali, sono profondamente e progressivamente modificati dalle migrazioni in entrata e in uscita. Nella storia umana città ed imperi sono sorti, cresciuti, e caduti in profonda interazione con fenomeni di mobilità umana che si intrecciano con eserciti e commerci.

La mobilità umana è considerata come un flusso che avviene tra il globale e il locale, quindi *glocale*, e tra località determinate, quindi *trans-locale*, attraverso le cosiddette catene migratorie. Di conseguenza le città, i cittadini, le autorità locali sono coinvolte direttamente e sono interrogate a misurarsi con questo fenomeno, per comprenderlo e gestire con politiche appropriate nuovi problemi e nuove opportunità. Questo in un quadro multivello che vede interagire le autorità locali con il governo nazionale, che ha la competenza esclusiva sulle politiche migratorie, con il livello europeo e internazionale in rapporto con i paesi di transito e di origine.

Comprendere significa innanzi tutto capire le cause delle migrazioni che, secondo l'ultimo rapporto del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (Undp) sullo sviluppo umano (*Human Development Report – HDR - 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*) sono da ricercarsi nella distribuzione ineguale delle opportunità, nelle scelte delle famiglie di diversificare il rischio di cadere in povertà, negli effetti delle catene migratorie, nel fuggire da regimi che opprimono le libertà e da strutture economiche e sociali in crisi e in declino. Le migrazioni sono quindi un fenomeno complesso che manifesta la scelta delle persone e delle famiglie di spostarsi per migliorare il loro benessere. In questo senso la mobilità umana è uno strumento per lo sviluppo umano.

40 Il documento riprende gran parte del working paper CeSPI 60/2009 "Sei personaggi in cerca d'autore. Il co-sviluppo in Italia: pratiche senza politica" dello stesso autore.

Se si considera che il concetto di sviluppo umano significa l'espansione delle libertà delle persone di scegliere il proprio modello di vita, e quindi di acquisire capacità per poter raggiungere migliori condizioni di vita, allora si deve riconoscere che la mobilità umana è "una delle azioni fondamentali che le persone possono scegliere per realizzare i propri piani di vita. In altre parole la capacità di muoversi è una dimensione della libertà che è parte dello sviluppo con valore intrinseco e strumentale" (HDR 2009, p. 14-15). La mobilità umana è una liberta negativa e positiva: negativa in quanto esprime la possibilità di liberarsi da costrizioni esterne, positiva in quanto consente di valorizzare le proprie potenzialità in contesti che offrono più opportunità.
La scelta migratoria può essere una libera scelta ma è anche una necessità, una non-scelta e una costrizione. Questi due aspetti sono tra di loro molto volte interrelati e difficili da dipanare, eccetto che in casi evidenti come le migrazioni per disastri ambientali, guerre, sfruttamento con il traffico di essere umani. Inoltre, non è detto che la mobilità verso nuove opportunità di vita si concretizzi in effettivi miglioramenti delle condizioni umane. Come testimonia il recente dramma accaduto a Rosarno in Calabria, la migrazione per motivi di lavoro può essere oggetto di sfruttamento, di funzionalità a sistemi criminali, di manifestazioni di razzismo o comunque di scontro tra la cittadinanza locale e i migranti e tra le diverse espressioni della società civile, di strumentalizzazione politica per fini di controllo e sicurezza.
Per questo resta fondamentale l'impegno per una politica allo sviluppo umano comprensiva che tenga conto del rapporto tra mobilità e condizioni strutturali tanto nei paesi di origine che nei paesi di destino. Il rapporto dell'Undp sottolinea che "le migrazioni, e le rimesse in particolare, non possono compensare un ambiente istituzionale che ostacola lo sviluppo sociale ed economico più in generale. Un punto critico che emerge dalle esperienze è l'importanza di condizioni economiche nazionali e istituzioni pubbliche forti nel far sì che possano essere colti i benefici della mobilità" (HDR 2009, p. 108). Affinché la mobilità umana sia una effettiva dimensione della libertà occorre che si trasformino le strutture di coesione sociale, economica e politica per la valorizzazione della persona tanto nei paesi di origine che nei paesi di destino.
È questa la prospettiva del co-sviluppo, nella quale la cooperazione internazionale e tra territori (cooperazione decentrata) può avere un importante ruolo di sperimentazione di nuovi modelli di valorizzazione della mobilità umana per una loro generalizzazione a livello politico e strutturale. Di seguito si esaminerà il quadro del co-sviluppo in Italia, presentando attori e pratiche, e il problema di arrivare ad una vera e propria politica che sappia apprendere dalle esperienze per generare effetti di sistema.

3.1.2 Il co-sviluppo in Italia

In Italia non esiste una definizione e una politica ufficiale sul co-sviluppo. Il governo italiano, i ministeri che si occupano di migrazione, non hanno finora elaborato documenti che analizzino e propongano misure di co-sviluppo. Se vi sono dei riferimenti a questo concetto essi rimandano a documenti delle Nazioni Unite o dell'Unione Europea.
Il co-sviluppo appare quindi come un'idea importata in particolare dall'Unione Europea a seguito del Consiglio di Tampere del 1999. Questo Consiglio europeo ha lanciato un nuovo approccio comprensivo e integrato di politica sulle migrazioni che, a fine 2005, è stato ribadito e rilanciato con l'approccio globale sulla migrazione e in seguito rafforzato nel quadro del dialogo Euro-Africano[41]. Il principio è quello di considerare il fenomeno migratorio tenendo conto dei diversi punti di vista, interessi, diritti, doveri e responsabilità, tanto dei paesi di destino quanto dei paesi di transito e di origine, così come dei diversi *stakeholders*, in primis degli stessi migranti. I flussi hanno carattere internazionale e quindi non possono essere gestiti solo con politiche nazionali. Occorre un sistema di *governance* internazionale, a livello regionale ma anche trans-continentale lungo i corridoi delle migrazioni. Inoltre le migrazioni sono un fenomeno multi-dimensionale che deve perciò essere analizzato, regolato e gestito trovando una coerenza tra i diversi aspetti sociali, economici, politici e di sicurezza[42].
Essendo una idea importata e non elaborata a livello nazionale dal governo centrale, la interpretazione ed applicazione del co-sviluppo in Italia risulta vaga e dai significati diversi a seconda degli attori che si propongono di realizzare azioni in questo campo.
Negli ultimi dieci anni l'idea del co-sviluppo è stata evocata, seppur raramente, soprattutto con riguardo ad alcune tematiche prioritarie per l'Italia, con uno sguardo quindi focalizzato sugli interessi nazionali, tenendo in secondo piano quelli dei paesi di origine o di transito dei flussi.
In primo luogo, il co-sviluppo si è coniugato con riferimento a misure sulla

41 Comunicazione su The Global Approach to Migration One Year On: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0735en01pdf] e Dichiarazione di Tripoli, [http://www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents/vko47/en_GB/1164354155373/].
42 La più recente Comunicazione della Commissione Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies (COM(2008) 611/3) presenta così l'approccio globale: "The Global Approach to migration can be defined as the external dimension of the European Union's migration policy. It is based on genuine partnership with third countries, is fully integrated into the EU's other external policies, and addresses all migration and asylum issues in a comprehensive and balanced manner. Adopted in 2005, it illustrates the ambition of the European Union to establish an inter-sectoral framework to manage migration in a coherent way through political dialogue and close practical cooperation with third countries".

gestione di flussi di migranti per il mercato del lavoro e per l'internazionalizzazione economica italiana. Si tratta, come vedremo più avanti, di attività per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, considerando anche le prospettive di ritorno e circolazione dei migranti, e quindi il rapporto con i paesi di origine. Nel caso della relazione con l'internazionalizzazione economica si ideano ed applicano progetti per far sì che i migranti con il loro ritorno o la loro circolazione, soprattutto di carattere stagionale, favoriscano il commercio e gli investimenti italiani nei paesi di origine.

In secondo luogo, il co-sviluppo si è tradotto nella politica migratoria con riguardo a misure per sostenere il ritorno volontario e forzato, ancorché, finora, non sia stato creato un vero programma nazionale. Si tratta di iniziative di incentivo e assistenza al ritorno che sposano l'interesse di alcune forze politiche italiane a "rimandare a casa propria i migranti", soprattutto quelli illegali, con l'esigenza di garantirne in qualche modo un reinserimento nel tessuto lavorativo e sociale nei paesi di origine. D'altra parte vi sono anche iniziative più di carattere umanitario che rispondono ai bisogni e ai diritti di migranti vittime di traffico e violenza di poter reinserirsi in modo dignitoso nel tessuto sociale.

In entrambi i casi precedenti, il concetto di co-sviluppo risulta in gran parte chiaramente strumentale a interessi nazionali italiani. In ogni modo questo concetto viene utilizzato molto poco. Non c'è bisogno di camuffare la realtà. Le iniziative sono presentate per quel che sono: gestione dei flussi e operazioni di ritorno.

In terzo luogo, è emersa in ogni caso una interpretazione del co-sviluppo più integrata e corrispondente alla retorica europea. Le migrazioni sono considerate nel quadro più ampio dei rapporti tra paesi di destinazione, di origine e transito, nel quale occorre formulare politiche che promuovano un gioco a somma positiva per i diversi attori. Si tratta dell'approccio del *triple win* così come proposto dalle Nazioni Unite[43] e previsto nell'approccio globale dell'Unione Europea. La regolazione dei flussi dovrebbe avvenire in un quadro coerente nel quale vengono negoziati i diversi interessi e trovati compromessi tali da soddisfare i diversi soggetti, e in particolare gli Stati riceventi e quelli di origine e transito. Un attore che dovrebbe risultare in qualche modo protagonista e vincente in questa regolazione dovrebbero essere gli stessi migranti. È evidente peraltro come essi siano tenuti solitamente ai margini, nonostante i proclami al riconoscimento dei loro diritti e al ruolo della Diaspora.

43 L'approccio del *triple win* prevede politiche che migliorino le condizioni di vita dei migranti contribuendo allo stesso tempo allo sviluppo sia del paese di origine che di destinazione. Secondo il precedente segretario generale delle Nazioni Unite Kofi Annan "There is an emerging consensus that countries can cooperate to create triple wins, for migrants, for their countries of origin and for the societies that receive them" (Un report of the secretary general, 2006).

Anche in Italia, come si vedrà nel prosieguo, si è cercato di definire e applicare misure che si ispirano ad un concetto di co-sviluppo integrato. In questo senso l'analisi mostrerà come esistano diversi attori che stanno cercando di rendere operativo questo principio ma, come i sei personaggi in cerca d'autore della commedia pirandelliana, senza uno sceneggiatore che riesca a dare un orientamento coerente e strategico.

3.1.3 Gli attori

In assenza di una politica governativa sul co-sviluppo in Italia, questo concetto – e soprattutto le iniziative ad esso collegate – è stato portato avanti dai diversi attori della società civile, del settore imprenditoriale e delle istituzioni a livello locale. Emerge la vivacità del territorio quale contesto in cui la prossimità tra gli attori e gli interessi convergenti fanno da crogiuolo per la ideazione e realizzazione di azioni concrete. Ciò corrisponde alla vitalità dello sviluppo locale diffuso nel centro e nord Italia e alle relative migliori condizioni di integrazione economica e sociale dei migranti esistenti in queste aree, nonostante la sovraesposizione dei problemi di sicurezza evocati da alcune parti politiche e dai mass media.
L'immigrazione è un fenomeno recente in Italia, rispetto a quanto accaduto in altri paesi europei. Ciononostante anche in Italia è sempre più visibile il ruolo crescente delle associazioni dei migranti. Alcune di queste associazioni, oltre ad essere focalizzate a sostenere una migliore integrazione sociale ed economica dei loro soci, mantengono relazioni transnazionali con i paesi di origine. Queste relazioni assumono perlopiù carattere sociale: le associazioni dei migranti sono interessate a rispondere a problemi di emergenza umanitaria che accadono in patria e a sostenere piccole iniziative per migliorare i servizi educativi e sanitari nei loro villaggi di origine. Alcune di queste associazioni discutono questioni di carattere politico relative al proprio paese e trovano corrispondenza nell'attenzione che stanno dedicando loro partiti e movimenti del paese di origine; altre sono interessate a promuovere relazioni di carattere economico, aprendo camere di commercio bilaterali e intessendo rapporti con imprenditori italiani interessati ad investire nella loro patria. Si creano in questo modo pratiche transnazionali di carattere sociale, economico e politico.
Uno dei principali interlocutori delle associazioni dei migranti sono le autorità locali, Comuni, Province e anche Regioni. Diverse di queste istituzioni locali sono già impegnate in attività di cooperazione decentrata: co-finanziano progetti di organizzazioni non governative e associazioni di volontariato per lo sviluppo umano nei paesi cosiddetti in via di sviluppo e, in alcuni casi, stabiliscono accordi con autorità locali del Sud impegnandosi direttamente in iniziative

di assistenza tecnica e di dialogo. La cooperazione decentrata rappresenta la finestra di opportunità più vicina agli interessi dei migranti. I migranti e le loro associazioni hanno chiesto di entrare in queste attività proponendosi come nuovi attori. Si intreccia in questo caso il valore della prossimità con il fenomeno della catena migratoria: le reti corte che si creano a livello locale tra migranti e istituzioni si innestano nelle reti lunghe che i migranti creano con i territori di origine e che possono corrispondere agli interessi cooperativi delle istituzioni.
Vi sono alcuni esempi significativi di questa corrispondenza tra associazioni di migranti e istituzioni locali. La Regione Friuli Venezia Giulia ha stimolato e sostenuto un processo di aggregazione di associazioni di migranti presenti nel suo territorio. Più di venti associazioni di migranti di diverse nazionalità si sono coinvolte in una serie di attività rivolte alla realizzazione di iniziative di sviluppo a favore delle comunità di origine, sensibilizzando nel contempo i cittadini italiani di questa regione ai problemi dei paesi di origine, alle cause dei flussi migratori e alle questioni dell'integrazione. È stato così creato un tavolo di lavoro che, grazie anche ad un percorso di formazione, ha portato alla individuazione di alcuni progetti di co-sviluppo che sono stati finanziati dalla Regione Friuli Venezia Giulia ottenendo anche co-finanziamenti della Cooperazione italiana, attraverso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Questa esperienza è stata sostenuta grazie all'interesse politico della giunta di centro-sinistra. Le ultime elezioni amministrative hanno portato al governo regionale i partiti del centro-destra, che hanno posto fine a questa sperimentazione.
D'altro canto un'altra amministrazione di centro-destra, quella del Comune di Milano, ha invece scelto il tema del co-sviluppo come uno degli assi su cui concentrare gli sforzi di cooperazione internazionale nel quadro delle iniziative per la preparazione dell'Expo 2015. Il Comune di Milano già da alcuni anni risulta impegnato nel rapporto con le associazioni di migranti, sostenendo loro progetti attraverso i bandi annuali per la cooperazione decentrata. Sono così nate relazioni strutturate in particolare con associazioni di migranti senegalesi che si sono intrecciate con il gemellaggio che Milano ha con la città di Dakar. L'impegno per l'Expo 2015 ha valorizzato questa esperienza allargando il campo di azione a potenzialmente tutte le nazionalità di migranti che vivono a Milano. Il bando del 2008 ha visto la presentazione di una settantina di progetti da parte di associazioni di migranti di circa dieci nazionalità diverse, di questi è stata finanziata una decina di iniziative di co-sviluppo. Nei prossimi anni accanto ai tradizionali bandi, il Comune di Milano ha deciso di sostenere percorsi di formazione, di coinvolgere nuovi finanziamenti da parte di Fondazione bancarie, e di sperimentare nuove iniziative sul versante della valorizzazione delle rimesse. Come nel caso precedente, il co-sviluppo è considerato come una forma positiva di relazione con le comunità dei migranti e di contributo indiretto ad una loro migliore integrazione nel tessuto cittadino.

Diverse autorità locali hanno aperto le attività di cooperazione decentrata alle associazioni di migranti ad esempio: Torino, Bergamo, Padova, Modena, Ravenna, Pescara, Pisa. Si sta quindi diffondendo il riconoscimento dei migranti quali attori per il co-sviluppo. Le autorità locali, oltre al finanziamento di loro iniziative, invitano le associazioni dei migranti a partecipare ai lavori dei tavoli paese che raggruppano diversi enti del terzo settore nel creare iniziative congiunte di cooperazione. I migranti cominciano quindi a partecipare alle strutture formali o informali create dalle istituzioni, a scambiare con associazioni e movimenti locali, a integrarsi nelle relazioni e nelle iniziative collettive.
La relazione tra associazioni di migranti e autorità locali coinvolge il terzo settore italiano e in particolare le organizzazioni non governative (Ong) che tradizionalmente realizzano azioni nei paesi in via di sviluppo che corrispondono ai paesi di origine dei flussi migratori. Diverse associazioni dei migranti diventano associazioni miste aprendosi a soci italiani, così come diverse associazioni e organizzazioni non governative italiane comprendono membri immigrati. Altre associazioni di migranti, gelose della propria autonomia ed identità, decidono di collaborare o di competere con le Ong italiane per l'accesso ai finanziamenti pubblici.
Recentemente alcune grandi associazioni del terzo settore italiano, le Associazione Cristiane Lavoratori Italiani, l'ARCI, la sezione del WWF Italia, le Ong ARCS, IPSIA e Ucodep, il consorzio Etimos di istituzioni di microfinanza, hanno creato il "Laboratorio migrazioni e sviluppo" che ha iniziato a collaborare con associazioni dei migranti sul tema del co-sviluppo. Sono in corso di realizzazione attività congiunte di informazione e sensibilizzazione, formazione e progettazione comune. Il Laboratorio sostiene in particolare associazioni di migranti di secondo livello. La associazione "Juntos por los Andes" raggruppa oltre 20 associazioni di migranti andini che hanno deciso di sostenere iniziative di solidarietà verso i bambini di strada dei loro paesi di origine. Il Laboratorio le ha sostenute nella formazione e nella progettazione di iniziative. La Federazione delle Associazioni dei Senegalesi del Nord Italia, che assomma oltre 20 associazioni di senegalesi dell'area lombardo-veneta, collabora con il Laboratorio per creare una Fondazione che gestirà un fondo di garanzia per favorire l'accesso al credito dei migranti sia in Italia che nel paese di origine, attraverso Banca Etica e banche di credito cooperativo.
Le Fondazioni bancarie sono un altro soggetto che negli ultimi anni ha deciso di impegnarsi nel co-sviluppo in collaborazione con il terzo settore e le associazioni dei migranti. Quattro fondazioni bancarie hanno lanciato nell'ambito dell'iniziativa "Fondazioni 4Africa" un progetto di cooperazione per lo sviluppo locale in Senegal che, assieme ad alcune Ong, coinvolge i migranti sia come attori sia come possibili finanziatori di piccoli investimenti per la filiera agro-pastorale, attraverso il risparmio e le **rimesse**. La Fondazione Cariplo, la

Compagnia San Paolo, la Fondazione Monte dei Paschi di Siena e la Fondazione Cariparma hanno deciso in questo caso di non funzionare come semplici erogatori di finanziamenti, ma hanno preso l'iniziativa e coinvolto associazioni di migranti e Ong interessate a lavorare assieme in un progetto pluriennale che intreccia lo sviluppo locale con il commercio equo e solidale verso l'Italia, il turismo sostenibile e la ricerca di meccanismi per canalizzare una quota del risparmio dei migranti verso la microfinanza. A sua volta la Fondazione Unidea ha deciso di agire sul tema delle migrazioni sia attraverso il coinvolgimento, prima culturale e poi reale, dei 180.000 dipendenti del gruppo Unicredit sia partecipando e sostenendo ad alcune iniziative per l'integrazione sociale e anche nel campo del co-sviluppo. In quest'ultimo caso si tratta in particolare di appoggiare la cooperazione sociale a favore dei cosiddetti *left behind* ovvero degli anziani e dei minori che rimangono a vivere nei paesi di origine, mentre le donne o entrambi i genitori sono emigrati per migliorare la condizione economica. Si tratta del fenomeno del *care drain* che, come si vedrà più avanti, lega i problemi del welfare dei paesi di destinazione con quelli dei paesi di origine.

Anche il settore privato *for profit* ha cominciato a relazionarsi con i migranti su tematiche del co-sviluppo. Il mondo imprenditoriale e in particolare alcune associazioni di categoria che hanno tra i loro soci piccoli imprenditori o artigiani immigrati, oltre ai servizi di informazione e formazione tradizionali, hanno iniziato a sostenere iniziative economiche di carattere transnazionale. Ad esempio la Confederazione Nazionale degli Artigiani dà consulenza ai migranti che vogliono avviare o rafforzare il commercio o piccoli investimenti nei paesi di origine. Il costo di questi servizi è sussidiato grazie a fondi messi a disposizione dalle autorità locali. Il co-sviluppo comprende in questo modo, grazie ai migranti, operazioni economiche che creano nuovi rapporti internazionali, che aprono mercati e sfruttano opportunità di investimento.

Un altro esempio, che ha molta visibilità in Italia e anche all'estero, è quello di Ghanacoop. Si tratta di una cooperativa di ghanesi che importa frutta esotica dal paese di origine in accordo con grandi catene distributive italiane. Questa impresa fa parte del movimento cooperativo, da cui ha ricevuto molto sostegno per la sua creazione e rafforzamento. I migranti hanno creato un nuovo canale commerciale tra il loro paese e l'Italia, e hanno stimolato l'aggregazione della produzione dei contadini in loco. Parte dei profitti sono investiti in interventi di carattere sociale in Ghana. Le sue attività contribuiscono ad offrire ai consumatori italiani l'immagine di migranti imprenditori, responsabili e impegnati tanto in attività economiche di successo quanto in operazioni di solidarietà. L'esempio di questa impresa si è diffuso nel nord-est Italia, e sono diverse le comunità di migranti che cercano di imitarlo. Ghanacoop è appoggiata dalle istituzioni locali

(Comune e Provincia di Modena) e anche dalla Banca cooperativa emiliana che ha visto in questa impresa una operazione innovativa che, oltre alla finalità economica, contribuisce a migliorare l'integrazione dei migranti in Italia.
Il mondo bancario è un altro attore che negli ultimi anni ha scoperto le potenzialità di una nuova clientela: i migranti. Diversi istituti bancari italiani hanno innovato i propri prodotti e servizi per i migranti, lanciando nuove campagne pubblicitarie e sportelli dedicati. L'Associazione Bancaria Italiana (ABI) con il CeSPI ha avviato da alcuni anni un'analisi sul processo di bancarizzazione dei migranti, nel quadro delle sue attività di *corporate social responsability*. L'analisi mira a divulgare buone pratiche e a stimolare le banche a migliorare l'accesso finanziario dei migranti[44]. Alcune banche hanno cominciato ad indagare l'opportunità di entrare nel mercato delle rimesse e di sviluppare i rapporti con i sistemi bancari dei paesi di origine. L'interesse delle banche è legato alla possibilità di offrire ai migranti pacchetti più completi e quindi di poter gestire un volume di risparmio più grande. La diversificazione dell'offerta stimola la concorrenza e riduce i costi di trasferimento monetario per i migranti. Questo tema è una componente importante del dibattito sul co-sviluppo, perché una migliore canalizzazione delle rimesse risponde tanto agli interessi dei migranti quanto a quelli dei sistemi bancari dei paesi di residenza e origine.
Ancillare al tema delle rimesse è quello sulle sperimentazioni di canalizzazione del risparmio verso la microfinanza nei paesi di origine. Alcune banche italiane si stanno interessando, soprattutto per motivi di responsabilità sociale, ad avviare rapporti con istituzioni di microfinanza nei paesi di origine dei migranti. Il tentativo è quello, non solo di canalizzare a costi bassi o nulli l'invio delle rimesse, ma di indirizzare queste risorse verso entità che operano per sostenere la micro e piccola imprenditorialità. In questo modo i risparmi dei migranti vengono investiti in attività produttive importanti per nutrire lo sviluppo locale. Del resto, l'interesse verso la microfinanza riguarda tanto il versante del paese di origine quanto quello italiano: sono diversi infatti i fondi di garanzia aperti da autorità locali e da associazioni di categoria per consentire l'accesso dei migranti e di altre categorie svantaggiate al microcredito e al credito bancario. Questa è chiaramente una pratica di co-sviluppo: una iniziativa che si realizza sia "qui" che "là" con la finalità di contribuire alla inclusione sociale.

44 Si veda l'ultimo rapporto di Josè Luis Rhi-Sausi e Marco Zupi (a cura di), Banche e nuovi italiani. I comportamenti finanziari degli immigrati, ABI-CeSPI, Bancaria editrice, 2009.

3.1.4 Le tipologie di azione

Gli attori, protagonisti delle diverse iniziative che possono essere considerate nell'ambito del co-sviluppo, hanno creato campi di azione riconducibili a sei tematiche[45]:

1. Sviluppo comunitario e intercultura
2. Circuiti economici transnazionali e ritorno imprenditoriale
3. Gestione dei flussi per motivi di lavoro, circolarità e ritorni
4. Welfare transnazionale
5. Iniziative umanitarie, di assistenza al ritorno e alla reintegrazione per categorie svantaggiate
6. Rimesse individuali e collettive

Come già visto, sono numerose le associazioni di migranti che hanno a cuore il benessere delle loro famiglie allargate che rimangono in patria così come delle comunità di origine. Tali associazioni promuovono iniziative di sviluppo comunitario attraverso l'investimento di rimesse collettive, l'invio di beni come medicinali e attrezzature per le scuole e per la sanità, il finanziamento di piccole infrastrutture irrigue per lo sviluppo agricolo locale, e così via. Queste iniziative coinvolgono i soci e cercano di coinvolgere cittadini e istituzioni dei territori di residenza. Le associazioni dei migranti svolgono in questo senso attività di lobbying sulle istituzioni; altre volte giocano un ruolo di "facilitatrici" nei processi di sviluppo avviati da Ong ed enti locali.
È interessante inoltre mettere in luce come spesso l'attività di mediazione culturale, svolta presso istituzioni ed enti locali, costituisca il primo passo verso un impegno delle associazioni dei migranti in progetti di sviluppo. Attraverso il lavoro in questo campo le associazioni stabiliscono un più stretto rapporto di interazione con gli enti locali e divengono maggiormente capaci di accedere ai finanziamenti per lo sviluppo. Diverse autorità locali hanno finanziato progetti presentati da associazioni e comunità di immigrati i cui membri, in diversi casi, svolgevano attività di mediazione culturale o partecipavano alla consulta degli immigrati presso gli stessi enti finanziatori. Per altro verso è grazie alle attività di co-sviluppo che le associazioni di migranti realizzano nuove attività di sensibilizzazione ed educazione alla intercultura nelle scuole italiane, in festival

45 Si veda a questo proposito Flavia Piperno e Enza Reina, "Migrazioni e sviluppo nelle politiche degli enti locali", CeSPI Working Paper, 17/2005.

e teatri. Si realizza così un rapporto virtuoso tra co-sviluppo e mediazione culturale.
Quanto affermato porta a supporre che ad un maggiore grado di integrazione dei migranti presso le strutture dei paesi di arrivo corrisponda un maggiore stimolo all'impegno transnazionale sui temi dello sviluppo. D'altro canto è probabilmente vero anche che il coinvolgimento transnazionale dei migranti possa fornire in diversi casi la base per una maggiore interazione dei migranti con le istituzioni dei paesi di arrivo: associazioni con legami transnazionali forti possono infatti divenire importanti punti di riferimento per tutte le istituzioni (non solo enti locali, ma anche banche ed Ong) che intendono avviare attività nei paesi di emigrazione.
Sono numerose le iniziative di sviluppo comunitario portate avanti dalle associazioni dei migranti. Molte fanno capo ad associazioni di nazionalità dell'Africa sub-sahariana, in particolare di senegalesi e ghanesi, sollecitate anche da programmi di cooperazione[46] di cui si dirà più avanti, ma se ne cominciano a registrare da parte anche di altre nazionalità come congolesi, camerunesi, migranti da Capo Verde e dal Burkina Faso. Emergono così dinamiche imitative e di moltiplicazione e diffusione delle pratiche di transnazionalismo sociale.
Gli immigrati risultano particolarmente attivi nel lavoro autonomo e nella creazione di piccole imprese. È un dato di fatto che negli ultimi anni l'imprenditorialità migrante è aumentata rapidamente, raggiungendo tassi di crescita superori a quelli delle imprese italiane. Alcuni di essi possono essere considerati agenti per l'integrazione economica tra paese di origine e di destinazione grazie alle loro aziende per il commercio di generi alimentari o artigianali; altri sono impegnati nel favorire il turismo verso il loro paese ed altri ancora lavorano in aziende italiane per promuoverne l'internazionalizzazione.
Iniziative di co-sviluppo possono incentivare l'inclinazione all'imprenditorialità dei migranti puntando su differenti percorsi e obiettivi. Allo stato attuale, due sono gli approcci principali alla tematica: il primo prevede la creazione di circuiti economici transnazionali all'interno dei quali i migranti possano svolgere un ruolo di interfaccia o intraprendere percorsi di investimento. Il secondo prevede il ritorno produttivo dei migranti i quali, investendo nel proprio paese il capitale e le competenze acquisite all'estero, compensano in parte la perdita di cervelli (*brain drain*) – dovuta all'emigrazione di cittadini giovani e qualificati – con un guadagno di competenze (*brain gain*) a favore della madrepatria.
In diversi casi, i progetti si rivolgono a immigrati già qualificati cui vengono indirizzati corsi di formazione attraverso percorsi didattici o stage in azienda.

46 Si veda Andrea Stocchiero, "Learning by doing: Migrant transnationalism for local development in MIDA Italy-Ghana/Senegal programme", CeSPI Working Paper, 48/2008.

Al termine di tale processo i migranti possono essere assistiti nel percorso di ritorno e avvio di piccole e medie imprese, poste in rete con la realtà produttiva italiana. L'obiettivo è quello di creare delle partnership tra imprenditori italiani e stranieri oppure tra imprenditori della diaspora e imprenditori nei paesi di origine. L'esito atteso può essere l'esternalizzazione di alcune fasi del processo produttivo, la creazione di joint ventures, l'incremento degli investimenti diretti esteri o il rafforzamento di circuiti commerciali e filiere produttive.
Negli ultimi anni anche agenzie dei paesi di origine si stanno impegnando, attraverso missioni in Italia e il miglioramento dei loro servizi informativi e di incentivo, ad incontrare gli emigrati che hanno avviato attività produttive per stimolarli a commerciare ed investire nella loro patria. Il problema in alcuni casi è quello di cercare di ristabilire un legame di fiducia che si è spezzato e di dimostrare che il paese di origine sta cambiando e ha bisogno anche dei migranti per crescere.
Il reclutamento di forza lavoro migrante che risponda alle necessità dei mercati locali italiani è una misura invocata dal mondo imprenditoriale del nostro paese. A livello programmatico, ad esempio, la Regione Veneto e la Regione Lombardia sono quelle che maggiormente teorizzano la creazione di una politica per definire il fabbisogno di personale e sostenere una sua selezione e formazione per inserirlo nel mercato del lavoro locale. Si tratta di manodopera di carattere stagionale, ma anche di operai comuni e specializzati per le imprese manifatturiere, e di personale infermieristico. In accordo con il Ministero del Lavoro sono state avviate alcune iniziative di reclutamento direttamente nei paesi di origine dei flussi secondo quanto previsto dalla legge sull'immigrazione, scontrandosi però con problemi di ordine burocratico e tecnico, e coinvolgendo un piccolo numero di migranti (da poche decine a qualche centinaio di persone). Il rapporto costo/benefici di queste forme assistite di reclutamento appare particolarmente alto.
Rispetto al principio del co-sviluppo sono ancora poche quelle iniziative che considerano il reclutamento nell'ambito di programmi per la circolazione delle competenze che tengano conto anche dei problemi del mercato del lavoro dei paesi di origine. I progetti di reclutamento hanno probabilmente il vantaggio di agevolare l'integrazione sociale e l'inserimento professionale dei migranti nel territorio italiano ma rischiano di accentuare il problema della fuga di personale specializzato, e dunque l'impoverimento del capitale umano e sociale nei paesi di provenienza. Un ulteriore problema riguarda la perdita sull'investimento che i paesi di origine hanno sostenuto per formare quel capitale umano. Le politiche di reclutamento rischiano di esacerbare questi problemi, a meno che non siano compensate da un parallelo sforzo di investimento nel mercato del lavoro di questi paesi integrando la politica migratoria con quella per la cooperazione allo sviluppo e per una internazionalizzazione economica più

cooperativa. Si tratta infatti di costruire complementarità coerenti tra flussi di manodopera, di delocalizzazione produttiva e di investimenti diretti esteri, per la creazione di catene di valore dove si distribuiscano incrementi del reddito tanto nei territori di destinazione che di origine. Questo processo dovrebbe portare, secondo l'approccio teorico standard, alla riduzione dei differenziali e quindi alla sostituzione progressiva dei flussi di manodopera con commercio e investimenti. Prescindendo dalla effettiva realizzazione di questo processo, nel breve termine si creano squilibri a danno dei paesi di origine, soprattutto di quelli che non sono nelle condizioni di attrarre investimenti.

Per questo motivo sono degni di rilievo tutti quei progetti che, con modalità diverse, puntano a "compensare" la perdita di competenze scaturita dalle pratiche di reclutamento attraverso azioni di sviluppo in loco: ad esempio attraverso l'ampliamento dell'offerta formativa nei paesi di origine, il ritorno del personale reclutato dopo un certo periodo di tempo o lo stanziamento di fondi di sviluppo. In altri casi il reclutamento viene diretto espressamente alla selezione di personale in esubero nei paesi di origine, divenendo così strumento di gestione dei flussi migratori e di riduzione dello spreco di competenze (*brain waste*) che si crea a livello locale.

Un altro tema innovativo che si può fare rientrare nel concetto di co-sviluppo riguarda il welfare transnazionale[47], e cioè il fenomeno per cui il flusso di donne migranti da un lato supplisce a carenze del sistema di welfare nei paesi di destinazione – si pensi al cosiddetto "badantato" – e, dall'altro, genera nuovi problemi di welfare nei paesi di origine a causa del cosiddetto *care drain*. In questi paesi l'aumento dell'emigrazione femminile, richiamata dalla domanda di cura sui mercati occidentali, priva di adeguate cure le famiglie di appartenenza, specie i soggetti più deboli come minori e anziani.

Vi è un importante impatto dell'emigrazione femminile sul welfare locale. Non solo le donne che emigrano drenano risorse professionali da settori chiave del welfare locale (skill drain), come quello sanitario, assistenziale e scolastico. Ma la partenza di molte donne, sottraendo un'importante fonte di cura informale (*care drain*) si risolve in una maggiore e diversa domanda di cura rivolta al sistema formale[48].

47 Relativamente a questo tema il testo riprende considerazioni scritte di Flavia Piperno, si vedano in particolare le analisi in [www.cespi.it/polmig07.html].

48 Per quanto riduarda lo *skill drain* il caso della Romania è significativo. In questo paese si registra una fortissima carenza di staff da impiegare nel settore medico e socio-sanitario. Le infermiere, ad esempio, sono la metà rispetto alla media UE (dati WHO 2002) e il loro numero si è ridotto del 10% tra il 1998 e il 2003 (dati INS, 2005). Complici i bassi salari e la domanda dall'estero. Del tutto simile è il trend nel settore dell'assistenza ad anziani e disabili. Del resto, anche il *care drain* ha un impatto forte. Nel 2005, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali rumeno calcolava che il 17% dei minori con madri e padri all'estero beneficiava di un qualche tipo di protezione sociale pubblica o era in attesa di beneficiarne. Tutto ciò si trasforma in una rinnovata domanda di servizi

L'impatto della transnazionalizzazione della famiglia si estende anche ad altri settori del welfare. Scuole, cooperative sociali che si occupano di minori, servizi sociali locali in diversi contesti di origine, specie nell'Europa dell'Est, si stanno mobilitando attraverso nuove inziative per far fronte alle nuove problematiche di cui i minori con genitori all'estero si fanno portatori. Anche le strutture che si occupano di anziani risentono dell'accresciuta migrazione femminile in quanto si trovano a dover fronteggiare la domanda di un maggior numero di anziani soli, specie in contesti di forte invecchiamento della popolazione come quelli dell'Europa dell'Est e contemporaneamente subiscono l'impatto di una vasta fuga di personale qualificato che cerca impiego all'estero sui mercati della cura occidentali.

In questo contesto, anche a partire da un rinnovato ruolo della cooperazione sociale, diviene strategico riflettere su nuove prassi che consentano una valorizzazione del lavoro migrante nel settore dell'assistenza e della cura, in funzione di uno sviluppo sociale comune e della promozione delle biografie professionali dei soggetti coinvolti. Alcuni esperimenti pilota hanno dimostrato l'importanza di un impegno in questo senso. In alcuni paesi, lo sviluppo di partenariati tra cooperative operanti nel settore sociale nei contesti di arrivo e di origine ha creato migliori possibilità di sviluppo e circolazione delle competenze ed ha rafforzato l'attrattività delle professioni di cura e assistenza e la motivazione al lavoro anche a fronte di salari ridotti (è ad esempio questo il caso dell'attività promossa dalla Caritas in Romania[49]).

In Italia, specie in Emilia Romagna, alcune cooperative sociali si sono per la prima volta impegnate a gestire la formazione in loco, il reclutamento e la circolazione del personale con l'obiettivo di inserire fin da subito il personale di cura nella rete dei servizi in Italia e ridurre il rischio di *labour shortage*, specie in alcuni periodi dell'anno. Si è trattato di iniziative di ridottissima scala che non hanno avuto un immediato successo, ma che hanno aperto la strada ad un più vasto impegno in questo senso[50].

Altre sperimentazioni potrebbero essere tentate. Ad esempio, politiche destinate, come vorrebbero fare molte Ong locali, a far confluire parte delle rimesse di cura in forme di welfare mix rafforzerebbero l'offerta di welfare locale e al tempo stesso renderebbero disponibile per la famiglia transnazionale un'offerta di servizi affidabili e in grado – rispetto a soluzioni "fai da te" – di sfruttare economie di scala. Infine, se sostenute attraverso politiche ad

dedicati a minori (sia in termine di strutture che di formazione professionale), che ricade per altro sulle regioni più povere – come la Moldavia Rumena - che sono quelle a più forte emigrazione verso l'Italia.

49 Per maggiori dettagli si veda il sito: [www.Caritas.org.ro].

50 Si veda a questo proposito: F. Piperno, "Fuga di welfare. Quale equilibrio?", CeSPI, ottobre 2006 [http://www.cespi.it/SCM/strand2/fuga%20di%20welfare-Piperno.pdf].

hoc, le donne potrebbero divenire imprenditrici sociali e promotrici di reti transnazionali di welfare grazie a competenze e contatti acquisiti all'estero.
Diverse autorità locali assieme ad associazioni di volontariato si sono impegnate in iniziative per il rimpatrio e la reintegrazione assistita di migranti rientranti nelle cosiddette categorie deboli e quindi con finalità di tipo umanitario. Si sono realizzati percorsi di formazione-rientro di detenuti in attesa di espulsione a fine pena. Altri progetti hanno riguardato il sostegno all'inserimento socio-lavorativo nel paese di origine di vittime di tratta ed ex-detenuti in via di espulsione. Le attività per raggiungere questo scopo comprendono una formazione in Italia (che per gli ex-detenuti comincia durante il periodo di prigionia) ed un percorso mirato di assistenza nel paese di origine (attraverso sussidi o microcrediti, opportunità di formazione e mediazione al lavoro). Una analisi[51] mostra come i migranti di ritorno assistiti attraverso programmi di sostegno socio-lavorativo presentino una maggiore integrazione nel contesto di origine e una minore propensione ad una nuova emigrazione per vie illegali rispetto a coloro che non avevano ricevuto alcuna assistenza.
Un'altra categoria di soggetti svantaggiati che preoccupa molte istituzioni locali sono i minori non accompagnati. In alcuni comuni vi sono servizi di pronto intervento operativo e strutture di accoglienza dei minori. Il futuro dei minori, successivo alla permanenza all'interno delle strutture, viene valutato caso per caso. Dove ragionevole, sono previsti programmi educativi e di inserimento sociale, altrimenti si considera la possibilità de rimpatrio assistito. Conosciuto è il caso del Comune di Torino che ha sottoscritto due protocolli d'intesa per il rimpatrio assistito dei minori marocchini e rumeni non accompagnati.
Altre autorità locali sono critiche rispetto a queste iniziative e, a seguito del fallimento di alcuni progetti, hanno avviato sperimentazioni volte ad assistere i minori affinché restino nel paese di arrivo anziché tornare in quello di origine. Si realizzano quindi programmi per l'affidamento dei minori a famiglie italiane e presso strutture apposite.
Nel campo dell'assistenza alle vittime di tratta si registrano interventi individualizzati di rimpatri onorevoli nei paesi di origine delle vittime di tratta, con azioni per il reinserimento socio-economico delle donne nel paese di arrivo. I rimpatri onorevoli vengono in gran parte svolti attraverso il pacchetto dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni che garantisce a tutte le donne che rientrano nell'art. 18 della legge sull'immigrazione un'assistenza psicologica, medica e legale oltre che un aiuto concreto al reinserimento in

51 F. Piperno, L. Coslovi, "Rimpatrio forzato e poi? Analisi dell'impatto delle espulsioni di differenti categorie di migranti: un confronto tra Albania, Marocco e Nigeria", CeSPI Working Papers 13/2005, http://www.cespi.it/WP/WP13-it.pdf

patria (anche attraverso un tutoraggio in loco della durata di almeno sei mesi, diretto a favorire la loro effettiva reintegrazione familiare, sociale e lavorativa).
Diversi enti locali ricorrono ai programmi di ritorno volontario assistito allestiti dall'OIM a favore di differenti categorie di migranti (per lo più richiedenti asilo e persone il cui permesso di protezione temporanea è scaduto). Le misure previste includono: informazioni aggiornate sulla situazione socio/economica del paese di origine e sulle condizioni di sicurezza; organizzazione e copertura delle spese di viaggio; assistenza per l'ottenimento di documenti ed erogazione di un'indennità media di reintegrazione pari a circa 1.500 euro per nucleo familiare.
La valorizzazione delle rimesse è infine un altro tema del co-sviluppo che sta coinvolgendo diversi attori italiani. Del resto, negli ultimi anni, la capacità di risparmio e di investimento mostrata dalla popolazione immigrata residente in Italia e il deciso incremento dei flussi di rimesse diretti verso i paesi di provenienza (si calcola che nel 2003 le rimesse trasferite solo attraverso il canale bancario fossero circa 1,2 miliardi di euro, aumentate nel 2007 a 6 miliardi di euro) hanno reso manifesta l'importanza reale e potenziale del migrante come attore finanziario.
Come già scritto in precedenza l'Associazione Bancaria Italiana è impegnata a promuovere un miglioramento dei prodotti e dei servizi verso i migranti, tra cui la riduzione dei costi di invio delle rimesse. Alcune banche, in particolare quelle che per statuto hanno finalità di carattere sociale come le casse di credito cooperativo, hanno stretto rapporti con alcune nazionalità di migranti concentrati nei loro territori e stanno cercando di appoggiare iniziative solidali finanziate con rimesse collettive e meccanismi per trasferire le rimesse individuali verso casse cooperative nei paesi di origine (ad esempio in Ecuador e Senegal).
Alcune piccole iniziative di associazioni e organizzazioni non governative hanno cercato di costruire meccanismi di trasferimento delle rimesse a minor costo, in accordo con filiali di banche italiane e dei paesi di origine (in particolare Marocco e Senegal), ma hanno avuto vita breve a causa delle scarse economie di scala e quindi di un non soddisfacente rapporto tra costi e benefici. Recentemente anche le Fondazioni bancarie, come già scritto, cercano di promuovere la canalizzazione delle rimesse dei migranti verso istituzioni di microfinanza operanti in Senegal. Si prevede quindi la creazione di alleanze tra banche italiane, operatori di trasferimento monetario, banche commerciali e casse rurali.
Un altro strumento su cui si sono avviate delle sperimentazioni riguarda la costruzione di fondi di garanzia, costituiti da risorse pubbliche e di sponsor privati, per favorire l'accesso al credito dei migranti sia in Italia che nei paesi di origine. La Regione Sicilia ha finanziato un fondo di garanzia per facilitare

l'accesso al credito da parte dei migranti presso una banca italiana e le Poste tunisine, a cui si accompagna un prodotto per il trasferimento delle rimesse. Come già scritto, è in fase di avvio la costituzione di una Fondazione di associazioni senegalesi immigrati nel Nord Italia che con l'assistenza tecnica di esperti e della Banca Etica, dovrà gestire un fondo di garanzia per l'accesso al credito che si accompagna all'impiego del risparmio e delle rimesse dei migranti per iniziative produttive. Altre idee di questo tipo stanno circolando in attesa si trovare partner e risorse per una loro applicazione.

È interessante notare come tutte le iniziative ora descritte attribuiscano un ruolo importante al circuito della microfinanza in loco. Tale strategia si rivela in parte corretta in quanto favorisce una più ampia distribuzione geografica delle rimesse, consente la ricezione del denaro anche a soggetti non bancarizzati, aumenta la liquidità delle strutture di microfinanza in loco, e fa sì che i risparmi e le rimesse individuali vadano indirettamente a stimolare il circuito degli investimenti. Bisogna tuttavia considerare che si tratta di una politica anche rischiosa, in quanto non sempre gli istituti di microfinanza sono auto-sostenibili (spesso infatti continuano a dipendere dai programmi di cooperazione che li creano); si tratta inoltre di organizzazioni estremamente vulnerabili rispetto ai rischi-paese e ad eventuali crisi di solvibilità dei propri clienti. Spesso tali strutture hanno dimensioni assai ridotte, mancano delle risorse umane e degli strumenti necessari a lanciare nuovi prodotti, a costituire reti stabili ed a gestire flussi di danaro provenienti dall'estero, riconoscendo ai clienti e quindi anche ai migranti una adeguata remunerazione e sicurezza del risparmio.

Infine, si sono avviate delle iniziative che appoggiano l'investimento di rimesse collettive dei migranti in attività di sviluppo comunitario. Un utile confronto in questo campo è il famoso programma 3x1 realizzato dalla diaspora messicana negli Stati Uniti. In base a tale programma per ogni dollaro proveniente dalle rimesse la Federazione nazionale messicana, lo Stato e il municipio di provenienza dei migranti mettono in un fondo di sviluppo un altro dollaro ciascuno. Nel caso italiano il co-finanziamento può provenire anche da soggetti operanti nel paese di arrivo dei migranti: la Cooperazione italiana, autorità locali e Ong oltre che organizzazioni internazionali. Questo è quello che è avvenuto con un programma particolarmente significativo per la sua scala: il MIDA (Migration for Development in Africa) promosso dall'OIM ha unito le rimesse collettive dei migranti al finanziamento della Cooperazione italiana e di numerose autorità locali come Regioni, Province e Comuni del centro e nord Italia.

3.1.5 Dal Governo italiano alla Commissione europea

Il precedente accenno al programma MIDA consente di introdurre una breve analisi sul ruolo che gioca il governo centrale italiano e in particolare il Ministero degli Affari Esteri (MAE) per la sua possibile competenza sul tema del co-sviluppo. A questo proposito come si è già evidenziato nella introduzione, risulta evidente l'assenza di una politica specifica sul co-sviluppo. Piuttosto il MAE, attraverso la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, ha sostenuto alcuni programmi di organismi internazionali. Risalta in particolare il rapporto della Cooperazione italiana con l'OIM. Questo organismo internazionale è particolarmente attivo nel proporre al MAE iniziative che comprendono diverse tematiche relative alla gestione dei flussi migratori e anche al co-sviluppo.
Tra le diverse iniziative sono soprattutto due quelle che cercano di coinvolgere i migranti per contribuire allo sviluppo del paese di origine favorendo nel contempo una loro migliore integrazione in Italia. Il programma più conosciuto, iniziato nel 2002 e durato per oltre cinque anni attraverso diverse fasi, è MIDA. Sono state svolte attività di conoscenza e di tessitura di relazioni con le associazioni migranti senegalesi e ghanesi in diversi territori ove si concentrano queste comunità. È stato facilitato l'incontro di queste comunità con le istituzioni locali al fine di creare partenariati per il co-sviluppo. Sono state raccolte centinaia di proposte. Diverse sono state selezionate e accompagnate attraverso attività di formazione nei paesi di origine, d'accordo con i governi locali e agenzie dedicate alla promozione della piccola impresa. Le risorse raccolte dai migranti e dalle istituzioni locali sono state quindi investite in progetti di sviluppo comunitario e di creazione d'impresa. Recentemente la Cooperazione italiana ha deciso di aprire l'accesso ad un credito di aiuto al Senegal di 20 milioni di euro ai migranti, legandolo alle attività svolte con MIDA. Lo stesso è in corso di realizzazione con un credito di aiuto di 10 milioni di euro al Ghana.
Considerato il relativo successo di MIDA, l'OIM ha deciso di analizzare la possibilità di replicare la metodologia anche per le comunità latinoamericane che vivono in Italia. È quindi in fase di avvio, sempre con un contributo della Cooperazione italiana, il programma MIDLA, ovvero "Migranti per lo sviluppo latinoamericano". In questo caso si tratta di realizzare attività propedeutiche per identificare piste di azioni in quattro campi: sviluppo comunitario, imprenditoria transnazionale, circolazione di competenze, e valorizzazione delle rimesse individuali.
Sempre l'OIM, in accordo con le associazioni del terzo settore che fanno parte del Laboratorio migrazioni e sviluppo, e con l'assistenza del CeSPI, sta costruendo un sito che offrirà ai migranti la possibilità di comparare i costi di trasferimento delle rimesse di diversi operatori bancari e di *money transfer*. Il sito replica in Italia iniziative simili già attive in diversi paesi occidentali. Questa iniziativa risponde inoltre agli impegni presi dagli Stati del G8 sul tema delle rimesse.

Un altro programma di cooperazione che però si è focalizzato di più nell'approntare un meccanismo di gestione dei flussi per motivi di lavoro è IMIS: Integrated Migration Information System. In questo caso l'OIM con il finanziamento della Cooperazione italiana svolge attività di rafforzamento istituzionale del Ministero del Lavoro egiziano e ha creato un database per l'incontro di domanda e offerta di lavoro, la selezione e la formazione di migranti da inserire nel mercato del lavoro italiano. A fianco di queste attività vi sono iniziative per facilitare il rapporto con la diaspora egiziana in Italia con particolare attenzione agli imprenditori che potrebbero essere rafforzati nei loro rapporti economici con il paese di origine.
Quest'ultimo progetto evidenzia come il tema del co-sviluppo debba essere considerato nell'ambito di una politica estera italiana che utilizza la cooperazione in una negoziazione più ampia con i paesi di origine che riguarda la gestione dei flussi migratori, il loro controllo, la definizione di accordi per la riammissione dei migranti irregolari. Si possono ricordare ad esempio gli accordi dell'Italia con l'Albania, con la Tunisia, con l'Egitto ed ora con la Libia. Da questo punto di vista la cooperazione con l'Albania ha compreso oltre alla tradizionale cooperazione allo sviluppo, la cooperazione tra forze di polizia per controllare e ridurre il traffico di persone, quella sulla gestione dei flussi per motivi di lavoro, e la cooperazione per la riammissione degli espulsi. Dopo 10 anni di collaborazione la situazione appare stabilizzata e di reciproca soddisfazione. Viceversa nel caso dei rapporti con i paesi del Mediterraneo meridionale, e in particolare con la Libia, sussistono forti dubbi sull'effettiva applicabilità degli accordi e sul rispetto dei diritti umani. L'esternalizzazione del controllo dei flussi dalle frontiere italiane, ed europee, a quelle dei paesi di transito pone infatti importanti questioni politiche ed etiche.
In questo quadro è evidente come non esista una politica italiana di co-sviluppo, semmai questo concetto e principio vengono piegati e reinterpretati in funzione di interessi nazionali di sicurezza e per il mercato del lavoro. D'altra parte la politica italiana di cooperazione allo sviluppo potrebbe essere quella che più valorizza il co-sviluppo nell'ottica del *triple win* e dell'approccio globale sostenuto dall'Unione Europea. Ma la crisi finanziaria ha ridotto ancor di più il peso di questa politica e nella programmazione triennale 2009-2011 le migrazioni sono citate solo come un fenomeno che motiva l'azione sulle radici degli squilibri tra paesi poveri e ricchi.
L'assenza di interlocutori istituzionali a livello centrale fa sì che i diversi attori che si stanno spendendo in iniziative di co-sviluppo saltino il livello nazionale prendendo come punto di riferimento la politica dell'Unione Europea. Le autorità locali, le organizzazioni della società civile e le associazioni di migranti dialogano con la Commissione europea e partecipano alle sue politiche.
L'Unione Europa rappresenta quindi l'istituzione guida e la finestra di

opportunità più importante per gli attori italiani impegnati nella politica di co-sviluppo. D'altra parte è evidente come il salto del livello nazionale depotenzi le possibilità per l'Italia di partecipare con più peso a questa politica. Mentre, invece, il governo centrale spinge per una maggiore condivisione europea dei costi del controllo dei flussi alle frontiere con l'Africa.

3.1.6 Conclusioni

Il co-sviluppo in Italia è presente attraverso l'iniziativa di molteplici attori che, però, operano in assenza di una politica nazionale sul tema. Non vi sono orientamenti, non ci sono programmi strutturati e le risorse sono scarse. Gli attori sono alla ricerca di un sistema nel quale ordinare e potenziare le diverse azioni, ma si trovano senza strategie di medio e lungo periodo e con poche possibilità di accrescere capacità ed avere un impatto significativo. Manca ancora un rapporto strutturato con i migranti e le loro associazioni. Non è ben compresa l'importanza di connettere integrazione e transnazionalismo, coesione sociale e sviluppo umano, e quindi le azioni sono spezzettate e non coordinate.
D'altra parte una vera politica di co-sviluppo sarebbe incoerente con l'attuale politica di immigrazione. In Italia la priorità è focalizzata sul controllo dei flussi e sulla sicurezza. La politica migratoria è comandata dal Ministero dell'Interno, parzialmente da quello del Lavoro e solo in forma funzionale dal Ministero degli Affari Esteri. La prospettiva è quella di un interesse nazionale concepito in modo miope, restrittivo, poco coerente, con una considerazione scarsa e strumentale dei rapporti con i paesi di transito e di origine, e senza visione positiva sul ruolo delle migrazioni per lo sviluppo umano secondo quanto proposto da Undp.
La politica dell'Unione Europea è considerata necessaria in quanto funzionale a questo interesse. Il rapporto con i paesi di transito e di origine si gioca tatticamente negoziando la domanda di controllo e di selezione dei flussi con l'offerta di incentivi. In questo quadro, approcci innovativi come quelli su mobilità e sviluppo umano, co-sviluppo, rispetto dei diritti umani a livello glocale, appaiono strumentali. Il co-sviluppo potrebbe essere eventualmente e retoricamente utilizzato per favorire misure di ritorno e per la circolazione dei migranti secondo i fabbisogni del mercato del lavoro italiano.
Nonostante ciò, come si è visto, il territorio italiano presenta una interessante vivacità di sperimentazioni e impegno da parte di molti e diversi attori. Il problema è lo scarso impatto di queste iniziative. Le sperimentazioni hanno scale limitate. Gli attori sono deboli. Non vi sono processi di apprendimento collettivo e di costruzione di iniziative per un reciproco rafforzamento. Di conseguenza anche la pressione per una politica italiana di co-sviluppo innovativa e virtuosa è assente.

Non vi è ancora sufficiente consapevolezza della validità del concetto di co-sviluppo in un mondo sempre più interdipendente e denazionalizzato[52], dove le pratiche positive transnazionali, l'inter-culturalità e la ricerca di forme di governance multi-attoriale e multi-livello appaiono come politiche e strumenti necessari per una convivenza più civile e dai benefici comuni.
Forse, un parziale cambiamento a favore del principio del co-sviluppo potrà venire dalla convergenza tra europeizzazione della politica migratoria e movimento dal basso dei diversi attori che stanno cercando forme di coordinamento per fare un salto di qualità e di scala, stimolando il dibattito pubblico nazionale e proponendo orientamenti innovativi.

52 Si veda per questo concetto, e per una spiegazione sistemica dei flussi migratori, Saskia Sassen, "Una sociologia della globalizzazione", Einaudi, 2008.

3.2 Le rimesse dei migranti: esperienze ed opportunità per lo sviluppo locale nei contesti di origine

Sebastiano Ceschi, CeSPI

3.2.1 Migrazioni, transnazionalismo e co-sviluppo

Le migrazioni non sono certo un fenomeno nuovo o inedito. Nello spazio europeo, a partire almeno dal XVIII secolo, i fenomeni di mobilità interna per motivi economici costituiscono una caratteristica non trascurabile dello sviluppo del continente, del suo tessuto demografico e sociale cosi come dei suoi orientamenti politici e culturali[53]. Tuttavia, se le migrazioni degli ultimi due-tre secoli appaiono già fortemente connesse con i processi di globalizzazione e di ristrutturazione capitalistica, gli attuali fenomeni di mobilità sembrano avere un'andatura più intensa e qualitativamente differente rispetto al passato, e in buona parte costituiscono una risposta a questi più accentuati processi. Sempre più persone si spostano attraverso gli Stati, trasferendosi a vivere, temporaneamente o in modo definitivo, in un luogo diverso da quello dove sono nati (intorno ai 200 milioni secondo le ultime stime).

Nell'ambito delle variegatissime implicazioni della migrazione e dei forti cambiamenti provocati dalla sempre più consistente presenza di popolazione straniera, in particolare di quella proveniente dai paesi a basso reddito e di culture diverse, è importante in questo momento operare per un ampliamento e una valorizzazione dell'impatto delle migrazioni, partendo da chiavi di lettura diverse da quelle dell'allarmismo sociale e adottando orientamenti e prospettive di azione politica e sociale alternative rispetto alla chiusura, la discriminazione e la negazione dei diritti. I fenomeni migratori costituiscono, infatti, anche un notevole fronte di opportunità, oltre che di problemi complessi e articolati: opportunità di interazione e di crescita a diversi livelli per la società italiana, di sviluppo economico, sociale e politico dei paesi di provenienza e di destinazione, di aumento dell'interscambio e di possibilità di internazionalizzazione tra società, di riequilibrio di relazioni sbilanciate e inique con i paesi a basso reddito.

L'occasione per un rinnovamento della relazione con i gruppi stranieri e con i loro paesi ci è direttamente fornita dagli stessi migranti e dalle loro pratiche

53 Si veda, ad esempio l'interessante, ricostruzione fatta da Saskia Sassen nel suo testo "Migranti, coloni, rifugiati", Feltrinelli, Milano 1999.

dentro e attraverso i confini delle società di destinazione, dai legami sociali da loro alimentati nel paese di provenienza e dal loro crescente protagonismo in quello di residenza. Uno degli aspetti più spesso sottolineati della presenza dei gruppi immigrati nelle società occidentali contemporanee è, infatti, la loro attitudine a esercitare una "doppia presenza", ad articolare cioè la propria vita e le proprie attività in diversi spazi sociali: se da un lato la popolazione straniera spinge fortemente verso processi di inserimento e di pieno riconoscimento all'interno della società di residenza, al tempo stesso parte significativa dei migranti contemporanei continua ad alimentare circuiti di interscambio e di relazione con il paese di origine. Attraverso azioni finanziarie e economiche, pratiche sociali e politiche, attività più propriamente culturali e simboliche, le cosiddette "diaspore" stanno decisamente contribuendo alla connessione tra territori, innescando processi di interscambio e di cooperazione tra soggetti e contesti diversi.

Come sta cercando di mostrare parte significativa della recente letteratura sulle migrazioni internazionali, è necessario pensare i soggetti e i gruppi migranti come inseriti, insieme e contemporaneamente, in più spazi fisici e sociali, e come una forza attiva di collegamento e trasformazione di tali spazi, in special modo della società di provenienza[54].

L'esperienza italiana, ma anche quella internazionale, sta evidenziando come le dinamiche di integrazione in atto non siano affatto antitetiche alla capacità di attivarsi in modo transnazionale, ma anzi le une possano rinforzare le altre. Si è visto, ad esempio, come l'inserimento nel tessuto sociale del contesto di approdo faciliti il rafforzamento delle associazioni di villaggio e il loro impatto sociale nel contesto d'origine, e dunque che ad una più spiccata e riuscita integrazione nei contesti di approdo corrisponde, almeno in una certa fase

54 A partire dai primi anni '90 si è andato sviluppando un filone di studi che ha portato all'emergere di un nuovo approccio ai processi migratori, conosciuto come 'transnazionalismo' (cfr. Glick Schiller, N., Basch, Szanton Blanc, Toward a Transnational Perspective on Migration, New York, AAN. N.Y, 1992; Vertovec, S., Cohen, R. (Eds), Migration, Diasporas and Transnationalism, "International library of studies on migration": 9, Edward Elgar Pubblishing, Cheltenham, 1999; Levitt P., DeWind J., Vertovec S., International Perpectives on Transnational Migration: An Introduction, "International Migration Review", Vol. XXXVII, n. 3, 2003). Si tratta, in estrema sintesi, di un nuovo sguardo sociologico che tende a cogliere gli individui e i gruppi migranti non unicamente in relazione con i contesti di destinazione ma come inseriti attivamente in più ampi e diversificati spazi fisici e sociali, tra i quali spicca senza dubbio la società di provenienza. I fenomeni migratori non vengono più considerati come un movimento unidirezionale tra due poli spazialmente e temporalmente distinti, ma come un movimento continuo, bidirezionale o pluridirezionale, di beni, capitali, immagini, significati e rappresentazioni, oltre che di persone. Anche se da più parti si è fatto notare come il fatto che i migranti continuino ad alimentare relazioni sociali, affettive e strumentali nei contesti di provenienza non costituisca un fenomeno totalmente inedito, è innegabile che rispetto al passato l'epoca contemporanea presenti forti differenze di grado e intensità (Foner, N., What's New About Transnationalism? New York Immigrants Today and at the Turn of the Century, "Diaspora", n.6, 1997).

dei processi migratori, un maggiore sviluppo di capacità, competenze e attività transnazionali. Molti studi e le stesse esperienze di ricerca del CeSPI hanno mostrato come, ad una piena e riuscita *integrazione* corrisponde un ampliamento delle potenzialità di intervento nei *processi di sviluppo* economico politico e sociale delle società di provenienza. Favorendo l'accesso dei migranti agli spazi di partecipazione e cittadinanza delle nostre società si rinforzeranno di pari passo le loro possibilità di partecipare al miglioramento delle condizioni di vita dei loro paesi e, simmetricamente, attraverso la loro valorizzazione come attori dello sviluppo locale e internazionale si può contribuire fortemente al rispetto e all'apertura delle stesse società di immigrazione. Le migrazioni, se intese come opportunità e risorsa per tutti, possono perciò avvicinare processi di incorporazione e processi di sviluppo, politiche per l'integrazione e politiche di cooperazione internazionale.

È pertanto fondamentale avviare interventi e strategie ampie e lungimiranti che sappiano connettere i due versanti su cui si esprimono le richieste di partecipazione, diritti e opportunità di azione da parte dei migranti: favorirne il radicamento e l'acquisizione di spazi di cittadinanza attiva da noi, aiutarli e valorizzare ciò che fanno e potranno fare per il miglioramento dei luoghi da cui provengono, tenendo conto che proprio le attività transnazionali possono costituire una strategia originale che combina gli investimenti nel contesto di partenza con l'integrazione nel contesto di approdo.

Alcune di queste pratiche di collegamento tra diversi territori che passano attraverso la presenza dei migranti nelle società di destinazione si sono progressivamente imposte all'attenzione internazionale: flussi finanziari quali le rimesse verso le famiglie, attività economiche quali gli investimenti di ritorno a carattere immobiliare e produttivo nei contesti di provenienza, cosi come iniziative sociali di gruppi e associazioni di immigrati indirizzate al miglioramento delle condizioni di vita delle proprie comunità, sono diventati terreni di intervento interessanti e promettenti per le agenzie di sviluppo pubbliche e per le istituzioni internazionali impegnate in attività di cooperazione. Molto di recente, perciò, il rapporto tra fenomeni migratori e processi di sviluppo nei paesi a basso reddito, e più specificamente la relazione tra le diaspore, le loro diversificate attività transnazionali e le società di provenienza, è stato individuato come tema centrale e emergente sia nell'agenda delle politiche nazionali dei paesi generatori e ricettori dei flussi, sia in quella dei grandi organismi internazionali e delle realtà politiche regionali come l'Unione Europea[55]. Se già nel settembre 2005, la Comunicazione della Commissione Europea su

55 Cfr. Ceschi S., Riccio B.,'Transnazionalismo' e 'Diaspora'. Dalla ricerca sociale alle politiche globali?, in "XII Rapporto sulle migrazioni ISMU", Milano 2007.

Migrazioni e Sviluppo[56] conteneva un primo riconoscimento del ruolo delle diaspore quali attori dello sviluppo dei paesi di origine[57], nel 2006 tale ruolo viene decisamente assunto dalle *policy* internazionali e formalizzato in alcuni documenti ufficiali, quali l'*High-Level Dialogue on International Migration and Development*, organizzato dalle Nazioni Unite nel settembre 2006 a New York, e i diversi meeting della struttura (ormai diventata permanente) del *Global Forum on Migration and Development*, i cui incontri più recenti sono avvenuti a Manila nell'ottobre 2008 e ad Atene nell'ottobre 2009. Questa chiamata ad una nuova partecipazione delle cosiddette diaspore, oltre che da organismi internazionali e nazionali della cooperazione, arriva anche dagli stati di provenienza più o meno formalmente impegnati ad attrarre e "fidelizzare" i propri cittadini espatriati, ed anche da organismi continentali come la recentemente costituita Unione Africana, che progetta di integrare stabilmente all'interno del proprio parlamento una rappresentanza istituzionalizzata dell'intera diaspora africana nel mondo come "sesta regione del continente" e dunque promuoverne la partecipazione politica.

3.2.2 Il fronte delle rimesse

L'ambito di pratiche di collegamento tra territori alimentate dalla presenza dei migranti nelle società di destinazione che, per ovvi motivi, si è maggiormente imposto all'attenzione internazionale è senz'altro quello del trasferimento, sotto diverse forme, di risorse finanziarie acquisite nei paesi di immigrazione in direzione della propria società di origine: le cosiddette "rimesse".
A livello micro le rimesse possono essere considerate come quella parte del reddito percepito dall'immigrato che viene inviato ai propri familiari nel paese di origine (naturalmente non ne costituiscono sempre la totalità del risparmio, in quanto esigenze diverse, legate al proprio processo di integrazione, lo portano a destinare una parte del reddito percepito nel paese di destinazione).
A livello macro, con il termine rimesse, si intende la quota di trasferimenti privati (non commerciali) a livello globale che raggiunge i cosiddetti "paesi in via di sviluppo" (PVS) grazie all'invio di risparmio accumulato dai propri lavoratori emigrati all'estero.

56 Commission of the European Communities, Migration and Development: Some Concrete Orientations, Communication from the Commission to the Council, the European Parlament, the European and Social Committee and the Committee of the Regions, Com (2005).
57 Tale ruolo viene pensato in collegamento anche con i processi di integrazione: "il coinvolgimento personale dei migranti nello sviluppo del loro paese di origine facilita, a sua volta, la loro integrazione nel paese di residenza".

Secondo le rilevazioni della Banca Mondiale le rimesse inviate nei paesi non OCSE nel 2008 ammontano a 305 miliardi di dollari. Fino al 2001 le rimesse contabilizzate equivalevano a meno di 100 miliardi di dollari, nel 2005 sono praticamente raddoppiate (191,2) e i dati del 2008 mostrano un flusso triplicato rispetto al 2001[58]. Tra l'altro bisogna notare che all'interno di questi 305 miliardi si registra un incremento della quota di rimesse inviate verso i paesi a basso reddito sul totale delle rimesse verso i PVS, cresce perciò la funzione di lotta alla povertà di questi flussi finanziari.

Come è noto, questi flussi finanziari risultano ampiamente sottostimati dalle rilevazioni ufficiali. Il volume reale delle rimesse raddoppia se si considera anche la stima delle risorse canalizzate attraverso sistemi informali o comunque non ufficiali. Questa quota resta per lo più oscura ed è comunque estremamente difficile da quantificare. In ogni caso anche l'attendibilità dei dati ufficiali è molto problematica, in quanto ci sono diverse opacità nel rilevamento anche per quanto riguarda il flusso cosiddetto formale, non sempre correttamente fotografato dalle statistiche nazionali, sia perché sovradimensionato (come nel caso della Tunisia, per la quale vengono registrate come rimesse in entrata sia i dati dei *Money Transfer Operator* [MTO] e delle Poste, ma anche il valore delle merci dichiarate dagli stessi cittadini tunisini in occasione dei passaggi alla dogana durante i viaggi in patria; oppure quello cinese che "maschera" sotto forma di "rimesse" i pagamenti di merce tra aziende cinesi in Italia e in Cina, dunque quelli che sono in realtà da considerare come flussi commerciali), che sottostimato (ad esempio in Italia, i dati comunicati dagli istituti bancari alla Banca d'Italia in forma disaggregata, specificando paese e causale, riguardano solo i trasferimenti all'estero di ammontare superiore ai 12.500 Euro e per i paesi comunitari superiori ai 50.000 Euro: molti invii dei migranti, che raramente raggiungono tale importo, non sono perciò rilevati[59]). Ad ogni modo, ricordiamo che il peso del canale bancario, almeno nel caso italiano, è ridotto: riferendoci al numero di utenti che si rivolgono alla banca per inviare il denaro, gli studi condotti mostrano che questo canale è usato da una percentuale attorno al 20% dei migranti. Dichiara di usare prevalentemente il canale bancario il 23% dei migranti intervistati nell'indagine ABI-CeSPI[60], dato perfettamente in linea con le stime fatte ad esempio in Spagna.

58 Ratha, D., Mohapatra S., Revised Outlook for Remittance Flows 2009- 2011: Remittances expected to fall by 5 to 8 percent in 2009 in "Migration and Development Brief", The World Bank (March 2009).

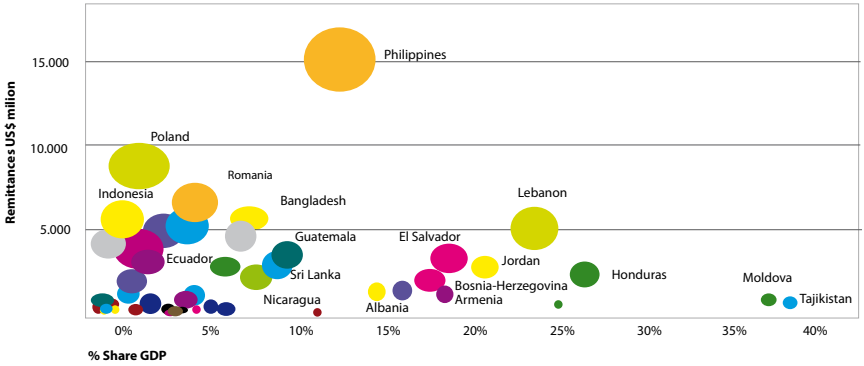
59 In tal senso, modificando gli accordi esistenti tra le banche italiane e la Banca Centrale in materia di comunicazione dei dati bancari, sarebbe possibile apportare un notevole miglioramento alle rilevazioni sui volumi delle rimesse.

60 ABI-CeSPI, Banche e nuovi italiani, I comportamenti finanziari degli immigrati, a cura di J.L. Rhi-Sausi e M. Zupi, Bancaria Editrice, Roma, 2009.

In ogni caso, si tratta di un cospicuo flusso di denaro, che nel caso dell'intero aggregato dei PVS supera abbondantemente quello degli aiuti internazionali ed è secondo complessivamente solo agli IDE. Nel caso invece della componente dei paesi a basso reddito all'interno dei PVS, le rimesse sono la prima fonte di finanziamento, precedendo gli aiuti internazionali a dono, con cui costituiscono le uniche due fonti rilevanti di finanziamento internazionale. Va notato, inoltre, che si tratta di un flusso finanziario in permanente crescita, che tende a essere ovunque più stabile rispetto ad altri flussi finanziari internazionali (si pensi, in particolare, all'alta volatilità degli investimenti diretti esteri e di quelli di portafoglio), che tendono solitamente a comportarsi in maniera pro-ciclica, cioè premiando un paese che attraversa un ciclo economico favorevole, ma non sostenendolo nei momenti di maggiore difficoltà (politica, economica o finanziaria). Le rimesse, all'opposto, non sono soltanto stabili, ma evidenziano addirittura una tendenza ad avere un andamento anti-ciclico, cioè ad aumentare di volume nei momenti di maggiore crisi del paese d'origine, quando i familiari hanno più bisogno di assistenza esterna, in presenza di crisi economiche e finanziarie: è quanto documentato nel caso di Thailandia, Messico e Indonesia. Questa particolarità rende le rimesse un fattore di stabilizzazione, se non un'ancora di salvataggio, per molti paesi poveri.

Le rimesse hanno assunto un ruolo sempre più importante per le economie di molti paesi, contribuendo alla crescita economica e al sostentamento di ampie fasce di popolazione. Gli effetti complessivi di tali flussi sullo sviluppo e sulle economie dei diversi paesi non sono facilmente quantificabili, ma è indubbio che esse hanno un impatto positivo in termini di riduzione della povertà, di *welfare* e di capacità di attrarre investimenti da parte del paese ricevente, pur trattandosi di trasferimenti di risparmio privati. Il grafico, seppur riferito a dati relativi al 2006, ci dà un'idea della dimensione delle rimesse in rapporto al prodotto interno lordo (PIL) del paese ricevente, dandoci un'indicazione sulla rilevanza economica del fenomeno. Escludendo i due maggiori ricettori di rimesse, Messico e Cina, il grafico evidenzia non solo la dimensione dei flussi, ma anche come per alcuni paesi le rimesse rappresentino una quota significativa del PIL, con punte che superano il 35% (come in Moldavia e Tajikistan). Per certi paesi, di piccole dimensioni e a basso reddito, le rimesse arrivano a rappresentare tra un quarto e un terzo del Reddito Nazionale Lordo (RNL), mentre per paesi più grandi o a medio reddito, si tratta di cifre più modeste in termini relativi, ma ingenti in valore assoluto.

Figura 3.2.1. Rimesse come percentuale del PIL



(Fonte: elaborazione Cespi su dati World Bank 2006)

Il flusso di rimesse mondiale ha registrato un costante incremento negli ultimi decenni, in parallelo con l'aumento della quota di cittadini residenti in un paese diverso rispetto a quello dove sono nati (200 milioni) e con l'aumento della loro capacità di risparmio. Negli ultimi 35 anni, a livello mondiale il numero dei migranti internazionali è raddoppiato e l'Europa, in particolare, è la regione con il maggior numero di immigrati e il più alto tasso di crescita (negli ultimissimi anni, Italia e Spagna sono in vetta alla classifica). Da ciò deriva direttamente il fatto che, tendenzialmente, le rimesse dei lavoratori emigrati cresceranno con gli anni. Le percentuali di crescita delle rimesse sono state perciò sempre a due cifre (tra il 10 e il 20%) fino all'anno 2008, quando invece la crisi finanziaria globale colpisce anche le capacità di risparmio dei migranti e fa registrare per la prima volta una flessione degli invii. La crisi economico-finanziaria che ha investito l'economia mondiale in questi ultimi mesi avrà sicuramente un effetto anche sui flussi internazionali delle rimesse, con un impatto ancora di difficile previsione, ma certo, sulle economie dei paesi ricettori. Naturalmente tutto dipenderà dalla durata e dalla profondità della crisi in atto, ma la Banca Mondiale stima che i flussi verso i paesi a medio e basso reddito dovrebbero subire una contrazione intorno al 5% per il 2009, per poi riprendersi negli anni successivi (in realtà alcune rilevazioni relative alla Spagna parlano di una contrazione del 15%). Un calo comunque ancora relativamente contenuto rispetto a quello atteso per i flussi di capitali privati verso questi stessi paesi. La tabella seguente evidenzia le previsioni sul calo mondiale delle rimesse nel 2009 e 2010, fino alla preventivata ripresa del 2011.

Tabella 3.2.1. Rimesse dei migranti: previsioni di calo e successiva ripresa nel biennio 2009 - 2011

	2008e	Base case forecast 2009 f	2010f	2011f	Low case forecast 2009 f	2010 f	2011f
$bilion Developing countries	**305**	**290**	**299**	**317**	**280**	**280**	**289**
(as share of GDP, %) *	(1.9)	(1.8)	(1.7)	(1.6)	(1.8)	(1.6)	(1.4)
East Asia and Pacific	70	67	68	72	64	64	65
Europe and Central Asia	53	48	50	53	46	47	50
Latin America and Caribbean	63	60	62	65	58	58	59
Middle-East and North Africa	34	33	34	36	32	32	32
South Asia	66	63	65	70	61	62	64
Sub-Saharan Africa	20	19	20	21	18	18	19
Low-income countries	45	43	45	48	41	42	44
Middle-income countries	260	247	254	269	239	238	245
Growth rate(%) Developing countries	**8.8%**	**-5.0 %**	**2.9 %**	**6.3 %**	**-8.2 %**	**-0.2%**	**3.2%**
East Asia and Pacific	6.6%	-4.2%	1.9%	5.6%	-7.5%	-1.3%	2.1%
Europe and Central Asia	5.4%	-10.1%	4.2%	7.5%	-12.7%	-1.6%	5.1 %
Latin America and Caribbean	0.2%	-4.4%	2.3%	5.6%	-7.7 %	-1.0%	2.5 %
Middle-East and North Africa	7.6%	-1.4%	2.9%	5.6%	-5.2 %	-0.9	2.1%
South Asia	26.7%	-4.2%	3.4%	6.8%	-7.3 %	-0.5 %	4.2 %
Sub-Saharan Africa	6.3 %	-4.4 %	3.5 %	6.7%	-7.9 %	0.0%	3.5 %
Low-income countries	13.0%	-5.4%	4.4%	7.5%	-8.2 %	1.6%	4.9 %
Middle-income countries	8.1 %	-4.9%	2.7%	6.0 %	-8.1 %	-0.5 %	2.9 %

e=estimate; f=forecast

Source: Same as table 1. See migration and Development Brief 8 for the Metodology for the estimates for 2008 and forecasts for 2009 and 2010. Base case scenario assumes the new migration flows to major destination countries would be zero; implying that the stock of existing migrants will remain unchanged. Low case scenario assumes that there is return of migrants equivalent to one year of inflows.

Fonte: Migration and Development Brief 9 , marzo 2009

In Italia, ad esempio, una rilevazione del Cespi ha consentito di interpellare i principali operatori di *money transfer* attivi sul territorio italiano[61]: questi hanno registrato nel primo semestre del 2009 un calo nei volumi di invio compreso tra il 10% ed il 15% rispetto al 2008. Un operatore specializzato nei trasferimenti di denaro dall'Italia verso alcuni paesi africani ha segnalato una diminuzione del volume degli invii pari al 20% nel 2008 rispetto al 2007. Per un confronto con un altro paese europeo che ha una storia dell'immigrazione e alcune caratteristiche del modello migratorio simili a quello italiano, nel 2008 si è registrato in Spagna un calo del volume delle rimesse in uscita del 7,2% rispetto al 2007 e, se si considera solo il quarto trimestre del 2008, la variazione negativa rispetto allo stesso trimestre del 2007 è stata del 20,6%.

A livello mondiale gli Stati Uniti sono di gran lunga la principale fonte di rimesse (superando i 40 miliardi di dollari), e sono seguiti in classifica da altri paesi ricchi: Arabia Saudita, Svizzera e Germania, che superano i 10 miliardi ciascuno, poi Lussemburgo, Russia, Spagna, Francia e Italia, attorno ai 6 miliardi (nel 2008, secondo le stime della Banca d'Italia, le rimesse degli stranieri in Italia hanno totalizzato 6,37 miliardi di euro). Ma come le migrazioni sono un fenomeno Sud-Sud almeno pari per quantità a quello Sud-Nord - e cioè non è vero che si emigri soltanto da paesi poveri del Sud del mondo verso quelli ricchi del Nord ma anche e soprattutto da paesi poveri verso altri paesi poveri - così sul piano delle rimesse i paesi a medio reddito rappresentano tra il 30 e il 45% dei flussi inviati verso i paesi poveri.

In ogni caso, restando sul caso italiano e ribadendo l'incompletezza delle rilevazioni dei dati, possiamo avere un'idea del volume in uscita negli ultimissimi anni attraverso questa tabella. Si noterà la relazione diretta tra aumento della popolazione regolare e incremento dei flussi su base annuale. Mentre la presenza di cittadini stranieri residenti in Italia è infatti aumentata nel periodo 2003-2007 ad un tasso medio del 17,4%, le rimesse inviate dall'Italia sono incrementate ad un tasso pari al 26,8%. È solo nel 2008 che l'ordine si presenta invertito, con una proporzione più ampia di incremento per la popolazione residente che per le rimesse.

61 Il riferimento è a un'indagine condotta presso i principali soggetti attivi nel trasferimento di rimesse (Money Transfer, banche e Poste Italiane) condotta in occasione della costituzione del sito di comparazione dei costi delle rimesse www.mandasoldiacasa.it, attivato a fine 2009 e prezioso strumento messo a disposizione dei migranti per informarsi e scegliere in maniera più consapevole a quale canale affidare il trasferimento dei propri risparmi. Si veda più avanti nel testo la descrizione dell'iniziativa.

Tabella 3.2.2 Flussi di rimesse dall'Italia (2005-2008).

	2008	2007	2006	2005
Totale rimesse (in milioni di Euro)	6,373	5,991	4,480	3,901
Var. % rispetto anno precedente	6,4%	33,7%	14,9%	44,1%
Popolazione straniera regolare al 31.12 dell'anno	3.902.929*	3.432.651	2.938.922	2.670.514
Var. % rispetto anno precedente	13,7%	16,8%	10,1%	11,2%

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia e Istat, 2009. * Dato provvisorio.

I principali paesi di destinazione delle rimesse in uscita dal nostro paese non coincidono in pieno con i primi cinque paesi per ricezione di rimesse nel mondo (Cina, Messico, India, Pakistan e Filippine, che assorbono una percentuale elevata dei flussi complessivi verso i PVS). Inoltre si evidenziano alcuni collettivi nazionali per i quali gli effetti della crisi sono già ampiamente rilevabili nei volumi inviati nel 2008, altri che invece hanno proseguito nella crescita.

Tabella 3.2.3 Rimesse. Paesi non OCSE che hanno ricevuto oltre 100 milioni di Euro nel 2008 (dati in migliaia di Euro)

		2008	% sul totale rimesse 2008	Var. % su 2007	2007	Var. % su 2006	2006
1	Cina	1.540.271	24,2%	-8,7%	1.687.405	140,9%	700.492
2	Filippine	922.556	14,5%	34,6%	685.533	31,9%	519.899
3	Romania	767.836	12,0%	-2,4%	787.050	-0,2%	788.266
4	Marocco	332.891	5,2%	-1,7%	338.627	16,9%	289.601
5	Senegal	262.725	4,1%	4,2%	252.166	21,5%	207.603
6	Bangladesh	180.318	2,8%	26,0%	143.053	32,4%	108.038
7	Brasile	160.249	2,5%	5,6%	151.712	3,2%	147.074
8	Peru'	155.880	2,4%	22,8%	126.953	14,8%	110.542
9	Albania	143.199	2,2%	-0,3%	143.660	3,7%	138.576
10	India	139.868	2,2%	35,7%	103.051	1,3%	101.680
11	Ecuador	133.687	2,1%	8,7%	122.999	3,9%	118.408
12	Bulgaria	129.643	2,0%	198,2%	43.472	-7,7%	47.106
13	Ucraina	109.947	1,7%	7,8%	102.007	13,3%	90.063
14	Colombia	102.029	1,6%	10,5%	92.295	1,4%	91.032
Totale		6.373.045		5.991.096		4.480.451	

Fonte: rielaborazione Cespi su dati ISTAT e World Bank 2003 - 2007.

Per quanto riguarda invece la distribuzione territoriale dell'invio di rimesse a livello regionale (riferita però al 2007) il mercato appare fortemente concentrato nel Lazio e in Lombardia, da cui partono il 46,6% dei trasferimenti di denaro dei migranti residenti in Italia.

Tabella 3.2.4 – Ranking delle regioni per volume dei flussi di rimesse (valori in migliaia di euro)

		2007	% sul tot. rimesse 2007
1	LAZIO	1.573.449	26,0%
2	LOMBARDIA	1.242.919	20,6%
3	TOSCANA	867.816	14,4%
4	VENETO	406.958	6,7%
5	EMILIA-ROMAGNA	398.218	6,6%
6	PIEMONTE	292.088	4,8%
7	CAMPANIA	280.771	4,6%
8	SICILIA	174.300	2,9%
9	LIGURIA	158.492	2,6%
10	PUGLIA	96.480	1,6%
11	MARCHE	92.954	1,5%
12	CALABRIA	83.339	1,4%
13	UMBRIA	71.851	1,2%
14	ABRUZZO	62.259	1,0%
15	SARDEGNA	55.896	0,9%
16	FRIULI-VENEZIA GIULIA	54.772	0,9%
17	TRENTINO ALTO ADIGE	48.663	0,8%
18	BASILICATA	13.652	0,2%
19	MOLISE	8.914	0,1%
20	VALLE D'AOSTA	7.305	0,1%
	Totale	5.991.096	100,0%

Fonte: Elaborazione CeSPI su dati Banca d'Italia e Istat (2008)

3.2.3 Effetti e fenomenologia delle rimesse

Tuttavia, le indubbie enormi potenzialità dei flussi di rimesse in termini di promozione dello sviluppo locale e della lotta alla povertà sono ancora in buona parte da esplorare. Le rimesse costituiscono, senza dubbio, un'importante risorsa in quanto a livello macroeconomico contribuiscono ad aumentare il

risparmio nazionale, rendendo possibili maggiori tassi di investimento, possono migliorare le condizioni di indebitamento internazionale riequilibrando la bilancia dei pagamenti. L'impatto microeconomico è di tipo diretto sulla riduzione della povertà (sono destinate, nella maggior parte dei casi, alle famiglie con reddito medio-basso, giungono direttamente ai beneficiari e facilitano l'accesso al credito e a servizi finanziari di soggetti altrimenti esclusi). I trasferimenti di rimesse possono attenuare le difficoltà di vita della popolazione e controbilanciare la perdita delle capacità produttive connessa all'emigrazione dei lavoratori, e ancora, svolgere la funzione di assicurazione presso i familiari rimasti in patria. Inoltre, contribuendo ad attenuare i problemi di liquidità delle famiglie, favorire anche l'investimento in capitale fisico (assistenza sanitaria, cure, migliore alimentazione) e umano (istruzione, formazione) e più in generale nelle spese di *welfare* (fondi pensionistici, assicurazioni).

Tuttavia queste risorse possono anche avere risvolti negativi e generare un circolo vizioso di dipendenza dalle rimesse, suscitando anche dei comportamenti di rendita da parte dei beneficiari. Si sono spesso sottolineati, infatti, i rischi di aumento della dipendenza sia da parte dei paesi ricettori, che necessitano dei flussi di rimesse per il pagamento ad esempio della spesa sociale e per la loro bilancia dei pagamenti, sia per i famigliari dei migranti e per i loro consumi. In alcuni contesti rurali africani, ad esempio la regione di Louga in Senegal, le risorse provenienti dall'emigrazione costituiscono fino all'80% dei redditi famigliari e sono diventate sempre più imprescindibili per la sopravvivenza.

L'altro grande problema delle rimesse è che esse generano o possono generare una forte pressione inflazionistica nel paese di origine. L'immissione dall'esterno di valuta non generata in loco provoca un aumento della domanda di beni di importazione a detrimento dei beni prodotti localmente divenendo fonte di aumento dei prezzi anche rispetto al paniere che compone le necessità basiche di vita e di consumo della popolazione.

Inoltre, da un punto di vista sociale le rimesse possono generare, acuire e aumentare il livello delle disuguaglianze, creando gruppi, comunità e famiglie privilegiate in quanto ricettrici e altri gruppi penalizzati. Ciò può generare una nuova spinta all'emigrazione da parte dei nuclei più sfavoriti ma anche della forza lavoro più produttiva e potenzialmente innovativa, riducendo la dotazione interna di capitale umano e il livello generale di produttività. Inoltre possono produrre distorsioni nel mercato immobiliare con forte incremento delle costruzioni di seconde case con effetti negativi su ambiente e gestione del territorio.

Ancora, l'arrivo di soldi "facili" contribuirebbe secondo alcuni alla corruzione della gioventù locale, meno motivata a guadagnarsi la vita e avrebbe quindi un impatto in termini valoriali sull'etica del lavoro e sulla dinamicità dei singoli.

In ogni caso, l'invio di rimesse da parte del migrante rappresenta un azione

fondamentale per il suo "equilibrio transnazionale", consentendogli di mantenere e alimentare il proprio legame con la famiglia e la comunità di provenienza, di esercitare una presenza a distanza (ad esempio la funzione sostitutiva dei regali e dei soldi per i figli lasciati in patria è un tema forte della letteratura sulle migrazioni femminili), per ricordare alla comunità che non solo non li ha dimenticati ma che probabilmente un giorno tornerà. La forte e duratura propensione dei migranti all'estero ad inviare denaro alla comunità di appartenenza costituisce un'importante forma di espressione affettiva, di partecipazione sociale e politica[62] e di iniziativa economica verso la madrepatria. Se è vero dunque che le rimesse veicolano legami e identità è anche vero che esse sono spesso il tramite attraverso cui si creano e/o si ristabiliscono relazioni di potere, gerarchie familiari, simbolizzazioni sociali.

Volendo poi allargare la complessità del termine *remittances* (termine inglese con cui ci si riferisce alle rimesse), si deve dire che in molta della letteratura internazionale si intendono anche processi di trasferimento anche di tipo sociale e culturale e non unicamente economico. Le rimesse includono idee, pratiche, identità e il capitale sociale che i migranti rimandano per cosi dire al paese di origine e hanno un enorme potere trasformativo in quanto vanno a incidere sulle percezioni della popolazione rispetto alla politica, ai valori, alle concezioni dei ruoli di genere e rispetto all'idea di comunità e i suoi progetti futuri.

Dunque, da una parte le rimesse vanno collocate all'interno di strategie di vita transnazionali e di "universi emotivi" che non sempre coincidono con logiche prettamente economiche; dall'altro, esse sono parte di una dinamica di contatto e trasformazione tra diversi contesti di vita che è più complessa e diversificata di quanto si dica e non si esaurisce nell'immissione, considerata più o meno positiva, di risorse monetarie in un determinato contesto. Questa complessità del fenomeno delle rimesse è ciò che rende una scommessa più che un presupposto, l'incontro tra rimesse e sviluppo locale.

Rispetto al caso italiano, la recente indagine ABI-CeSPI sui bisogni finanziari degli immigrati[63] ha confermato che le rimesse costituiscono una componente del comportamento economico che caratterizza il migrante in tutte le fasi della proprio percorso migratorio e di integrazione - rispondendo ad esigenze e strategie diverse - rimanendo sostanzialmente costanti anche a distanza di 10 anni dall'arrivo in Italia. Emerge inoltre che la percentuale di migranti che invia rimesse al paese di origine è elevata, riguardando circa il 78% degli intervistati

62 Goldring, L., Re-thinking Remittances: Social and Political Dimensions of Individual and Collective Remittances, CERLAC Working Paper Series, February 2003.

63 ABI-CeSPI, Banche e nuovi italiani, I comportamenti finanziari degli immigrati, a cura di J.L. Rhi-Sausi e M. Zupi, Bancaria Editrice, Roma, 2009.

Guardando alla distribuzione della frequenza per ammontare medio di rimesse, si osserva che mentre il 40% dei rispondenti che inviano fra 51 e 200 euro lo fanno generalmente una volta al mese, quasi il 30% di quelli che inviano somme oltre ai 400 euro fanno trasferimenti meno frequentemente.

*Tabella 3.2.5 Distribuzione della frequenza media di invio per ammontare medio**

	Più di 1 volta al mese	1 volta al mese	Ogni 2 - 3 mesi	2 - 3 volte all'anno	1 volta all'anno	Meno di 1 volta all'anno
Da 0 a 50 Euro	8.9%	28.6%	26.8%	8.9%	1.8%	25.0%
Da 51 a 100 Euro	0.7%	40.3%	33.1%	15.1%	4.3%	6.5%
Da 101 a 200 Euro	6.4%	40.2%	24.1%	20.7%	5.3%	3.4%
Da 201 a 300 Euro	8.8%	34.2%	29.4%	18.4%	6.6%	2.6%
Da 301 a 400 Euro	9.6%	32.5%	24.1%	21.7%	12.0%	0.0%
Da 401 a 500 Euro	10.4%	24.7%	29.9%	28.6%	5.2%	1.3%
Oltre 500 Euro	5.3%	21.3%	26.6%	27.7%	13.8%	5.3%

* Analisi sul totale risposte a tutte due domande (No. 22 e 23), le percentuali corrispondono alla frequenza per ciascuna fascia di ammontare di invio.

Inoltre, analizzando i dati anche considerando la dimensione di genere, emerge una maggiore frequenza degli invii di minore entità da parte della componente femminile del campione degli intervistati. Tenendo però conto del fatto che la propensione a inviare rimesse è simile fra uomini e donne, questa diversità per quanto riguarda l'ammontare e la frequenza può essere spiegata da fattori economico-finanziari quali anzitutto le differenze nel tipo di occupazione e il livello di reddito fra uomini e donne[64]. Altri fattori determinanti, che si ipotizzano però meno significativi, potrebbero essere imputati alle differenze sul tipo di utilizzo finale in patria delle rimesse.

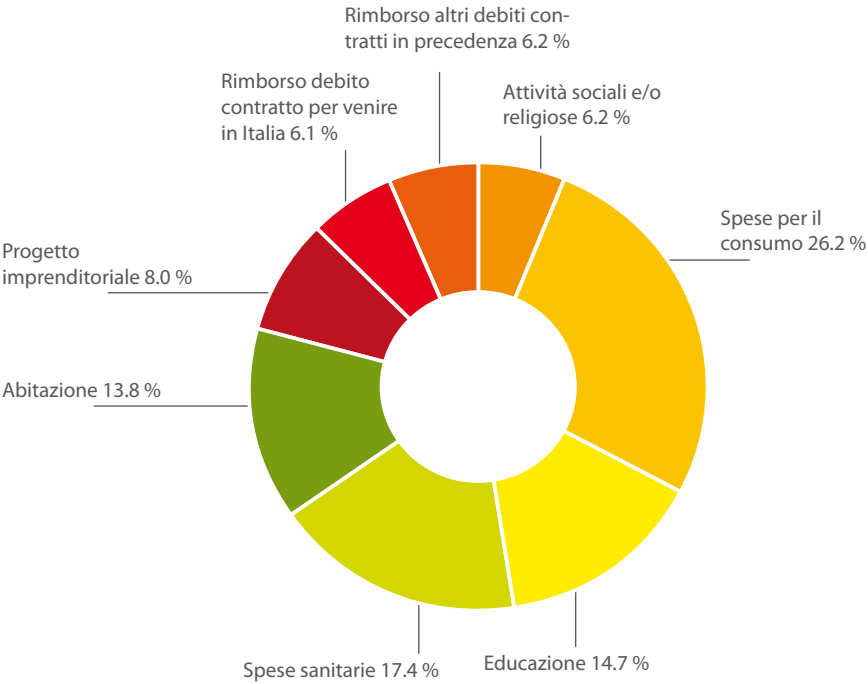
Nonostante un relativamente avanzato processo di inclusione finanziaria (le stime più accreditate danno una percentuale del 65% di migranti residenti in Italia possessori di un conto in banca, mentre complessivamente ormai il 10% dei finanziamenti finalizzati all'acquisto di un'abitazione viene concesso a stranieri immigrati), i canali di invio risultano molto poco "bancarizzati": solo il 23% degli intervistati utilizza la banca, contro il 52% che usa i *money transfer operator* ed un 25% i canali informali. Le percentuali non cambiano granché

64 I dati INPS confermano tale differenza retributiva fra uomini e donne migranti, e Caritas ha stimato che le donne nel 2004 guadagnavano in media il 42,1% di meno rispetto gli uomini. Inoltre, questa capacità di reddito può anche essere correlata al settore di occupazione che vede le donne concentrarsi in tipologie di lavoro con livelli salariali in media più bassi, quali il lavoro domestico e di cura (Nanni, 2007).

se si guarda alla differenza di genere, al tempo di anzianità di permanenza in Italia, ed anche alla precedente bancarizzazione (per quanto un po' di differenza vi sia) Un'indagine del COSPE presenta percentuali variabili rispetto ai territori di residenza degli intervistati: 14,3% della Puglia, 23,3% in Toscana e 34,6% in Emilia Romagna[65] .

Rispetto alle destinazioni, l'indagine ABI-CeSPI, come in molte altre ricerche sul tema[66], evidenzia come i migranti inviano rimesse prevalentemente per sostenere spese per il consumo nel paese di origine (circa il 26%).[67]

Figura 3.2.2 Utilizzo finale delle rimesse



65 COSPE, Buone pratiche di banche e istituti di credito per l'integrazione di migranti e rifugiati, Progetto INVIP, alla pagina web http://www.cospe.it/doc/rapporto_banche_immigrati.pdf

66 Si veda Ponce, J., Olivié, I. e M. Onofa (2008): "Remittances for Development? A Case Study of the Impact of Remittances on Human Development in Ecuador", FLACSO, Ecuador; Orozco, M. (2005): "Remittances, Competition, and Financial Intermediation for Unbanked Migrants", Inter-American Dialogue, Washington DC; Banca Mondiale (2005): Global Economic Perspectives 2006. Economic Implications of Migration and Remittances, Banca Mondiale, Washington D.C..

67 Alle persone intervistate era richiesto in primo luogo di indicare a quali fini erano destinate le rimesse e quindi era data loro la facoltà di specificarne l'importanza relativa. Ai fini della presente analisi, si è ritenuto opportuno dare maggiore rilievo al primo dato e, conseguentemente, le percentuali riportate nelle successive tabelle/grafici fanno riferimento a questo.

Oltre al fatto che più di un quarto delle rimesse viene destinato nel sostentamento materiale della famiglia (26,2%), si nota un significativo uso delle rimesse anche per le spese sanitarie (17,4%), per quelle legate all'educazione e all'abitazione (rispettivamente 14,7% e 13,8%). Queste altre quote vengono solitamente messe tutte insieme sotto l'unica voce di spese per il consumo, alimentando i discorsi sull'utilizzo improduttivo delle rimesse e quindi poco utile allo sviluppo. In realtà si tratta di risorse destinate a consumi futuri, o differiti, che contribuiscono direttamente allo sviluppo del paese di origine. Tuttavia, bisogna tener conto anche delle differenze riguardo l'uso finale delle rimesse a livello delle singole nazionalità: mentre i filippini e i ghanesi destinano una percentuale significativa (più del 18%) delle risorse trasferite a sostenere spese per l'educazione, gli egiziani e i senegalesi dedicano alle spese sanitarie intorno al 20%.

*Tabella 3.2.6 Distribuzione delle rimesse fra utilizzi finali per le diverse nazionalità**

	Spese per il consumo	Educazione	Spese sanitarie	Abitazione	Progetto imprenditoriale	Rimborso debito contratto per venire in Italia	Rimborso altri debiti contratti in precedenza	Attività sociali e/o religiose
Filippina	26.6%	18.7%	17.0%	11.8%	10.4%	3.1%	4.5%	8.0%
Senegalese	30.9%	13.7%	19.7%	13.7%	5.6%	5.6%	5.6%	5.2%
Ecuadoriana	26.4%	15.6%	16.4%	12.2%	8.1%	7.2%	7.5%	6.7%
Marocchina	24.8%	14.2%	18.0%	13.1%	8.1%	7.2%	7.4%	7.2%
Ghanese	24.1%	18.0%	17.3%	16.4%	6.5%	5.9%	5.6%	6.2%
Rumena	28.3%	13.7%	17.8%	15.9%	8.2%	5.2%	6.6%	4.3%
Bangladese	25.2%	17.7%	16.5%	12.8%	8.7%	6.1%	6.3%	6.8%
Cinese**	46.7%	5.6%	4.4%	14.4%	13.3%	5.6%	5.6%	4.4%
Egiziana	26.8%	14.4%	20.8%	14.9%	6.3%	6.8%	4.3%	5.6%
Albanese	22.3%	13.7%	18.2%	14.7%	8.6%	7.9%	7.5%	7.2%
MEDIA	26.2%	14.7%	17.4%	13.8%	8.0%	6.1%	6.2%	6.2%

* Percentuali sul totale risposte per ciascuna nazionalità
** Cinesi di Milano

Per quanto riguarda le risorse per progetti imprenditoriali, sono le comunità asiatiche quelle che hanno una percentuale più elevata (superiore al 10%). Per individuare i fattori alla base di questa diversità bisogna esaminare più approfonditamente le caratteristiche culturali e i progetti migratori di ogni comunità, nonché tener conto delle condizioni e dei vincoli dell'ambiente sociale e economico del paese di origine. Infatti, si può ipotizzare che questa diversità fra le nazionalità incluse nel campione derivi dalle differenze nel modello e livello di sviluppo del paese di origine e dalle connesse opportunità di investimento. Non si riscontrano invece differenze sostanziali a seconda che i mittenti siano uomini o donne.

3.2.4 Rimesse e sviluppo locale

La letteratura specialistica e l'esperienza insegnano che sarebbe idealista credere che le rimesse dell'emigrazione agiscono automaticamente come una leva per lo sviluppo economico. Se vi è un consenso generale sul fatto che le rimesse consentano alle famiglie di vivere e breve termine, il carattere non produttivo della stragrande maggioranza degli impieghi non favorisce per forza lo sviluppo; inoltre quei pochi investimenti in infrastrutture o ambiente fisico si dirigono verso le città tralasciando le campagne.
In ogni caso, le rimesse non possono essere confuse con risorse pubbliche. Anche se questa voce finanziaria svolge una funzione sociale di primaria importanza nella lotta alla povertà di molti paesi beneficiari, supplendo alle insufficienze dei sistemi pubblici per il *welfare* della popolazione e finanziando l'economia locale di aree marginalizzate dal sistema finanziario formale, tuttavia sono risorse private che non possono essere dirottate verso obiettivi definiti da altri. In questo senso, le rimesse sono un trasferimento finanziario che ha il vantaggio – in termini di impatto diretto – di indirizzarsi, senza intermediazioni, alle persone beneficiarie, ma allo stesso tempo non possono diventare le risorse che si fanno carico di impegni di sviluppo locale.
Il circuito delle rimesse è complesso perché si lega a relazioni umane e sociali articolate, dove entrano in gioco la qualità delle politiche e delle istituzioni, le relazioni familiari, la cultura. Gli attori in gioco sono tanti: chi invia le rimesse, chi le riceve, gli intermediari finanziari, le autorità locali di entrambi i lati del circuito che possono muoversi o meno per orientare l'impiego delle rimesse a fini di sviluppo.
Le rimesse, inoltre, sono prevalentemente individuali, solo talvolta si può parlare di rimesse di natura imprenditoriale, cioè volte ad avviare o sostenere iniziative d'impresa e solo in altri casi ancora, infine, soprattutto dove esista una

forma di associazionismo dei migranti, le rimesse possono caratterizzarsi come collettive e dialogare con le amministrazioni territoriali del Paese d'origine e d'arrivo. In altri termini, la molteplicità delle situazioni e fattispecie richiede una altrettanto articolata gamma di servizi e di interventi. La tabella qui sotto divide concettualmente e operativamente le rimesse in tre tipologie principali, o meglio tre dimensioni di uso e destinazione.

Risorse private destinate alle famiglie nel paese d'origine, quindi collegate alle esigenze dei familiari in patria o collegate a un progetto di vita del **singolo** immigrato (la rimesse utilizzata per iniziative di risparmio individuale o per l'acquisto di immobili in patria)	**DIMENSIONE INDIVIDUALE**
Risorse destinate a familiari o soggetti terzi attraverso la promozione di **investimenti** nel paese di origine (come forma di investimento imprenditoriale individuale, spesso collegata a un progetto di rientro del migrante)	**DIMENSIONE IMPRENDITORIALE**
Risorse inviate da gruppi/associazioni di immigrati per ragioni di solidarietà che sostengono progetti sociali di cui beneficia la **comunità** d'origine (costruzione di infrastrutture, ospedali, assistenza a categorie deboli, oppure progetti per sostenere l'avvio di attività produttive a beneficio della comunità)	**DIMENSIONE COLLETTIVA**

A livello internazionale, l'enfasi è andata sinora soprattutto all'importanza di ridurre i costi e le commissioni di trasferimento, con risultati anche apprezzabili: negli ultimi sei anni la riduzione dei costi di trasferimento nel corridoio Stati Uniti - Messico è stata dell'ordine del 60%, il che si è tradotto in un significativo incremento netto di risorse a disposizione delle famiglie beneficiarie delle rimesse. Ma la riduzione dei costi (che si può notevolmente giovare oggi delle opportunità offerte dai servizi delle carte elettroniche, come già verificato da alcune esperienze concrete avviate dalla Banca interamericana di sviluppo) non è sufficiente per valorizzare le rimesse in termini di riduzione della povertà e promozione dello sviluppo. Le rimesse sono scarsamente utilizzate per gli investimenti produttivi, tranne in sporadici casi supportati da scarsi strumenti di credito disponibili a tal fine sia nel paese ospitante che nel paese di provenienza (non esistono strumenti di *cross-border*, ovvero servizi disponibili nelle due sponde del percorso migratorio).
Esiste sicuramente uno spazio possibile di integrazione tra gli interessi del migrante che invia rimesse da un paese come l'Italia e l'interesse della

cooperazione allo sviluppo a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni dei PVS e a rafforzare il tessuto economico di quei paesi, come pure quello delle banche interessate a entrare in un "mercato" come quello delle rimesse. È possibile e opportuno pensare ad un adeguato sviluppo delle relazioni tra banche e migranti, a un sostegno della cooperazione allo sviluppo per valorizzare l'uso delle rimesse in impieghi utili e produttivi per i paesi d'origine, anche legando – cosa tutt'altro che scontata o facile – il tema delle rimesse a quello dell'economia informale e allo strumento della microfinanza (orientando, quindi, in una nuova direzione anche un patrimonio di attenzione verso questi settori e strumenti che la cooperazione allo sviluppo ha maturato negli anni).
Anche se con modalità differenziate, rimesse individuali, rimesse collettive e rimesse imprenditoriali sono diventate terreni di intervento interessanti e promettenti per le agenzie di sviluppo pubbliche, per gli organismi finanziari e per le istituzioni internazionali impegnate in attività di cooperazione.
Presenteremo ora alcuni progetti, sperimentazioni e iniziative che hanno caratterizzato gli ultimi anni e l'azione per l'incremento del potenziale delle rimesse sullo sviluppo locale.

Rispetto alla dimensione individuale delle rimesse

1. Un primo fondamentale *step* riguarda l'educazione finanziaria di base dei migranti, che costituisce il primo elemento per un'adeguata gestione del risparmio ed una conoscenza e utilizzo delle opportunità e degli strumenti finanziari disponibili. È però parimenti fondamentale una formazione specifica all'utilizzo delle rimesse e alle principali opportunità di servizi finanziari anche delle comunità di ricezione. Solo con l'aumento della consapevolezza e delle informazioni diventa possibile utilizzare meglio le rimesse e anche canalizzarle, ad esempio, in investimenti produttivi. Rispetto al versante della consapevolezza del migrante un'informazione trasparente e comparata sui costi dell'invio delle rimesse appare uno strumento molto importante. Ridurre l'asimmetria informativa a danno dei migranti presente nel mercato delle rimesse rappresenta un forte incentivo alla concorrenza tra gli operatori, favorendo la diminuzione dei costi. Le elevate spese addebitate per il trasferimento costituiscono, infatti, un prelievo netto delle risorse disponibili dei migranti. Inoltre, una riduzione dei costi avrebbe come conseguenza un maggiore ricorso ai canali formali per l'invio delle rimesse: i canali formali facilitano una gestione del risparmio più oculata oltre che, se le risorse sono accumulate, possono facilitare l'accesso al credito da parte del migrante. Uno strumento già diffuso in altri paesi (Francia, Gran Bretagna, Messico, Norvegia, Olanda) per garantire un'informazione trasparente e stimolare la competizione tra gli operatori del mercato è un sito web che permette ai migranti di confrontare i prezzi dei differenti operatori.

È stato avviato recentissimamente anche in Italia da OIM, Cespi e Laboratorio Migrazioni e Sviluppo, ABI e su iniziativa del MAE e di Banca Mondiale **il sito web www.mandasoldiacasa.it.** Attraverso rilevazioni periodiche presso operatori di *money transfer* e banche vengono riportati i costi e le condizioni di invio (specificando le commissioni in partenza e in ricezione e il tasso di cambio applicato dai diversi operatori) relativi a due somme di invio di denaro, 150 e 300 euro (200 e 500 USD, in accordo con i parametri della Banca Mondiale), che rappresentano l'ammontare di rimessa più diffuso. Tali informazioni sono al momento disponibili per 14 diversi corridoi tra Italia e Marocco, Nigeria, Senegal, Ghana e Costa d'Avorio in Africa; Bolivia, Brasile, Colombia, Ecuador e Perù in America Latina; Romania e Albania in Europa e Cina e Filippine per quanto riguarda l'Asia. Si può inoltre auspicare che le banche italiane adottino a livello di sistema un pacchetto di servizi che includa l'invio gratuito di rimesse (possibilità già presente nell'offerta di alcuni gruppi bancari ai propri correntisti migranti), stimolando in tal modo il ricorso alla banca per trasferire denaro nel paese d'origine e rafforzando il proprio ruolo di interlocutori finanziari attenti alle esigenze della clientela immigrata. Da esplorare: piccole quote della commissioni per le rimesse da destinare a opere sociali.

2. Il passo però più decisivo nella valorizzazione del risparmio dei migranti ai fini dello sviluppo locale appare quello di fornire strumenti finanziari per il controllo e la gestione a distanza da parte del migrante. Il denaro dovrebbe poter essere consapevolmente canalizzato a partire dal territorio di partenza e potersi "inserire" in prodotti di accumulo risparmio attivi nel paese di origine. In tal modo chi manda la rimessa esercita un potere di scelta di come allocare le diverse quote del risparmio rimpatriato, facilitando anche il compito dei famigliari riceventi. L'evoluzione dei mercati finanziari e bancari di molti dei paesi d'origine dei migranti presenti in Italia e il graduale processo di internazionalizzazione anche del sistema bancario italiano potrebbero aprire nuove e importanti opportunità anche nell'offerta di prodotti finanziari "transnazionali". Una possibilità è costituita dalla creazione di un **Conto corrente a "specchio" o conti correnti gemelli,** che attraverso accordi interbancari fra banche di paesi diversi e la conseguente possibilità di attingere e alimentare i conti in entrambi i paesi costituisce un importante strumento sia per una migliore allocazione del risparmio, che per una piena bancarizzazione in entrambi i paesi. Si tratta di uno strumento che seppur valido, in quanto offre strumenti finanziari su entrambi i fronti e aumenta la *ownership* del migrante (ma anche della sua famiglia) sul proprio denaro e, soprattutto, è in linea con una forte esigenza espressa dagli stessi migranti, ha trovato solo parziali e difficoltose risposte finora. Nel panorama italiano solamente Unicredit ha avviato un'esperienza di questo tipo con una banca del proprio gruppo in Romania. In Spagna esiste

un accordo in questo senso tra la *Caixa de Cataluña* e una banca ecuadoriana, il Banco Solidario. Se questi tentativi appaiono irti di difficoltà e non hanno ancora aperto una vera tendenza verso prodotti transnazionali, una possibilità più concreta è quella che una banca del paese di origine decida di aprire su propria iniziativa una filiale nei paesi di emigrazione: si veda l'incoraggiante esperienza, ormai operativa da qualche anno, di una rappresentanza della banca senegalese Société Générale des Banques au Sénégal (SGBS) presso una filiale di un'importante banca francese (la Société Générale) situata in un quartiere di Parigi con un'alta densità di immigrati provenienti dal Senegal. Il cliente senegalese in Francia che possegga un doppio conto può usufruire di un canale diretto con la sua banca di riferimento al paese di origine ed avere accesso a prodotti di accumulo risparmio che prendono in carica diverse esigenze, tra cui quelle di servizi di welfare: fondi per la scolarizzazione dei figli, rimpatrio della salma e assicurazione alle famiglie in caso di decesso del migrante, per le cure mediche, addirittura per il pellegrinaggio alla Mecca. Esperienze di questo tipo rendono possibile controllare a distanza la destinazione del denaro inviato in patria e allocare le risorse in fondi di accumulo elaborati in base alle esigenze presenti nel paese di origine (scolarizzazione, assistenza sanitaria, istruzione universitaria, accantonamenti pensionistici, accesso a servizi sociali) che favoriscono a livello aggregato lo sviluppo locale (investimento in capitale fisico, umano e sociale). Si segnala anche la recente apertura, da parte del Banco del Austro (Ecuador) della Austro Financial Service a New York, Madrid e Milano.

Rispetto alla dimensione imprenditoriale delle rimesse

Le raccomandazioni più spesso pronunciate da operatori economici, governi e istituzioni internazionali mirano, oltre a stimolare il risparmio e la bancarizzazione nei paesi di destinazione, cosi come l'invio attraverso canali formali anche attraverso l'abbassamento dei costi di trasferimento, si sono indirizzate a orientare le rimesse verso realizzazioni a vocazione produttiva. Se da una parte vi sono una serie di seri ostacoli per l'imprenditore migrante in Italia che voglia avviare un'attività transnazionale (accesso al credito per attività all'estero, forme di leasing industriale per trasferimento macchine e tecnologie), problematiche significative riguardano il paese di origine (protezione degli investimenti, accesso al credito, infrastrutture finanziarie adeguate). Dal punto di vista della cooperazione e dell'azione internazionale una questione chiave riguarda la possibilità di legare le rimesse a servizi di erogazione del credito e di microfinanza.

1. Una prima iniziativa da portare avanti sarebbe quella di creare dei meccanismi per considerare l'invio di rimesse come garanzia per l'erogazione di finanziamenti. La storia degli invii di rimesse di un migrante fornisce le informazioni necessarie a costruire uno storico della puntualità nei pagamenti: il registro delle rimesse costituisce uno dei requisiti e delle garanzie valutate dagli intermediari finanziari nella concessione del credito. Questo metodo integrato di valutazione del rischio di credito è applicato, in alcuni paesi latinoamericani (Ecuador, Guatemala, Perù e Salvador) ed in Giappone, da intermediari finanziari (banche o società finanziarie) che utilizzano il registro delle rimesse quale garanzia nell'erogazione di finanziamenti ai migranti e alle loro famiglie. L'accesso al credito è una tappa fondamentale sia nel cammino verso una maggiore inclusione sociale del migrante nel paese di destinazione (finanziamenti per l'acquisto di immobili o per realizzare attività imprenditoriali) sia nel fornire sostegno e aprire attività per i suoi familiari nel paese d'origine o intraprendere lui stesso attività transnazionali.

2. Un altro fronte di azione da esplorare è senza dubbio quello di connettere il mercato delle rimesse alle strutture di microfinanza presenti nei paesi di origine. All'interno del Programma Fondazioni 4 Africa, un filone rilevante di attività concerne lo studio e la realizzazione di un circuito di comunicazione finanziaria tra risparmi rimpatriati, sistema della microfinanza e erogazione di crediti per attività. Si tratta di un programma di cooperazione verso il Senegal, a cui partecipa anche il CeSPI, intrapreso da 4 Fondazioni bancarie (Fondazione Cariplo, Compagnia di San Paolo, Fondazione Monte dei Paschi, Cariparma) con la collaborazione di alcune ONG italiane ed associazioni di migranti senegalesi. La sfida e l'opportunità è quella di collegare circuiti migratori ed economici attraverso il **legame tra rimesse** e **microfinanza**[68] in una prospettiva di sviluppo, subordinata alla creazione di innovativi strumenti di inclusione finanziaria e di finanziamento dello sviluppo[69]. Si tratta di verificare la potenzialità e l'impatto sullo sviluppo locale della relazione tra il risparmio della popolazione senegalese in Italia e le attività delle casse rurali in Senegal. La canalizzazione delle rimesse in questi circuiti dovrebbe sottendere a una valorizzazione del risparmio del migrante nel paese d'origine e operare da volano per erogare crediti per

68 Si pensi che tra il 30 e il 40 % delle rimesse inviate in Africa è diretto dalle zone rurali, dove non c'è accesso a servizi finanziari e si devono spesso percorrere grandi distanze per prelevare il denaro inviato. L'intero continenete africano ha lo stesso numero di punti in cui le famiglie degli emigrati possono prelevare le rimesse che il Messico (Rapporto IFAD presentato a Tunisi, ottobre 2009).

69 Rhi-Sausi J. L. e M. Zupi, "Rimesse-microfinanza: un approccio innovativo per lo sviluppo" in "Politica Internazionale", n. 1-2-3, gennaio-giugno 2005; Rhi-Sausi J. L., "Banche e nuovi italiani: domanda e offerta di servizi finanziari e assicurativi", Presentazione della ricerca ABI-CeSPI 2009).

investimenti in ambito rurale di tipo immobiliare e produttivo, e in generale realizzare strumenti che permetterebbero di generare sviluppo nel territorio.

3. Se appare molto difficile creare meccanismi che permettano la possibilità di utilizzare le rimesse come "fondo di garanzia" per investimenti, lo stesso meccanismo del fondo potrebbe essere invece creato da un'istituzione pubblica: ad esempio, il Governo ecuadoriano ha creato un Fondo di fideiussione di 10 milioni di dollari per garantire banche e altre istituzioni finanziarie che aderiscono all'iniziativa per erogare crediti alle attività imprenditoriali dei migranti nei contesti di origine (l'azione è inserita nel progetto della creazione del Banco del Migrante).

4. Attività e finanziamenti della Cooperazione finalizzati a finanziare il risparmio di migranti organizzati o consorziati per operare in attività imprenditoriali a ricaduta sociale. È il caso del Progetto (e della strategia) MIDA, progetto finanziato dal MAE e realizzato dall'OIM con la collaborazione e la consulenza del CeSPI. Il progetto mirava alla valorizzazione ai fini dello sviluppo locale delle risorse della diaspora senegalese e ghanese, attraverso un bando per il finanziamento a progetti produttivi di migranti collegati a strutture collettive (associazioni, consorzi o cooperative) o anche singoli ma che presentassero forti elementi di ricaduta sociale positiva per la comunità circostante. Dopo una fase di ricerca-azione e di mobilitazione territoriale delle due comunità durante la quale si sono stabiliti congiuntamente i criteri di selezione e punteggio con cui valutare i progetti (in allegato al testo), si è realizzato un bando di concorso e la presentazione dei progetti ad un comitato di valutazione composto da esperti italiani, senegalesi e ghanesi. I progetti vincenti sono stati co-finanziati attraverso i fondi del progetto, chiedendo ai migranti di stanziare e valorizzare risorse proprie o di loro partner, guidandoli al contempo alla ricerca di altri co-finanziatori sul territorio italiano, quali Enti locali (ad esempio il Comune di Milano, Provincia di Bolzano, di Torino, di Lecce, di Ravenna, di Cuneo, Regione Emilia Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lombardia; in alcuni casi con delle vere e proprie partnership tra enti locali come nel caso della Regione Abbruzzo, della Provincia e del Comune di Pescara), e soggetti privati come AemilBanca, Lega delle Cooperative, Confederazione Italiana Agricoltori, Fondazioni e aziende più una rete di partner in loco quali municipalità, banche rurali, cooperative e ONG, GIE e associazioni di donne. Il progetto ha implementato 7 progetti in Senegal e 5 progetti in Ghana. In questo modo si è costruita una strategia per raccogliere risparmio della diaspora e indirizzarlo verso iniziative utili e valide ai fini dello sviluppo locale[70].

70 Per una descrizione della strategia e delle attività di MIda si veda Ceschi S., Stocchiero A. Iniziative di

Rispetto infine alle rimesse con dimensione sociale e comunitaria

Molti migranti, tendenzialmente attraverso le associazioni costituite sul territorio di destinazione, destinano fondi a iniziative di tipo sociale nei contesti di provenienza. Si tratta di azioni di diverso tipo e scala: dalla raccolta fondi per acquisto di viveri in situazioni di calamità, all'invio di materiali scolastici, informatici o ospedalieri, fino a iniziative più strutturate come la costituzione di opere infrastrutturali, sanitarie, scolastiche, sociali o religiose. Ai fini dello sviluppo locale è necessario sostenere e indirizzare tali attività attraverso azioni di accompagnamento, co-finanziamento e inserimento/armonizzazione con i piani di sviluppo locali esistenti nei territori di provenienza dei migranti. Il modello di rimesse collettive sperimentato nello Stato di Zacatecas in Messico e denominato 3x1 (tre per uno), debitamente adattato ai vari contesti, si presta a favorire la creazione di fondi nazionali in cui, con il coinvolgimento di enti d'intermediazione finanziaria per la gestione di tali fondi, per ogni euro versato dal migrante, un'istituzione pubblica o privata del Paese di residenza del migrante (oppure un'organizzazione internazionale), e lo Stato del Paese di origine versino un euro ciascuno per alimentare un fondo destinato a finanziare progetti ritenuti socialmente utili o prioritari e fonte di reddito e occupazione per le comunità di ricezione. Si tratta di un percorso appena avviato, su cui lavorare per approfondire la realizzabilità di tale meccanismo, realizzando iniziative di sperimentazione di nuove forme di cooperazione e nuovi strumenti finanziari.

1. Progetto COOPI-CeSPI, su finanziamento della Commissione Europea, che ha proceduto a sollecitare progetti a scopo sociale di associazioni senegalesi su quattro territori provinciali del Nord Italia. Successivamente i progetti sono stati presentati dalle associazioni, assistite nella elaborazione progettuale e nella redazione, ad un comitato di valutazione di cui facevano parte anche i presidenti delle 4 associazioni provinciali dei territori coinvolti. Il progetto ha in tal modo permesso la realizzazione in Senegal di 10 piccoli progetti di sviluppo a carattere sociale e comunitario (opere socio-sanitarie e infrastrutturali e di servizio) attraverso un meccanismo di 3x1: a 5.000 euro messi dalle associazioni stesse, si sono aggiunti 5.000 euro del Progetto e 5.000 euro di un altro finanziatore locale (Comune di Torino, di Milano, di Bergamo, Banca Popolare di Bergamo tra gli altri). Un elemento significativo previsto dal bando di concorso era perciò che il progetto avrebbe finanziato solo un terzo del costo di ogni progetto selezionato dal COR – il Comitato Organizzativo di Rete che ha selezionato i

partenariato per il co-sviluppo. La diaspora ghanese e senegalese e la ricerca azione CeSPI-OIM, Strategy Paper CeSPI, disponibile sul sito all'indirizzo http://www.cespi.it/Prog%20MIDA/Paper-iniziative.pdf

progetti e ha gestito la rete di comunicazione e scambio del Progetto – e che sarebbe stato attivato un supporto alle associazioni di migranti per attività di raccolta fondi presso soggetti istituzionali e privati finalizzate a coprire il costo totale delle iniziative in Senegal[71].

2. L'esperienza di Juntos Por Los Andes, un consorzio di 20 associazioni di migranti provenienti dai 4 paesi andini (Ecuador, Perù, Bolivia e Colombia) che hanno lanciato 4 progetti di tipo sociale e assistenziale nei loro paesi di provenienza. I migranti andini si sono organizzati in una struttura ombrello che ha selezionato i diversi progetti da promuovere, hanno avviato relazioni e identificato controparti nei loro paesi, procedendo poi alla raccolta fondi sia tramite attività di autofinanziamento, sia attraverso un lavoro di promozione del progetto, supportato dal Cespi, presso attori strategici della cooperazione decentrata italiana. I 4 progetti scelti e successivamente implementati, tutti rivolti ai problemi dell'infanzia e della famiglia (*La Casa de Danilo y el Centro Atiende para niños huérfanos y diversamente hábiles* - Cochabamba, BOLIVIA; *Plan Hermano: para los niños víctimas de las minas antipersona* - Antioquia, COLOMBIA; *Una Familia de Familias* - Quito, ECUADOR; *Apoyando a los niños trabajadores migrantes de Lima* - Yerbateros, Lima, PERU), sono stati finanziati dalla regione Lombardia, dal Ministero Affari Esteri e da un importante istituto bancario.

3.2.5 Conclusioni

Sinteticamente: affinché le rimesse possano essere efficacemente utilizzate per promuovere lo sviluppo locale è necessario offrire ai migranti, possessori del risparmio rimpatriato, un quadro di condizioni e di offerte che rendano interessante e vantaggioso anche per loro stessi la canalizzazione delle rimesse in destinazioni migliori ai fini del benessere famigliare e collettivo. In questo senso si prospetta come assolutamente auspicabile:

- Migliorare la qualità delle rimesse, attraverso offerte adeguate di contenitori e prodotti dove accumulare il risparmio in maniera più strategica, consapevole e controllabile. Consumi quotidiani e soprattutto consumi

71 Per una panoramica sul progetto di COOPI e una presentazione della ricerca del CeSPI si rimanda a Ceschi S., Stocchiero A., Relazioni transnazionali e co-sviluppo. Associazioni e imprenditori senegalesi tra Italia e luoghi di origine, Torino, Harmattan 2006.

differiti si potranno meglio gestire con prodotti transnazionali pensati per la loro accessibilità e funzione bifronte, per la loro ottica bifocale. Migliorare le condizioni dei contesti di partenza. La buona gestione delle rimesse, l'educazione finanziaria e imprenditoriale del migrante possono non essere sufficienti se nei contesti di origine non vi sono reali possibilità di investimenti efficaci e durevoli, dunque se il contesto di destinazione delle rimesse non è ricettivo /produttivo. La cooperazione dovrebbe attivarsi maggiormente per migliorare, a livello strutturale, il contesto economico (serve un tessuto di strutture sociali, sanitarie, scolastiche, infrastrutturali e finanziarie e di opportunità commerciali e imprenditoriali, altrimenti le rimesse continueranno a finire in spese di consumo). La cooperazione governativa e decentrata dovrebbe perciò concentrarsi su approcci di filiera capaci di innescare dinamiche produttive sostenibili e di creare connessioni transnazionali tra luoghi ed attori, strutturare complementarietà e cooperazione tra diversi villaggi e territori, interagire e migliorare i piani di sviluppo locali e nazionali dei paesi riceventi.

- Riconoscere il ruolo dei migranti come soggetti della cooperazione. Ai migranti organizzati e alle loro comunità di provenienza vanno date maggiori opportunità pratiche conoscitive e finanziarie per attivarsi pienamente nello sviluppo locale, facendo seguire al riconoscimento retorico del loro potenziale ruolo una vera e propria collaborazione e sostegno alle loro iniziative. L'emergere di nuove e significative strategie di cooperazione e di co-sviluppo che valorizzano il ruolo delle diaspore nella promozione dei processi di rafforzamento economico e sociale dei Paesi di origine è, oggi, uno dei più ambiziosi e impegnativi banchi di prova della capacità di costruire effettivi partenariati pubblico-privato, che uniscano pubbliche amministrazioni centrali e locali dei Paesi d'origine e destinazione delle rimesse, istituzioni bancarie e finanziarie e comunità di migranti.

3.2.6 Allegati

Criteri di valutazione dei progetti selezionati per il Progetto Mida Ghana-Senegal

A) DEI PROGETTI	
1. Rilevanza Strategica e partenariato	**Max 35**
1.1 Capacità delle attività previste dal progetto di generare reddito e impiego a favore della comunità locale	Max 10
1.2 Inserimento in programmi di cooperazione e partenariati tra territori	Max 5
1.3 Grado di partecipazione di partner locali pubblici e privati in Italia, Ghana e Senegal, nelle diverse fasi del progetto (identificazione; sostegno finanziario; realizzazione attraverso l'apporto di conoscenze, competenze, tecnologie appropriate, catene distributive; valutazione).	Max 10
1.4 Inserimento del progetto nei piani di sviluppo locali (pertinenza del progetto rispetto alle priorità geografiche e settoriali indicate dai paesi target) e coinvolgimento di istituzioni e soggetti pubblici locali in reti territoriali.	Max 5
1.5 Livello di inserimento in filiere produttive e in collaborazioni economiche con altri soggetti del territorio e contributo allo sviluppo endogeno locale	Max 5
2. Metodologia/ Coerenza del progetto	**Max 35**
2.1 Sostenibilità economica e finanziaria	Max 10
2.2 Pertinenza della proposta progettuale rispetto al contesto di intervento, alle finalità del progetto e alle condizioni locali del settore di attività prescelto.	Max 10
2.3 Valore aggiunto in termini di approcci e uso di tecnologie innovative e di caratterizzazione del progetto come potenziale moltiplicatore (possibilità di replica ed estensione dei risultati del progetto, diffusione delle informazioni, impatto sul contesto).	Max 5
2.4 Presenza di indicatori per la valutazione delle attività/ esiti dell'intervento.	Max 5
2.5 Adeguatezza dei costi previsti per la realizzazione del progetto in relazione agli obiettivi e chiarezza e dettaglio del piano dei costi.	Max 5
3. Ricadute Socio-Economiche	**Max 15**
3.1 Valorizzazione e qualificazione delle risorse umane locali e attenzione al coinvolgimento della componente femminile della comunità locale	Max 10
3.2 Capacità di generare ricadute economiche in termini di indotto e attività collegate	Max 5
B) DEI SOGGETTI PROPONENTI	
4. Rilevanza	**Max 15**
4.1 Competenze/esperienze del proponente e dei partner locali nel settore d'intervento del progetto	Max 10

4.2 Carattere cooperativo-associativo dell'impresa (esistente o da creare ad hoc) e partecipazione a consorzi d'impresa	Max 5
5. Capacità gestionale	**Max 20**
5.1 Capacità dell'organismo proponente di apportare il proprio contributo in cash	Max 5
5.2 Capacità dell'organismo proponente di reperire co-finanziamenti a copertura della percentuale di budget non finanziata da OIM e dal proponente	Max 10
5.3. Chiarezza nella ripartizione dei ruoli e nelle competenze all'interno del team manageriale (in Italia e nel paese target)	Max 5
MASSIMO PUNTEGGIO	**120**

3.3 Flussi migratori, sviluppo e welfare

Flavia Piperno, CeSPI

Seguendo l'orientamento della Scuola Umanamente questo articolo affronta il tema del legame tra flussi migratori, sviluppo e welfare alla luce dei principali concetti che emergono nell'ultimo rapporto sullo sviluppo umano dell'UNDP. Chi scrive ritiene che il rapporto abbia il merito di mettere in luce almeno 4 punti chiave che devono essere tenuti presenti dagli studiosi e dai *policy makers*.

1. **Esiste un forte legame che lega Migrazione e welfare**: per lungo tempo i migranti sono stati visti principalmente come "lavoratori", persone le cui azioni erano orientate dal desiderio di conseguire un guadagno più elevato, una ricchezza sufficiente da poter tornare e investire in patria. Ma non è così. Come sottolinea il rapporto dello UNDP chi emigra spera soprattutto di ottenere un migliore livello di welfare per sé e la propria famiglia (migliore educazione , migliore sanità, accesso a nuove forme di protezione sociale). Questi aspetti devono essere compresi e valorizzati. I flussi migratori e il welfare vengono sono legati anche nei paesi di arrivo: generalmente però si mette in evidenza un aspetto negativo, ovvero il fatto che i migrati rappresentano un fardello per il lo Stato Sociale dei paesi occidentali. Secondo l'UNDP questo timore è esagerato, anche se può capitare che la ricchezza prodotta dai migranti non venga adeguatamente ridistribuita agli Enti Locali che, invece, sono i principali responsabili delle politiche di integrazione. L'eccessivo timore che i migranti consumino il nostro welfare deve essere smussato perché produce derive presso l'opinione pubblica difficili da gestire.

2. **L'impatto della migrazione sullo sviluppo non è univoco**: il fatto che una persona si sposti da un paese all'altro produce un impatto molto forte sulla sua vita, su quella della sua famiglia, sulla comunità e il paese di origine e, infine sulla comunità e il paese di arrivo. Ma questo impatto è positivo o negativo? Il merito del rapporto è mostrare come gli elementi positivi e negativi sono entrambi presenti. Ad esempio in alcuni contesti la scolarizzazione aumenta grazie alle rimesse, in altri contesti (o addirittura nello stesso contesto ma con riferimento a gruppi sociali o individui diversi) diminuisce perché i ragazzi tendono a seguire i genitori e lasciano definitivamente la scuola. Naturalmente l'impatto può essere influenzato da tanti elementi, come per esempio le caratteristiche di chi parte e chi resta, il grado di inserimento dei migranti nella società di arrivo, la loro

capacità di restare in comunicazione con la terra di origine. Molti di questi elementi possono essere modificati e orientati attraverso le politiche locali e non è un caso che il rapporto affermi che le politiche che vengono portate avanti nei contesti di arrivo (anche quelle non pertinenti alla cooperazione decentrata) hanno anche un impatto nei contesti di emigrazione.

3. **La possibilità di adottare politiche "win-win"**: il rapporto afferma la possibilità di portare avanti riforme "win-win", ovvero politiche che promuovono la relazione tra migrazione e sviluppo umano e avvantaggiano contemporaneamente i singoli migranti, le loro comunità di origine e i paesi ospitanti. Ad esempio politiche che facilitano l'inclusione e l'integrazione dei migranti hanno effetti positivi sui singoli migranti, sulle loro famiglie nel contesto di origine e sul paese di accoglienza. "Serve però una visione coraggiosa, che porti avanti delle riforme e riconosca le opportunità e i rischi sottostanti il processo migratorio" (UNDP 2009, 95). Alcune delle principali raccomandazioni lanciate dal rapporto, e che verranno riprese nel corso del mio intervento sono: 1) liberalizzare e semplificare i canali di ingresso regolare; 2) promuovere i diritti e i redditi dei migranti; 3) fare della mobilità una parte integrante delle strategie di sviluppo nazionali.

4. **Lo sviluppo umano coincide con i concetti di libertà ed *empowerment***: infine, trasversale a questi punti, vi è l'idea (mutuata da A. Sen) che lo sviluppo umano non coincida unicamente con il raggiungimento di determinati obiettivi target come l'educazione o la salute, ma sia radicato in una più ampia capacità di realizzare le proprie potenzialità, i propri obiettivi di vita, e dunque la possibilità di partecipare attivamente alla soluzione dei propri bisogni, raggiungendo un controllo maggiore sulla propria vita. Anche su quest'ultimo punto la migrazione di fatto ha un effetto, come vedremo contraddittorio, che può essere in parte "aggiustato" attraverso politiche adatte.

Obiettivo del presente articolo è analizzare i concetti appena accennati alla luce del contesto italiano e di un particolare tipo di migrazione: quella delle donne che da tanti paesi dell'Est Europa, dell'Asia e dell'America Latina vengono a svolgere lavori di cura nel nostro paese. Scelgo questa prospettiva perché meglio di altre ci aiuta a comprendere i complessi rapporti che legano migrazione, sviluppo e welfare. Il mio articolo è organizzato in quattro parti: si analizzano i dati relativi ai flussi migratori diretti alla cura; si mette in evidenza il duplice impatto che le migrazioni dirette alla cura hanno sui sistemi famigliari e di welfare in Italia e nei principali contesti di origine; si discute la possibilità di praticare politiche

"win-win"; si offrono esempi pratici di progetti che hanno portato avanti azioni di "co-sviluppo sociale", ovvero pratiche che hanno beneficiato i singoli migranti e al tempo stesso contribuito positivamente allo sviluppo di sistemi di welfare nei contesti di arrivo e di origine.

3.3.1 Migrazioni per il welfare: numeri e tendenze future

Oggi, secondo dati Caritas (Caritas 2009), le assistenti familiari straniere sono oltre 1 milione; altre stime, come ad esempio quelle del Censis o dell'IRS (Istituto di Ricerca Sociale), evidenziano l'esistenza di circa 1,5 milioni tra lavoratrici domestiche e di cura, sia regolari che impiegate nel mercato grigio o nero. Si tratta di cifre sorprendenti perché indicano che un quarto della popolazione straniera oggi residente in Italia (non parliamo dunque solo della popolazione attiva) lavora in questo settore. Ad oggi il 45,5% delle donne di origine non comunitaria assicurate all'INPS sono addette al lavoro domestico e di cura alla persona (INPS 2009).
Dati così consistenti non possono essere trascurati. Non è possibile delegare una parte importante del nostro welfare a flussi migratori provenienti dall'estero (il 70% dei lavoratori nel settore è di origine straniera) senza gestire attivamente questi flussi. Al contrario è necessario prendere coscienza dell'impatto che queste migrazioni producono nel nostro paese e nei paesi di origine e adottare delle strategie che potenzino gli aspetti positivi. Tutto questo naturalmente ha un costo ma, come vedremo, anche non far niente costa.
Inoltre le lavoratrici straniere inserite nel settore della cura – data la loro consistenza - devono essere considerate nell'ambito delle politiche che rafforzano il nesso tra migrazione e sviluppo. Non si tratta di un obiettivo facile perché spesso i percorsi migratori orientati alla cura non aumentano il patrimonio di risorse (finanziarie e sociali) dei migranti e dunque è difficile innescare processi di 'valorizzazione' delle risorse. Come mostra la storia riportata in appendice, le lavoratrici di cura dopo anni di emigrazione possono addirittura trovarsi sotto certi aspetti "più povere" di prima perché vedono rarefarsi le proprie relazioni sociali e familiari, non accumulano competenze lavorative e soprattutto perdono la capacità di pensarsi nel futuro, perché non riescono più a costruire progetti sulla propria vita e non si aspettano un avanzamento e una realizzazione personale (una felicità, parafrasando A. Sen) negli anni a venire. Questo vuol dire perdita di *capabilities ed empowerment*. Non è un caso che fino ad oggi le politiche che hanno promosso il legame tra migrazione e sviluppo hanno beneficiato tutt'altro tipo di soggetti: ad esempio giovani uomini con un'inclinazione ad investire in attività imprenditoriali o migranti *high skilled*.

Nonostante la difficoltà a costruire politiche di migrazione e sviluppo attorno alle donne che si inseriscono nel settore dell'assistenza familiare, ciò non significa che si tratti di un obiettivo impossibile. Gli esempi che riportiamo in conclusione dell'articolo dimostrano che una tale strategia è possibile e, se praticata, può avere una ricaduta assai significativa su moltissime donne e sui contesti di accoglienza e di emigrazione.

3.3.2 Il duplice impatto delle migrazioni sul welfare "qui" e "lì": costi e benefici

Nella prospettiva dei paesi di arrivo, l'importazione di manodopera di cura ha senz'altro un impatto positivo sul sistema di welfare. Rende accessibile per le famiglie servizi di cura personalizzata, a basso costo e a domicilio; potrebbe rivelarsi un elemento chiave di un welfare mix sostenibile; e consente un risparmio immediato per il welfare locale: il Ministero del lavoro italiano nel 2007 stimava addirittura un risparmio di 6 md € in mancate prestazioni socio-assistenziali.
Eppure questo modello comincia a mostrare anche forti limiti e diversi esperti avanzano dubbi circa la sua sostenibilità. I limiti più ricorrentemente citati sono: lo scadimento del sistema di cura privato a causa di un'insufficiente formazione e inquadramento professionale di queste lavoratrici; il possibile, ulteriore, freno all'innovazione delle politiche sociali, grazie alla maggiore possibilità di scaricare i costi del welfare sulle famiglie; la creazione di sacche di marginalità via via maggiori, perché questo segmento del mercato del lavoro può divenire un ghetto professionale e sociale per le donne coinvolte e, a cascata, per i loro figli. Ciò sul medio e lungo termine può rivelarsi addirittura un nuovo costo per il welfare nostrano, come dimostrano gli studi (Inps-Caritas 2004) che evidenziano come le lavoratrici di cura si candidano ad essere future pensionate sociali in quanto accumulano pochissimi contributi pensionistici e hanno scarse possibilità di ritorno. L'emarginazione di un numero sempre maggiore di donne confinate in ambiti lavorativi segregati e privi di diritti, diviene sinonimo di una perdita di *capabilities*. Nel racconto allegato è riportata la storia di Marcela, una donna di circa 50 anni, che da oltre 10 anni lavora come domestica presso una famiglia italiana. Come mostra la dichiarazione che segue, Marcela sente che le sue capacità si diradano, e questo è associato alla difficoltà di pensare al futuro:

> «Sempre penso "torno". Ma se torno che faccio? Non mi sento in grado psicologicamente di fare più niente, io non dormo, non sono più forte[...]

questo lavoro mi spenge. È come se non imparassi niente, anche le cose che prima sapevo (le poesie, le lingue imparate a scuola) le ho dimenticate.[...] Mio marito – che lavora in edilizia - a volte pensa che se tornasse potrebbe aprire un'attività in questo campo, comprare una betoniera e le impalcature e lavorare là. Ma io che faccio? Del resto una cosa che mi deprime è anche questo salire dei prezzi che sembra costringerci a vivere alla giornata. Non dico che il nostro sacrificio non sia servito a niente, l'appartamento e tutto il resto non ce lo saremmo potuti permettere. Però adesso sembra che più passa il tempo, meno è possibile accumulare risparmi e farci qualcosa in Romania; è come se stare qui servisse solo a coprire le spese vive lì. Prima il sacrificio era in nome di un progetto, ma ora?»

Marcela, Roma, Aprile, 2005

L'isolamento e la perdita di *empowerment* delle madri ha, naturalmente, un impatto sui figli – poco inclini ad adattarsi a quell"integrazione subalterna' che invece che i loro genitori sono più inclini a subire. A questo proposito A. Torre, direttore del Centro Studi Medì di Genova, a conclusione di uno studio sui giovani latinoamericani a Genova, nota come:

«Dietro alle lavoratrici ci sono molto spesso delle famiglie e in special modo dei figli in età minorile. Il mantenimento di un certo standard di vita delle nostre famiglie e di una dignitosa assistenza per gli anziani non più autosufficienti, priva altre famiglie del perno su cui si organizza una normale vita familiare. Questi non sono problemi lontani, che riguardano le lavoratrici immigrate e le loro reti parentali più o meno allargate. Con il ricongiungimento infatti, la difficoltà di educare i figli a distanza si è trasformata nella difficoltà di seguirli e farli crescere in terra di immigrazione. Padri assenti o senza lavoro, case inospitali e sovraffollate, madri fuori casa per lavoro, impegnate spesso nell'assistenza a tempo pieno di anziani, sono lo sfondo familiare in cui i ragazzi latinoamericani sono sollecitati a costruire i propri percorsi di inserimento nel nuovo contesto.»

In queste condizioni, a cui si sommano i lunghi anni vissuti nella separazione, la famiglia migrante perde rapidamente la propria capacità normativa. Torre conclude:

> «Cade l'illusione di poter attingere a man bassa alle risorse di cura delle donne immigrate, senza dover pagare dei prezzi in termini di presa in carico delle loro realtà familiari, destabilizzate dai processi migratori»
>
> Torre 2005

In mancanza di una seria attivazione dei servizi infatti questa condizione, spesso sofferta, di esclusione e di separatezza, può diventare l'anticamera della marginalità oppure (e talvolta nello stesso tempo) dar luogo a raggruppamenti tra connazionali che offrono la possibilità di ricostruirsi un senso e un identità biografica ma che evidenziano al tempo stesso un deficit di integrazione e, nei casi estremi, possono trasformarsi nelle cosiddette bande. Tutto questo rappresenta un costo in termini di coesione sociale.
A monte, sempre più esperti si chiedono se questo welfare costruito su una dipendenza così forte da risorse esterne non abbia per così dire "i piedi di argilla", e sia, cioè, soggetto a crisi di sostenibilità. Sul fronte della domanda, specie in un contesto di progressive regolarizzazioni e impoverimento della fascia media della popolazione, le famiglie potrebbero avere sempre più problemi a permettersi una cura privata. Sul fronte dell'offerta, potremmo andare incontro a un esaurimento dei tradizionali bacini di emigrazione di cura, situati nell'Europa dell'Est, a causa del progressivo invecchiamento della popolazione e del miglioramento economico che in questi paesi si registra. Inoltre, la manodopera già presente in Italia potrebbe sempre di più rifiutarsi di accettare i lavori più stancanti e dequalificati, e in effetti (come dimostra uno studio dell'IRS di Milano) in alcuni comuni del nord Italia, già si registra un deficit di lavoratrici di cura disposte ad offrire prestazioni in co-residenza, specie con anziani gravemente malati (IRS 2007).
Se questa è la situazione che si riscontra nei contesti di arrivo, ugualmente ambigua appare la situazione nei contesti di origine. In questi paesi l'aumento dell'emigrazione femminile ha senz'altro degli effetti positivi. Le donne infatti concentrano il proprio progetto migratorio sull'obiettivo del progresso sociale dei figli. Gran parte delle rimesse sono orientate proprio al miglioramento della cura, dell'accesso a istruzione e sanità per i giovani rimasti nella terra di origine. Molti ragazzi, che abbiamo intervistato in Romania, sono consapevoli che lo sforzo delle madri è per loro, e ne sono orgogliosi.
Matteo, un ragazzo di 25 anni che da quando ne aveva 15 è rimasto in Romania senza i propri genitori, ad esempio afferma:

> «Sono felice che i miei sono andati all'estero perché così io sono diventato molto molto più responsabile. Sono 12 anni che sono solo. Nessuno c'è stato a dirmi cosa è bene e cosa è male

> [...] Aspetti negativi... non lo so, in negativo non lo so. In positivo sicuramente. La responsabilità è una cosa molto buona.»

Raluca, che al momento dell'intervista aveva 18 anni dice:

> «La mamma è partita principalmente per me: per alzarmi! per farmi alzare! per aiutarmi a fare una casa e un bel lavoro e poi vedremo!»

Tuttavia anche i costi di questa emigrazione sono evidenti. La partenza di molte donne, attratte dalla domanda di cura sui mercati occidentali, priva di adeguate cure le famiglie di appartenenza, specie i soggetti più deboli come minori e anziani. Il fenomeno, per altro, è in crescita. In Romania – ad esempio – le cifre ufficiali (in grado di rilevano solo una piccola parte del fenomeno) parlano di un numero di minori *left behind* quadruplicato in due anni (2005-2007), anche come conseguenza dell'ingresso in Europa. Una stima del numero dei minori con genitori all'estero elaborata dalla Soros Foundation indica approssimativamente 350.000 unità (Toth, 2008).
In Ecuador troviamo cifre simili. Secondo la stima della più recente indagine campionaria sul tema, a cura dell'INEC-SIEH (FLACSO, 2008), il 36% delle donne espatriate hanno ancora almeno un figlio nel paese di origine, ma la percentuale sale al 45% nel caso delle donne che espatriate in Italia (Herrera 2008, 19). I minori *left behind* si potrebbero così stimare, con una larga approssimazione, intorno alle 260-270 mila unità (Boccagni, 2008).
Diverse ricerche – portate avanti sia a livello internazionale che locale - hanno indagato l'impatto, spesso drammatico, sulle famiglie di origine, dell'emigrazione femminile. Ciò che però non si sottolinea abbastanza è l'impatto dell'emigrazione femminile sul welfare locale. Non solo le donne che emigrano drenano risorse professionali da settori chiave del welfare locale, come quello sanitario, assistenziale e scolastico. Ma la partenza di importanti *caregiver* informali, si risolve in una maggiore e diversa domanda di cura rivolta al sistema formale.
Per quanto riguarda lo *skill drain*, il drenaggio di competenze da settori chiave, risulta significativo, ancora una volta, il caso della Romania. In questo paese si registra una fortissima carenza di staff da impiegare nel settore medico e socio-sanitario. Le infermiere, ad esempio, sono la metà rispetto alla media UE (dati WHO, 2002) e il loro numero si è ridotto del 10% tra il 1998 e il 2003 (dati INS, 2005). Analogo il trend relativo agli assistenti sociali. Complici i bassi salari e la domanda dall'estero. Del tutto simile il trend nel settore dell'assistenza.
Del resto, anche il *care drain,* ovvero il drenaggio di cure dovuto all'emigrazione delle principali *caregiver*, ha un impatto forte. Nel 2005, il Ministero rumeno

del Lavoro e delle Politiche sociali calcolava che il 17% dei minori con genitori all'estero beneficiava di un qualche tipo di protezione sociale pubblica o era in attesa di beneficiarne. Il peso di questa domanda ricade per altro sulle regioni più povere – come la Moldavia Rumena - che sono quelle a più forte emigrazione verso l'Italia. Tra i minori beneficiari di assistenza sociale circa un quarto è stato posto in strutture di assistenza sia pubbliche che private, un altro quarto è stato dato in affidamento a famiglie diverse dalla propria (gli affidatari ricevono un sussidio statale) e circa la metà è stato aiutato a reinserirsi nella famiglia di origine.

Nel 2006 un Ordinamento promulgato dall'Autorità Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Bambini della Romania (219/2006) ha introdotto il tema dei figli dei migranti come categoria a rischio tra le priorità del sistema nazionale di protezione dei minori. Nella programmazione 2007-2010 si è previsto di creare 200 centri che offrano servizi alle famiglie nelle aree con maggior bisogno. Inizialmente questi centri dovevano essere rivolti solo a minori con genitori all'estero, mentre successivamente sono state rivolti a tutti i minori a rischio.

Tutto ciò si trasforma naturalmente in un costo per le amministrazioni pubbliche, ma chiama in causa anche la necessità di attivare un miglioro di rete tra servizi, nuovi indicatori del bisogno e strumenti di monitoraggio. Insomma emergono nuovi bisogni a livello di risorse, *capacity building* e creazione di nuove strutture.

Delicata anche la questione anziani. Già nel 2005 la BM in un rapporto dal titolo "From red to grey" aveva lanciato l'allarme di un aumento della domanda di servizi socio-sanitari in Europa dell'Est da parte di anziani, a fronte di una ridotta presenza di *caregiver* informali e del concomitante invecchiamento della popolazione. Ho deciso di riportare una testimonianza, raccolta a Bucarest dalle responsabile del servizio anziani del comune che conferma quest'allarme.

L'impatto della transnazionalizzazione della famiglia si estende anche ad altri settori del welfare. Molti professori parlano della difficoltà a gestire classi con un numero sempre maggiore di minori con genitori all'estero, visto che aumentano i problemi emotivi e comportamentali dei ragazzi, l'assenteismo e l'abbandono scolastico. Essi sostengono che per gestire situazioni progressivamente più complesse, avrebbero bisogno di più formazione, di un migliore raccordo con psicologi e servizi sociali e di un più stretto rapporto con le famiglie all'estero. A volte, i professori sentono che il loro stesso ruolo cambia.

Infine funzionari di associazioni che si occupano di minori con disagio, sostengono che tra i loro utenti aumentano i ragazzi con genitori all'estero. Mentre alcune questure, come quella di Iasi, nella Moldavia rumena, denunciano l'incremento della micro-criminalità da parte di minori *left behind*.

In molti contesti locali le politiche si attivano per far fronte ai nuovi squilibri. Si punta a migliorare il monitoraggio e l'assistenza dei minori con genitori all'estero.

Scuole, associazioni e servizi locali, a volte in rete, portano avanti programmi di accoglienza diurni e notturni, di assistenza scolastica, animazione sociale, *counseling* e sensibilizzazione sui rischi derivanti dall'abbandono scolastico e dall'emigrazione irregolare.
Si tratta di un importante campanello di allarme. Ma è una sperimentazione ancora all'inizio, priva di adeguate risorse finanziarie e umane. Incapace di costruire ponti e reti con i paesi di destinazione delle donne (e dunque con le donne stesse). Si tratta di una politica eccessivamente frammentata a livello locale. Manca inoltre la promozione della migrazione femminile per lo sviluppo locale. In assoluto le iniziative avanzate sono troppo poche rispetto ai reali bisogni.
A dimostrazione che la pressione sul welfare si realizza in tutti i principali paesi di emigrazione dei flussi migratori diretti alla cura, riportiamo anche l'opinione di una ricercatrice ecuadoriana la quale descrive gli effetti dell'emigrazione femminile sul suo paese in questi termini:

> «È evidente che il numero crescente di minori left behind rappresenta un problema non affrontato dalle istituzioni pubbliche, benché i parenti degli emigrati sempre più rivendichino servizi a ciò dedicati. La situazione delle nonne, che generalmente si prendono cura dei minori, al pari di quella dei ragazzi, è molto precaria e richiede lo sviluppo di adeguate politiche pubbliche di protezione minorile. Attualmente diverse municipalità [...] – al pari del governo nazionale, attraverso la Segreteria nazionale del migrante – si stanno muovendo in questa direzione. I programmi esistenti, tuttavia, hanno copertura assai limitata, sono condizionati dall'instabilità delle istituzioni pubbliche e non sono stati in grado di soddisfare le necessità di gran parte dei richiedenti»
>
> Herrera, 2008, p. 19.

Un altro tema che non viene sottolineato sufficientemente è come il disagio della famiglia migrante dovuto ai lunghi anni di separazione non sia un problema che pesa solo sui servizi di welfare dei paesi di origine. Si tratta di una questione che – come sottolinea Torre - finisce col pesare anche sui contesti di arrivo, in quanto le difficoltà indotte dagli anni di separazione non scompaiono automaticamente a seguito del ricongiungimento.
Molto spesso, al contrario, i figli percepiscono la partenza delle madri come una sorta di abbandono: sentimenti di rancore (non sempre ammesso dai ragazzi stessi) sono avvertiti dai ragazzi anche dopo il ricongiungimento e si associano a quelli più positivi di amore per le proprie madri e riconoscenza per il sacrificio da esse affrontato. Questi sentimenti di rabbia e rancore sono più acuti se la

comunicazione a distanza non è stata ben gestita e se il ricongiungimento non è stato il frutto di una scelta adeguatamente elaborata e condivisa. Spesso i ragazzi giunti in Italia, inoltre, provano un sentimento di delusione: verso il paese di arrivo (crolla il mito di una paese di cui si erano fantasticati più i pregi che i difetti) e verso i genitori (molto più fragili di quello che ci si aspettava). Situazioni di ricomposizione familiare nella terra di arrivo rendono il reinserimento dei ragazzi in famiglia ancora più difficile. Le donne, raggiunto l'obiettivo del ricongiungimento, si trovano spesso sole e impreparate ad affrontare questa "nuova maternità", non sanno come fronteggiare il sentimento di rabbia dei figli e sentono di perdere la propria capacità normativa sui ragazzi. A questo proposito il racconto di una donna rumena intervistata a Roma risulta assai calzante:

> «Lasciare i figli in Romania è un problema, un grosso sbaglio per le famiglie. Io avrei dovuto o portare i miei figli da subito con me o rimanere lì. Chi lascia per un periodo i figli a casa se ne pente tutta la vita. Ho visto anche altre famiglie, a tutti rimane una spina nel cuore, poi magari ne parlano il meno possibile perché si tratta di argomenti molto delicati e pochi desiderano ammettere un dolore di questo tipo. Tu lasci i bambini là, o con i nonni o con qualche parente a cui non frega niente di loro: importa solo dei soldi che mandi. E si occupano dei bambini, ma curano solo l'aspetto materiale non quello affettivo. La mia preoccupazione è per l'anima. E comunque i ragazzi non obbediscono ad altri: solo ai genitori. E allora l'educazione va in rovina. I miei figli dopo la separazione da me sono molto cambiati. Non hanno avuto il sostegno psicologico di nessun adulto, per questo gli è rimasto un gran vuoto. Il vuoto della separazione che c'è stata rimarrà sempre, mia figlia sempre mi dice: dov'eri quando avevo bisogno di te? A me veniva da dire "fuori per fare soldi per te" ma non potevo dire questo. Il bisogno della mamma supera il bisogno dei soldi.»
>
> Salomica, Roma, aprile 2005

Il cerchio si chiude e mostra lo stretto rapporto che lega costi e benefici sociali nei paesi di origine e destinazione: accompagnare la famiglia transnazionale richiede uno sforzo dei servizi sociali ad entrambi i poli del processo migratorio. Il disagio della famiglia migrante produce, infatti, un simultaneo costo sociale sia "qui" che "lì". Al tempo stesso, come vedremo, un aumento dei diritti e una maggiore valorizzazione delle risorse delle donne immigrate beneficia anche i contesti e le famiglie di origine.

3.3.3 È possibile una politica "win-win"?

Il rapporto sullo sviluppo umano dell'UNDP sintetizza alcune misure politiche che possono andare a beneficio sia dei contesti di arrivo che di emigrazione e che avvantaggiano gli stessi migranti.
Riprendiamo tre delle proposte avanzate e ne analizziamo la possibile ricaduta sulla gestione dei flussi migratori diretti alla cura.

A. Migliorare le opportunità di emigrazione e circolazione legale.

È questa una delle principali raccomandazioni dell'UNDP. In Italia, tuttavia, lo scarso funzionamento del sistema delle quote rende difficile il raggiungimento di un tale obiettivo. La possibilità di assumere un lavoratore direttamente dall'estero, senza conoscerlo, attraverso una chiamata nominativa, è poco praticabile per un'impresa, ma diventa addirittura impensabile per una famiglia. Inoltre i tempi di attesa che passano dal momento in cui il lavoratore è stato selezionato e il momento in cui esso comincia a lavorare effettivamente, può variare da uno a due anni: si tratta di un periodo assolutamente inconciliabile con le esigenze delle famiglie che molto spesso avvertono con urgenza le proprie necessità. A fronte di questa inefficienza legale molti migranti e, soprattutto, molte donne che si inseriscono nel lavoro di cura, finiscono per usare la "porta di servizio": entrano irregolarmente nel nostro paese e attendono una sanatoria. Ciò aumenta la loro vulnerabilità ed emarginazione (con le conseguenze viste sopra) e acuisce i problemi di *care drain*, perché in assenza dei documenti, le donne difficilmente riescono a tornare nella terra di origine per far visita ai figli. Al contrario, una politica che migliora le opportunità di emigrazione e circolazione legale, avvantaggia gli individui perché consente loro di pilotare con più coscienza il proprio progetto migratorio (aumento delle *capabilities*). Anche i paesi di origine ne traggono vantaggio, in quanto aumentano le possibilità di ritorno e circolazione da parte delle donne migranti, e dunque le possibilità che esse investano in loco le competenze apprese; infine aumentano le possibilità per le donne di far visita ai figli o ricongiungerli e questo avvantaggia le famiglie *left behind*. Contemporaneamente, grazie a politiche di questo tipo, il paese di arrivo vede una riduzione del tasso di irregolarità, un miglioramento della coesione sociale e dunque della sicurezza. Si riduce il mercato nero e aumenta il gettito fiscale. Politiche come quelle promosse dal consorzio CGM e dall'Associazione Anziani e Non Solo (le analizzeremo a conclusione dell'articolo), facilitando la circolazione, vanno in questa direzione.

B. Assicurare i diritti dei migranti.

Si potrebbe pensare che un miglioramento delle tutele dei migranti nei contesti di arrivo non abbia una ricaduta nei paesi di origine. In realtà – come sottolinea il rapporto UNDP e come dimostrano i tanti progetti nati per migliorare i diritti delle lavoratrici di cura – ciò non è vero. La tutela dei diritti è una politica win-win in quanto consente di promuovere i migranti, migliorandone le opportunità di integrazione, i guadagni, il possibile accesso a una carriera professionale. I paesi di origine traggono vantaggio da un aumento delle rimesse, effetto delle migliori condizioni lavorative dei migranti. I paesi di accoglienza si giovano di un mercato della cura di qualità.

La Toscana, come altri Enti locali, promuove politiche volte a: sostenere l'assunzione regolare delle lavoratrici di cura attraverso assegni di cura, voucher, etc; tutelare i diritti delle lavoratrici attraverso l'offerta di corsi di formazione, l'iscrizione delle donne con competenze riconosciute in appositi albi professionali, la creazione di sportelli per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la sensibilizzazione sulla regolarizzazione del contratto (Punti insieme); ridurre l'emarginazione attraverso l'istituzione di luoghi di incontro e assistenza socio-sanitaria alle donne e in alcuni casi ai loro figli (si vedano ad esempio le attività dell'Albero della Salute). Tutto questo si rivela un approccio tre volte vincente, ma dovrebbe essere rafforzato attraverso un migliore coordinamento a livello nazionale (o almeno inter-regionale) e un'ottica più capace di considerare simultaneamente gli interessi dei paesi di arrivo e di origine.

C. Rendere le migrazioni una parte integrante delle politiche di sviluppo nazionali.

La nuova domanda di welfare e di servizi di accompagnamento psico-sociale ed educativo da parte dei migranti e delle loro famiglie in Italia e nei paesi di origine (*left behind*) offre l'occasione di rilanciare politiche di sviluppo sociale integrate e coordinate sia "qui" che "lì". Molto spesso le esigenze di riorganizzazione dei servizi sociali italiani a fronte di un'utenza che cambia si ritrovano specularmente nei contesti di origine: anche in questo caso l'utenza cambia come effetto delle migrazioni perché aumentano le famiglie con alcuni dei propri membri all'estero e questo crea nuove aree di bisogno. Da questo punto di vista l'esperienza Midla e quella dell'OIM offrono esempi di policy interessanti.

3.3.4 Esempi e Raccomandazioni di policy

Di seguito riportiamo quattro esempi di progetti che hanno concorso a definire possibili policy di co-sviluppo sociale. Tutti i progetti menzionati facilitano gli spostamenti, aumentano i diritti, si pongono in una prospettiva di sviluppo. In questo modo avvantaggiano sia il paese di origine che l'Italia.

Il progetto Unidea CGM: Questo progetto si basa sull'idea che uno sviluppo comune dei servizi sociali "qui" e "lì" favorisce la circolarità e il migliore utilizzo delle competenze delle lavoratrici migranti impegnate nel settore socio-sanitario e della cura. Ciò a sua volta ha una ricaduta positiva sullo sviluppo dei servizi tanto nei contesti di arrivo che di origine (circolo virtuoso).
Il Consorzio Gino Mattarelli (CGM) è stato il promotore dell'iniziativa. Si tratta di un'associazione che racchiude al suo interno circa 80 consorzi e più di mille cooperative sociali su tutto il territorio italiano. Il CGM, nella sua logica di sviluppo di servizi per il welfare italiano, ha attivato già a partire dal 2003 un servizio di selezione e formazione dalla Polonia di personale infermieristico, impegnandosi a supporto dell'integrazione dei lavoratori in Italia e aprendosi a nuovi partenariati con organizzazioni operanti su tutto il territorio polacco. Contemporaneamente, tra il 2000 e il 2002 ha promosso il rafforzamento del sistema delle cooperative dei paesi dell'Est Europa nella prospettiva dell'ingresso imminente nell'Unione Europea e ha coinvolto il mondo delle cooperative di tutti i paesi candidati e dei principali Stati membri (UE15). Nel 2005 il Consorzio CGM ha ampliato le attività di inserimento lavorativo e di supporto all'integrazione in Italia a favore delle infermiere di nazionalità polacca e allo stesso tempo ha consolidato una partnership strutturata con il sistema delle cooperative sociali in Polonia. Attraverso il progetto, la gamma dei servizi di CGM è stata estesa anche alla professione di assistente familiare, affinché le donne che si dedicano a questo mestiere possano essere accompagnate nel loro percorso di ricerca, preparazione e inserimento al lavoro in Italia e nell'eventuale ritorno nel paese di origine. Il progetto ha puntato ad inserire circa 100 persone (tra infermiere e assistenti familiari) per anno, all'interno delle cooperative sociali italiane (associate al Consorzio Mestieri), nelle strutture sanitarie e presso le famiglie che si rivolgono agli sportelli di mediazione al lavoro del consorzio (Sportelli Mestieri).
La seconda componente del progetto è incentrata sul supporto al settore delle cooperative in Polonia. Obiettivo del progetto nel lungo termine, è stato proprio quello di favorire l'inserimento delle infermiere e assistenti domiciliari, in questo caso polacche, che intendevano rientrare nel loro paese, all'interno

di cooperative sociali a cui le stesse lavoratrici potessero trasferire l'esperienza acquisita in Italia nel settore socio-sanitario e della cooperazione.
Per questo l'intervento ha previsto tutte quelle attività necessarie affinché, nel processo di rientro e reinserimento lavorativo del migrante nel proprio paese di origine, le esperienze e le qualifiche ottenute all'estero non andassero in nessun modo disperse bensì fossero valorizzate. Perché ciò fosse possibile con un grado di efficienza e sostenibilità adeguata, si è reso necessario un percorso condiviso di formazione e scambio di esperienze tra i soggetti della cooperazione sociale polacca e il partner CGM, in tutta la sua articolazione di rete attiva sul territorio italiano.
Il progetto ha avuto un relativo successo e, sebbene sia ancora in corso, alcune lavoratrici - nello specifico infermiere - hanno mostrato l'intenzione di tornare (i dati relativi all'impatto del progetto sui percorsi delle assistenti familiari sono ancora in corso di elaborazione e non possono essere analizzati). Da questa esperienza possono essere ricavate alcune lezioni: 1) È necessario rafforzare il contesto locale per migliorare l'impatto della migrazione sullo sviluppo: come afferma lo stesso rapporto UNDP le rimesse non possono da sole stimolare lo sviluppo ma possono incidere positivamente laddove ci siano le precondizioni necessarie. 2) È possibile utilizzare la rete degli sportelli di mediazione tra lavoratrici di cura e famiglie già esistente (i.e. nel caso del Consorzio CGM gli Sportelli Mestieri, in Toscana i Punti insieme) come veicolo di informazione e sperimentazione di nuove *policies*. 3) Se si vuole portare avanti una politica di co-sviluppo sociale è fondamentale integrare politiche sociali, del lavoro e politiche di cooperazione decentrata.

Il Progetto Talenti di cura. La concezione di fondo di questo intervento è l'assunto secondo cui una formazione riconosciuta a livello transnazionale (sia dai paesi di origine che di arrivo) dota i migranti di maggiori diritti, opportunità di carriera, possibilità di circolazione/ritorno e favorisce *empowerment* e auto-stima. Essa inoltre contribuisce allo sviluppo di servizi di qualità e alla motivazione professionale delle lavoratrici.
Il progetto ha avuto inizio nel 2008 e si è recentemente concluso. Il consorzio "Anziani e Non Solo" di Ferrara ha svolto il ruolo di capofila dell'iniziativa. Nell'ambito di questo progetto è stato analizzato il modello francese di validazione delle esperienze acquisite con il lavoro di assistenza familiare ed è stata sperimentata la possibilità di trasferire il modello (con dovuti adattamenti) a Italia e Bulgaria. Infine è stato svolto uno studio che ha dimostrato come l'esito della validazione potesse essere utilizzato come unità formativa capitalizzabile per il percorso di Assistente Familiare e OSS garantendo così la possibilità di un più facile accesso a una mobilità lavorativa ascendente. La sperimentazione è

stata realizzata in oltre 60 casi e in diversi contesti territoriali: Bagnolo di Piano, Cento, Codigoro, Copparo e Ferrara (in Emilia Romagna), Milano e Palermo. Si è trattato di un esperimento interessante perché ha mostrato come sia possibile riconoscere l'esperienza acquisita attraverso il lavoro di cura in Italia in modo tale da non "sprecare" l'esperienza accumulata, ma al contrario di utilizzarla per una carriera professionale nel paese di arrivo o di origine. Purtroppo l'effettiva efficacia del progetto si è scontrata con l'impossibilità di creare un sistema di certificazione ufficialmente riconosciuto in più paesi.
Da questa esperienza possono essere ricavate diverse raccomandazioni. È necessario promuovere un riconoscimento delle qualifiche il più ampio possibile (inter-regionale, nazionale, internazionale): oggi l'istituzionalizzazione della figura di assistente familiare da parte di alcune regioni (con la conseguente possibilità di riconoscimento di crediti formativi per il passaggio a profili professionali più elevati) costituisce senz'altro un passo avanti, che perde però forza in quanto la formazione non può essere riconosciuta al di fuori dell'ambito regionale. In secondo luogo, bisogna riconoscere e accreditare l'esperienza lavorativa nell'ambito di percorsi formativi, altrimenti si rischia di disegnare corsi calati dall'alto che non valorizzano le competenze già acquisite dalle lavoratrici. È infine fondamentale promuovere l'accreditamento per gli *step* professionali successivi (*osa-oss*) in modo da ridurre la segregazione professionale delle lavoratrici e anche i rischi di *labour shortage* nei vari segmenti della filiera dei lavori sociali: una politica del lavoro migliore infatti aumenta la disponibilità delle donne a inserirsi in questo settore.

Il Progetto Midla. Si tratta di un vasto programma promosso dall'OIM (Organizzazione Internazionale delle Migrazioni) in collaborazione con il CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) di Roma, che punta all'identificazione di piste d'azione per la valorizzazione dei migranti latinoamericani a favore dello sviluppo locale.
Il Progetto Midla ha una componente centrata sull'obiettivo del co-sviluppo sociale. L'idea di fondo che fa da base a questa componente è la convinzione che lo sviluppo dei servizi che si occupano di madri migranti in Italia e lo sviluppo dei servizi che assistono la famiglia *left behind* in alcuni contesti di origine possa procedere simultaneamente attraverso forme di partenariato, pianificazione e lavoro in rete. Si ritiene che partenariati di questo tipo possano: migliorare la gestione del ricongiungimento e dunque l'integrazione della "generazione 1,5"; favorire l'accompagnamento alle famiglie transnazionali e la gestione della genitorialità a distanza, aumentando così il benessere delle donne in Italia e delle famiglie nel paese di origine; offrire opportunità di sviluppo e *capacity building* per i servizi locali, ma anche una migliore aderenza all'utenza straniera

da parte dei servizi italiani. Qualora le donne vengano coinvolte nell'attività di elaborazione del bisogno e individuazione delle policy aumenta il livello di *empowerment* e autostima, così come la possibilità di sentirsi più forti nell'orientare gli eventi in proprio favore.
Il progetto non ha sviluppato azioni concrete ma ha identificato i possibili partner che renderebbero possibile una politica di questo genere e le politiche già in atto, in alcuni contesti italiani e latinoamericani (Ecuador e Perù), che costituiscono un background di riferimento per l'avanzamento di politiche di questo tipo.
Lo studio ha evidenziato l'importanza di: aprire spazi di ascolto e sostegno rivolti a gruppi con bisogni simili all'interno dei servizi già esistenti (consultori, medicina sociale, associazioni etnopsichiatria); unire al servizio di ascolto altri servizi: ricreativo, educativo, legale, sanitario (fattore di attrazione e integrazione per l'utenza); sfruttare luoghi di incontro e canali di comunicazione preesistenti (non creare utenza da zero) e individuare le associazioni di migranti che godono di una capacità di richiamo maggiore; sostenere donne e associazioni nell'orientamento e costruzione di servizi "qui" e "lì" (in alcuni casi dagli incontri collettivi con le donne sono nati gruppi di auto-aiuto che sono sopravvissuti alla fine del singolo progetto).

Osservatorio Italo-ucraino sulla migrazione dell'OIM. Questo progetto, tuttora in corso, parte dall'assunto che migliorare il dialogo tra Enti locali e società civile "qui" e "lì" sui temi "ancora poco dibattuti" dell'impatto sociale della migrazione, specie femminile, aiuta a trovare nuove soluzioni inizialmente non previste dagli attori stessi.
L'OIM e il Ministero degli Esteri stanno promuovendo un percorso basato su quattro incontri (svolti in Italia e Ucraina) che porti Enti locali e associazioni italiane e ucraine a dialogare sulle conseguenze dell'emigrazione femminile sui paesi di origine. Lo scopo è quello di identificare in modo partecipato "mini-progetti" di cooperazione decentrata che sostengano le realtà locali ucraine nel loro sforzo di ridurre le conseguenze negative della migrazione sulla famiglia *left-behind*. Parallelamente sono stati costituiti gruppi di dialogo di attori della cooperazione decentrata che elaborano i principali spunti emersi in occasione degli incontri dell'Osservatorio. In questi mesi verranno infine promossi focus group con donne ucraine in diverse città italiane. Scopo dei focus group è quello di evidenziare i principali problemi emergenti e stabilire forme di collaborazione tra le donne, l'OIM e altri eventuali partner contattati attraverso l'OIM, volte a sviluppare alcune prime risposte ai bisogni evidenziati (attualmente ad esempio si sta ragionando sulla possibilità di attivare un corso sull'utilizzo del sistema video-conferenza di Skype).

A partire dall'esperienza esaminata ci sentiamo di sottolineare due raccomandazioni di policy: è fruttuoso dare avvio a una rete per il coordinamento e l'innovazione delle *policies* qualora sia anche possibile porsi obiettivi di *fund raising* e avvio di mini-progetti (anche piccole iniziative che diano la certezza ai differenti interlocutori di una ricaduta pratica degli incontri); si evidenzia, infine, l'importanza di una regia forte per mantenere coerenza tra attività e obiettivi.

Bibliografia

- Boccagni, P. (2008), Ecuador, in Torre A.R. et. al., Migrazione come questione sociale. Mutamento sociale, politiche e rappresentazioni in Ecuador, Romania e Ucraina, CeSPI Working Paper n. 57/2009 www.cespi.it/WP/WP%2057%20rapporto%20welfare.pdf
- Caritas/Migrantes (2009), Immigrazione, Dossier Statistico 2008, Roma, Idos.
- INPS (2009), III Rapporto. I lavoratori immigrati negli archivi previdenziali. Diversità culturale, identità di tutela, Idos, Roma
- INPS-Caritas Migrantes (2004), Immigrazione e collaborazione domestica: i dati del cambiamento, INPS.
- IRS (2007), Il lavoro privato di cura nella Provincia di Lodi, Milano, IRS.
- FLACSO (2008) (II ediz.), Ecuador: las cifras de las migraciones internacionales, Quito, UNFPA - FLACSO Ecuador.
- Herrera, G. (2008), Migration and trends in the field of social policies in Ecuador, Working Paper CeSPI www.cespi.it/WPMIG/BREcuador.pdf;
- Toth et al. (2008), Efectele migraziei. Copiii ramasi acasa. Riscuri si solutii, Bucarest, Fundatia Soros, Romania.
- Torre, A. (2005), Il fantasma delle bande, Genova e i giovani latinos, contributo per la sessione: "Ritratti. Processi di identificazione dei giovani immigrati", VIII convegno dei centri interculturali, Reggio Emilia, 21 ottobre 2005
- UNDP (2009), Human Debvelopment Report, UNDP

APPENDICE

A. Programma della Scuola

B. Profilo dei relatori della Scuola

C. Profilo dei partecipanti e valutazioni della proposta formativa

A. Programma della Scuola

Programma

Mercoledì, 9 dicembre

Ore 9 - 9.30 Arrivo e registrazione

Ore 9.30 - 10 Apertura dei lavori e saluti delle Autorità

Ore 10 - 11
Enrica Chiappero, Università di Pavia, IUSS:
Introduzione allo Sviluppo Umano

Ore 11 - 11.30 Coffee break

Ore 11.30 - 12.30
Presentazione del Rapporto sullo Sviluppo Umano 2009 dello UNDP: "Overcoming Barriers: Human Mobility and Development"

Ore 12.30 - 13 Discussione

Ore 13 - 14.30 Pranzo

Ore 14.30 - 15.30
Sergio Briguglio:
La normativa nazionale in materia di immigrazione

Ore 15.30 - 16.30
Grazia Naletto, Lunaria:
Il razzismo in Italia: dalla politica, ai media, alla società

Ore 16.30 - 16.45 Coffee break

Ore 16.45 - 18.15
Adel Jabbar:
Laboratorio di narrazione e cittadinanza

Ore 19.30 Cena

Sera
Spettacolo teatrale C/o Teatro Pietro Aretino
"Kalimat wa Alwan, Danza delle Lettere" testi e musiche in lingua araba in compagnia di un calligrafo

Giovedì, 10 dicembre

Ore 9 - 10
Andrea Stocchiero, CeSPI:
Co-sviluppo, migrazioni e cooperazione decentrata

Ore 10 - 11
Sebastiano Ceschi, CeSPI:
Le rimesse dei migranti: esperienze ed opportunità di sviluppo locale nei contesti di origine

Ore 11 - 11.30 Coffee break

Ore 11.30 - 12.30
Salvatore Geraci, Caritas:
Una "rete" per la salute degli immigrati

Ore 12.30 - 13 Discussione

Ore 13 - 14.30 Pranzo

Ore 14.30 - 16.30
Laboratori di progettazione su:
- **Co-sviluppo**
- **Rimesse**
- **Salute**

Ore 16.30 - 16.45 Coffee break

Ore 16.45 - 17.30 Condivisione in plenaria

Ore 19.30 Cena

Sera
Evento letterario
Conversazione con Amara Lakhous, autore di
"Scontro di civiltà per un ascensore a Piazza Vittorio"

Venerdì, 11 dicembre

Ore 9 - 10
Lorenzo Luatti, Ucodep:
Politiche di inclusione sociale dei minori migranti

Ore 10 - 11
Flavia Piperno, CeSPI:
Migrazioni per il co-sviluppo: quali politiche sociali per gli Enti locali?

Ore *11 - 11.30 Coffee break*

Ore 11.30 - 12.30
Franca Balsamo, Università di Torino:
La questione di genere nelle migrazioni

Ore 12.30 - 13 Discussione

Ore 13 - 14.30 Pranzo

Ore 14.30 - 16.30
Laboratori di progettazione su:
- **Minori migranti**
- **Migrazioni e politiche sociali**
- **Donne migranti**

Ore 16.30 - 16.45 Coffee break

Ore 16.45 - 17.30 Condivisione in plenaria

Ore 19.30 Cena

B. Profilo dei relatori della Scuola

Franca Balsamo
Docente di Sociologia delle Relazioni Interetniche presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino, Corso di laurea triennale in "Studi Internazionali, dello Sviluppo e della Cooperazione". Da anni è impegnata nella formazione di mediatori e mediatrici culturali con particolare attenzione alla dimensione del genere. Dal 1994 svolge ricerche nell'ambito delle migrazioni transnazionali e della mediazione culturale, sempre in prospettiva di genere.

Sergio Briguglio
Fisico. Ricercatore ENEA. Lavora nel campo della fusione termonucleare controllata. Dal 1990 si occupa di politica dell'immigrazione. Il suo archivio è disponibile sul sito www.stranieriinitalia.it/briguglio. Informa una mailing-list di circa 1400 membri in relazione a quanto accade in materia di normativa su immigrazione e asilo in Italia.

Sebastiano Ceschi
Antropologo di formazione, da diversi anni svolge attività di ricerca sui temi delle migrazioni internazionali sia in ambito universitario (dottorato di ricerca) che per centri studi privati. Da alcuni anni collabora stabilmente con il Cespi, occupandosi dei temi delle migrazioni transnazionali, del co-sviluppo, delle rimesse dei migranti e delle politiche bancarie italiane.

Enrica Chiappero
È professore associato di Economia Politica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Pavia e direttore dello Human Development, Capability and Poverty – International Research Center (HDCP-IRC) presso l'Istituto Universitario di Studi Superiori di Pavia. Ha ricoperto l'incarico di vice-presidente della Human Development and Capability Association ed è Associate Editor del Journal of Human Development. I suoi interessi di ricerca si concentrano principalmente nell'area della misurazione della povertà e della diseguaglianza, dell'operazionalizzazione dell'approccio delle capacità, della teoria degli insiemi sfumati e della logica fuzzy, degli studi di genere.

Salvatore Geraci
Laureato in medicina e chirurgia, dal 1991 è responsabile dell'area sanitaria della Caritas di Roma. Socio della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM) dalla sua fondazione (1990) ne è stato Presidente dal 2000 a settembre 2009 ed attualmente è coordinatore dei Gruppi locali Immigrazione e Salute

(GrIS). Ha collaborato e collabora con diversi Enti ed Istituzioni, ha una intensa attività come formatore collaborando con varie università italiane ed aziende sanitarie.

Adel Jabbar
È sociologo ricercatore nell'ambito dei processi migratori e interculturali. Ha insegnato Sociologia delle Migrazioni presso il corso di laurea in Servizi Sociali dell'Università Ca' Foscari di Venezia e al Master sull'immigrazione presso la medesima Università (2000-2006). Membro del comitato scientifico e docente al Master "Comunicazione e Mediazione interculturale", Università di Torino, insegna al corso di perfezionamento "Città e civiltà: nuove frontiere di cittadinanza", Università di Parma. Collaboratore ItaliaLavoro, Veneto. Collaboratore dell'Istituto di Studi e Ricerca Sociale di Trento. Consulente scientifico dell'Istituto pedagogico in Lingua italiana di Bolzano. Redattore della rivista: CEM Mondialità, Brescia. Membro del comitato scientifico del progetto "Immigrati e Biblioteche Pubbliche in Toscana". Membro del comitato scientifico del Centro Interculturale del Comune di Torino. Membro della Consulta Nazionale per l'immigrazione, Roma.

Renato Libanora
Si è laureato a Roma, Università La Sapienza, con una tesi sul socialismo africano in Tanzania, poi ha conseguito il dottorato di ricerca in scienze antropologiche con una ricerca sui mercati di Accra (Ghana). Dal 1998, in qualità di docente a contratto, tiene corsi di Antropologia dello sviluppo presso l'Università di Firenze, e ha svolto varie ricerche e missioni di consulenza per conto di organismi internazionali, nazionali e organizzazioni non governative. All'iniziale interesse per i processi di sviluppo partecipativo e cooperazione decentrata nei PVS si è andata affiancando la riflessione sui conflitti e sui processi di mediazione e riconciliazione. In questa prospettiva negli ultimi anni ha condotto missioni in Etiopia, Uganda, Nepal, Sri Lanka e Pakistan.

Lorenzo Luatti
È ricercatore dei processi migratori e delle relazioni interculturali presso il Centro di Documentazione Città di Arezzo e la Ong UCODEP. Coordina dal 2002 la Sezione Immigrazione dell'Osservatorio Sociale della Provincia di Arezzo, realizzando ricerche su molteplici aspetti del fenomeno migratorio. È autore di numerosi libri e contributi su riviste sui temi di sociologia dell'immigrazione, letteratura della migrazione, pedagogia e didattica interculturale, documentazione interculturale. Ha una rubrica mensile sulle riviste "CEM Mondialità" e "Sesamo. Didattica interculturale", supplemento mensile de "La Vita scolastica" (Giunti scuola); è redattore del quadrimestrale scientifico "Educazione interculturale" (Erickson).

Grazia Naletto
È Presidente di Lunaria. Si è laureata a Pisa in Scienze Politiche con una tesi di storia moderna sulle politiche italiane dell'emigrazione di fine '800. La lotta contro il razzismo è al centro delle sue attività di ricerca e del suo impegno sociale. Tra le pubblicazioni più recenti: (a cura di) Rapporto sul razzismo in Italia, Manifestolibri, 2009; "L'immigrazione" in Pizzuti F. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2008*, UTET, 2008; (a cura di) *Sicurezza di chi*?, Edizioni dell'Asino 2008 e "Immigrazione: l'irrazionalità delle politiche pubbliche" in Cobelli V., Naletto G., (a cura di), *Atlante di un'altra economia. Politiche e pratiche del cambiamento*, Manifestolibri, 2005.

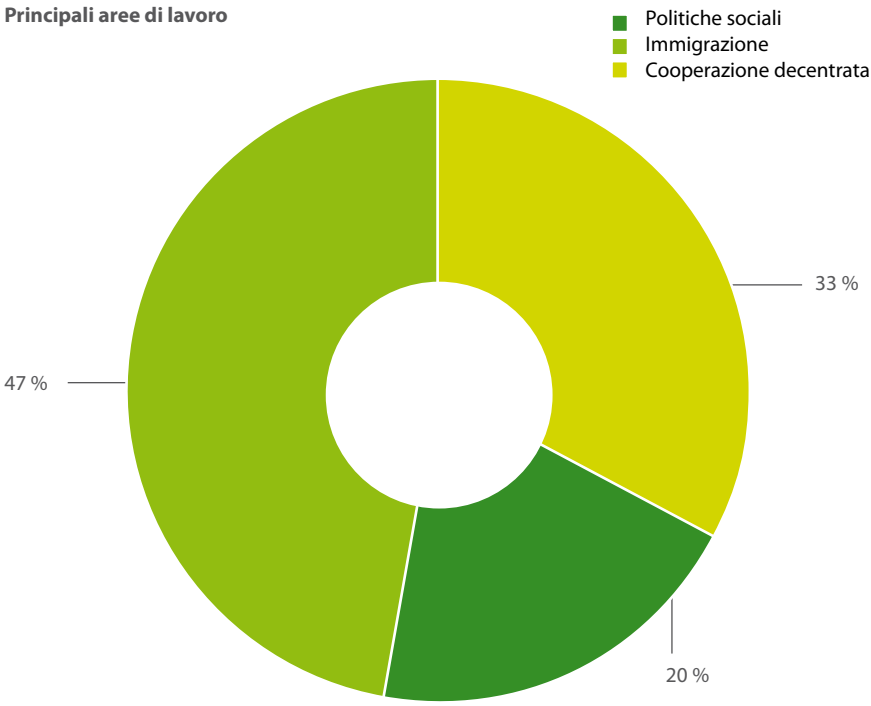
Flavia Piperno
Laureata in filosofia all'Università di Roma "La Sapienza", ha conseguito un master in analisi e gestione di progetti di sviluppo presso l' Università Statale di Milano. Ha svolto attività di ricerca nel Regno Unito e nei paesi dell'Est Europa su tematiche connesse al nesso tra migrazione e sviluppo. Dal 2002 è ricercatrice presso il CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale) sui temi legati alla cooperazione decentrata, alla migrazione di ritorno e alla relazione tra flussi migratori, sviluppo e welfare.

Andrea Stocchiero
Direttore esecutivo del CeSPI, dopo essere stato esperto economico per la Commissione economica per l'America latina e i Caraibi delle Nazioni Unite, ha lavorato per Istituti di ricerca e società di consulenza su analisi macroeconomiche regionali e sui temi dello sviluppo economico locale. Dal 2000 ha iniziato a lavorare con il CeSPI coordinando studi sulla cooperazione allo sviluppo, e in particolare cooperazione decentrata, e sulla nuova tematica migrazioni e sviluppo.

C. Profilo dei partecipanti e valutazioni della proposta formativa

I risultati che seguono sono stati elaborati sulla base delle risposte fornite da 14 partecipanti al questionario di valutazione distribuito insieme ai materiali didattici della Scuola[72]. I partecipanti nel corso delle tre giornate sono stati 31, quindi il campione dei rispondenti rappresenta poco meno della metà della composizione d'aula distribuita nelle tre giornate (non tutti i partecipanti sono stati sempre presenti). Dei 14 partecipanti che hanno risposto, circa due terzi sono donne, due terzi appartengono ad Enti Locali, mentre il restante terzo proviene da associazioni del terzo settore e dall'università. Rispetto alle loro aree prevalenti di interesse e di impegno professionale il campione è risultato così suddiviso:

Grafico 1



72 Elaborazione dei dati e produzione dei grafici e delle tabelle a cura di Enrico Testi.

Dai dati è emerso che i partecipanti possiedono un'esperienza variegata sui principali temi oggetto della Scuola come si evince dai seguenti grafici:

Grafico 2

Esperienza pregressa sul tema dell'immigrazione

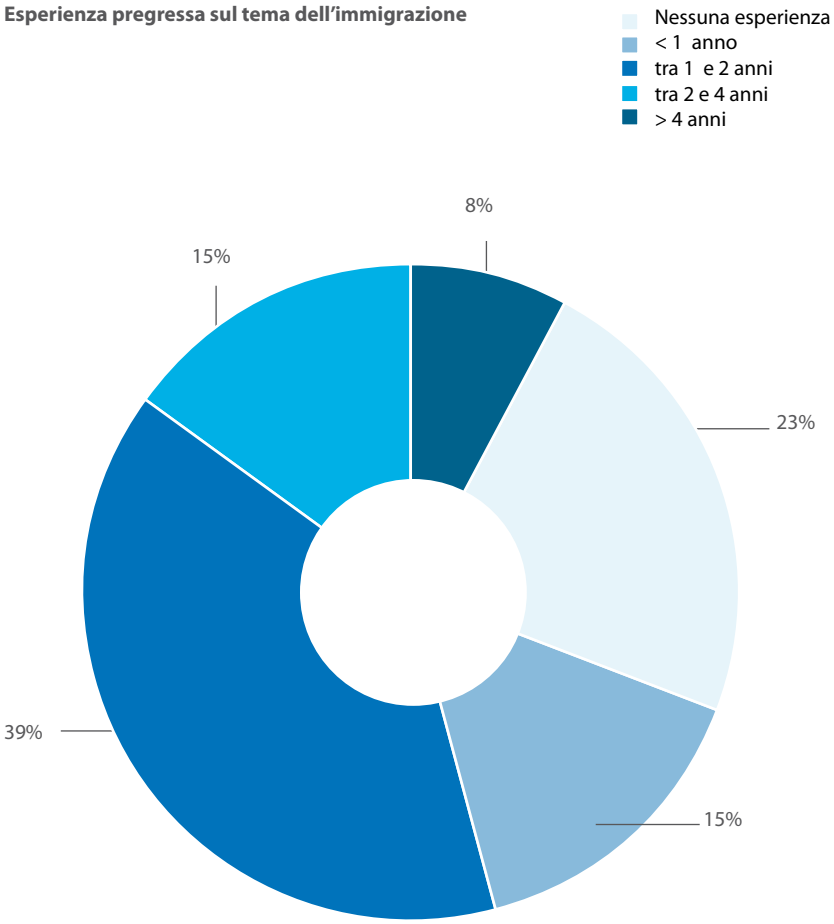


Grafico 3

Esperienza pregressa sul tema della cooperazione decentrata

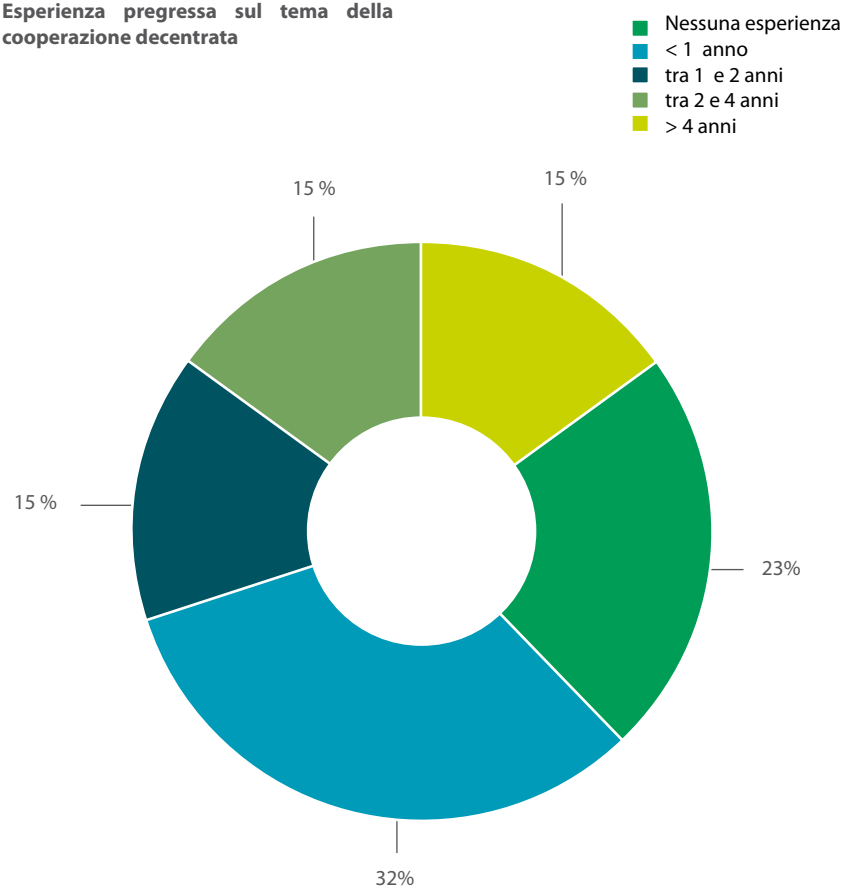
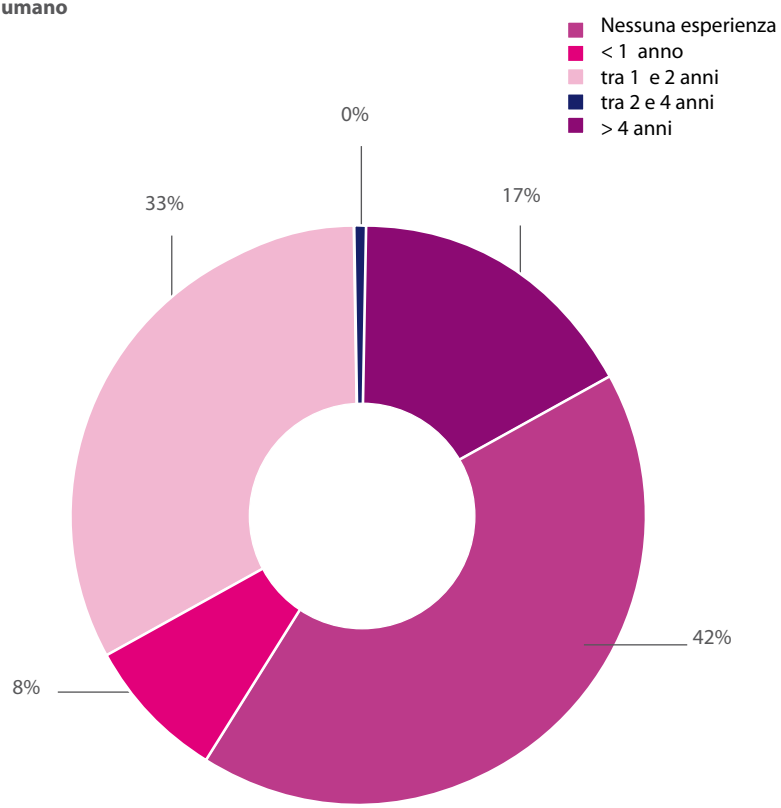


Grafico 4

Esperienza pregressa sul tema dell'approccio allo sviluppo umano



Il profilo dei partecipanti alla Scuola è risultato quindi avere nulla o scarsa esperienza sull'approccio allo Sviluppo Umano, ma maggiormente capace di interagire sui temi della cooperazione decentrata e delle migrazioni.

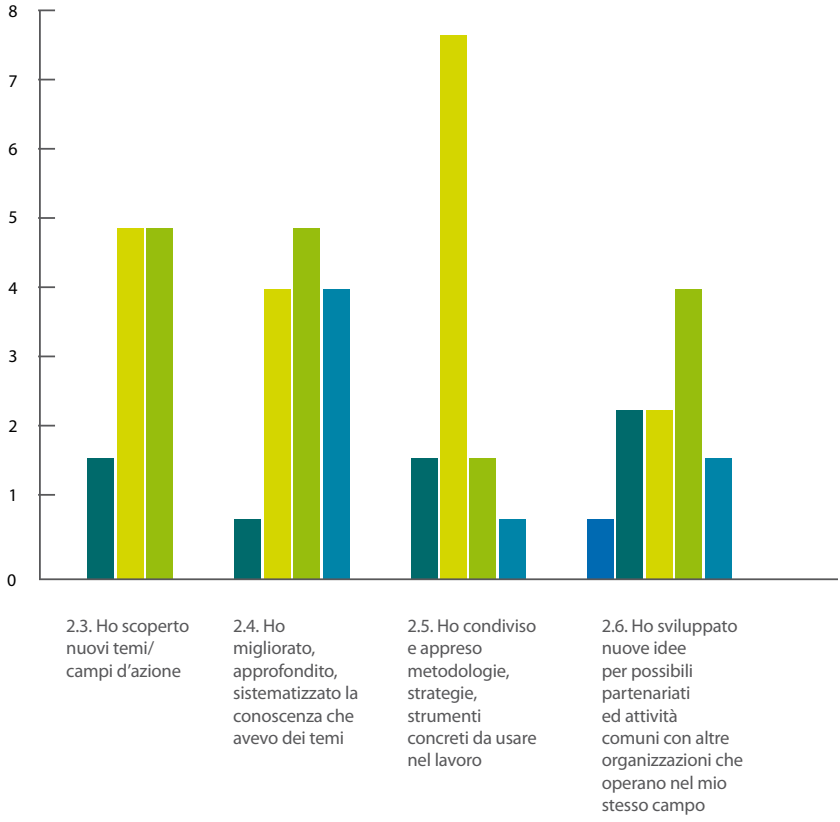
Rispetto alle valutazioni offerte dai partecipanti sulla qualità degli interventi, non riportiamo le indicazioni raccolte per singolo relatore – che pure sono state richieste – ma il dato aggregato (la media delle valutazioni effettuate sugli 11 interventi tenuti da altrettanti relatori: 5 nella prima giornata, 3 nella seconda e 3 nella terza). In una scala di gradimento da 0 (per niente) a 5 (molto alto) le risposte dei partecipanti alla Scuola hanno fatto registrare una valutazione complessiva soddisfacente:

a) Efficacia e chiarezza degli interventi: 4,1
b) Interesse degli interventi: 4,0
c) Utilità degli interventi: 3,9

Nella tabella che segue sono riportati i giudizi rispetto alla soddisfazione di una serie di aspettative professionali e personali che i partecipanti potevano nutrire rispetto ai lavori della Scuola.

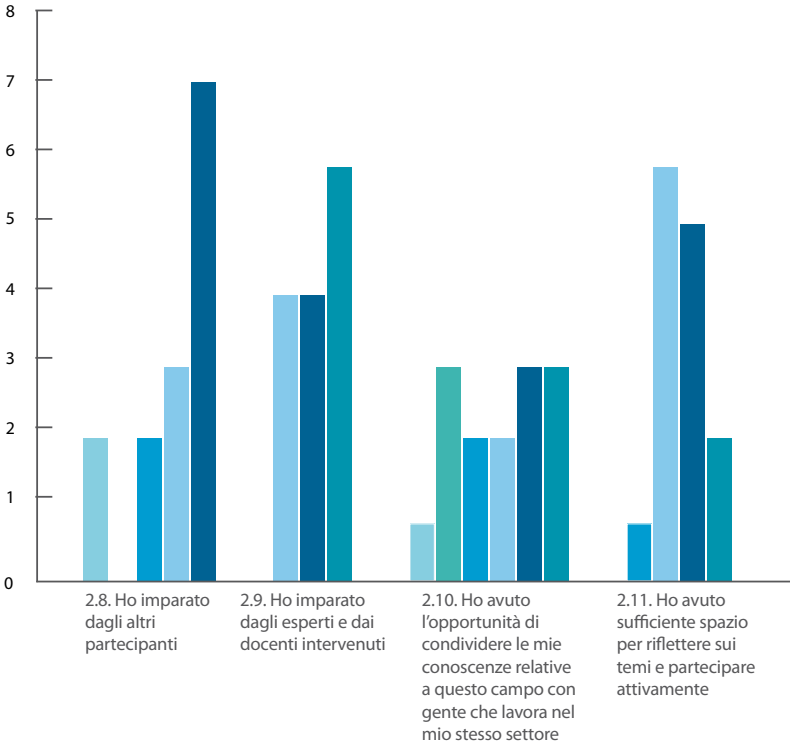
Tabella 1

Dal suo punto di vista, in che misura la Scuola è stata in grado di soddisfare le seguenti aspettative?



La seconda tabella mostra il grado di soddisfazione rispetto alle metodologie utilizzate nei lavori della Scuola, sia nel corso degli interventi dei relatori che nei laboratori di progettazione.

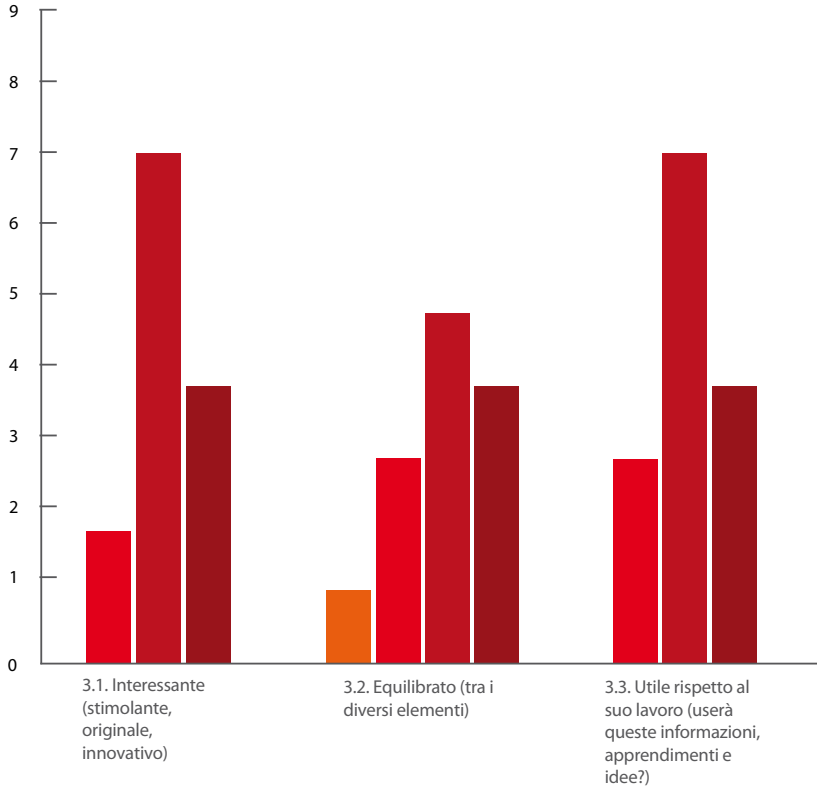
Tabella 2
Aspettative relative alle metodologie usate



Un giudizio articolato sul programma della Scuola che, oltre agli interventi dei relatori nella mattina e i laboratori di progettazione nel pomeriggio, prevedeva anche incontri serali con artisti stranieri, è riportato nella seguente tabella.

Tabella 3

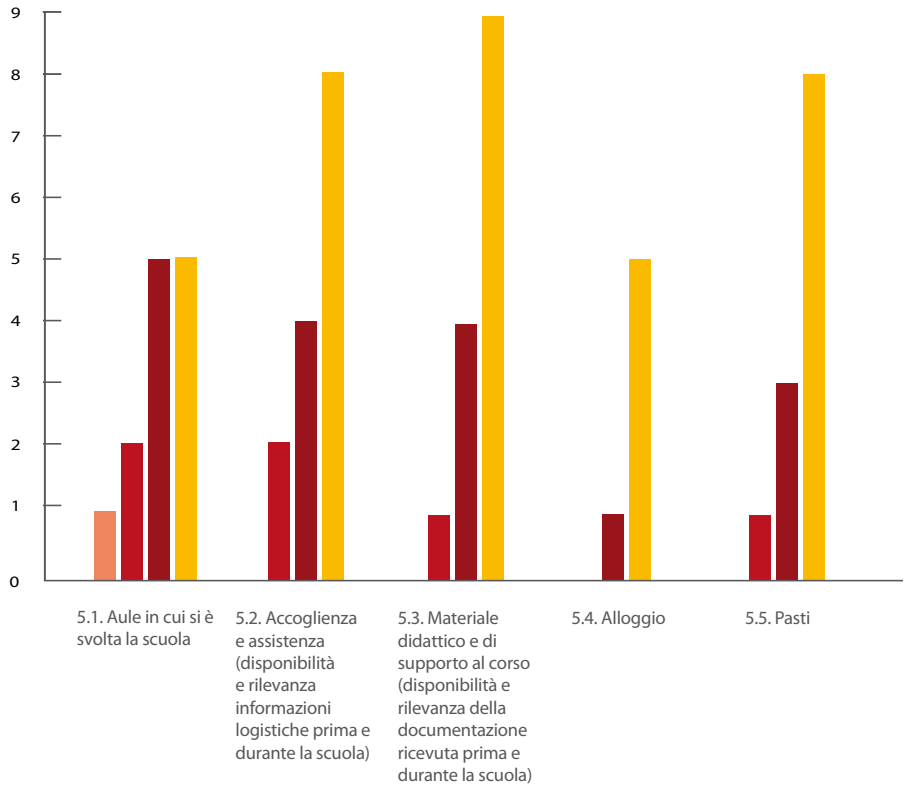
In che misura il programma della scuola in generale è stato:



Ai partecipanti che hanno compilato il questionario è stato anche chiesto di offrire la loro valutazione dei locali in cui si sono svolte le attività, i materiali didattici, i servizi informativi e logistici della Scuola che era di natura residenziale (quindi prevedeva anche l'alloggio oltre ai pasti).

Tabella 4

Valuti i seguenti elementi relativi al supporto tecnico e logistico durante i giorni della scuola



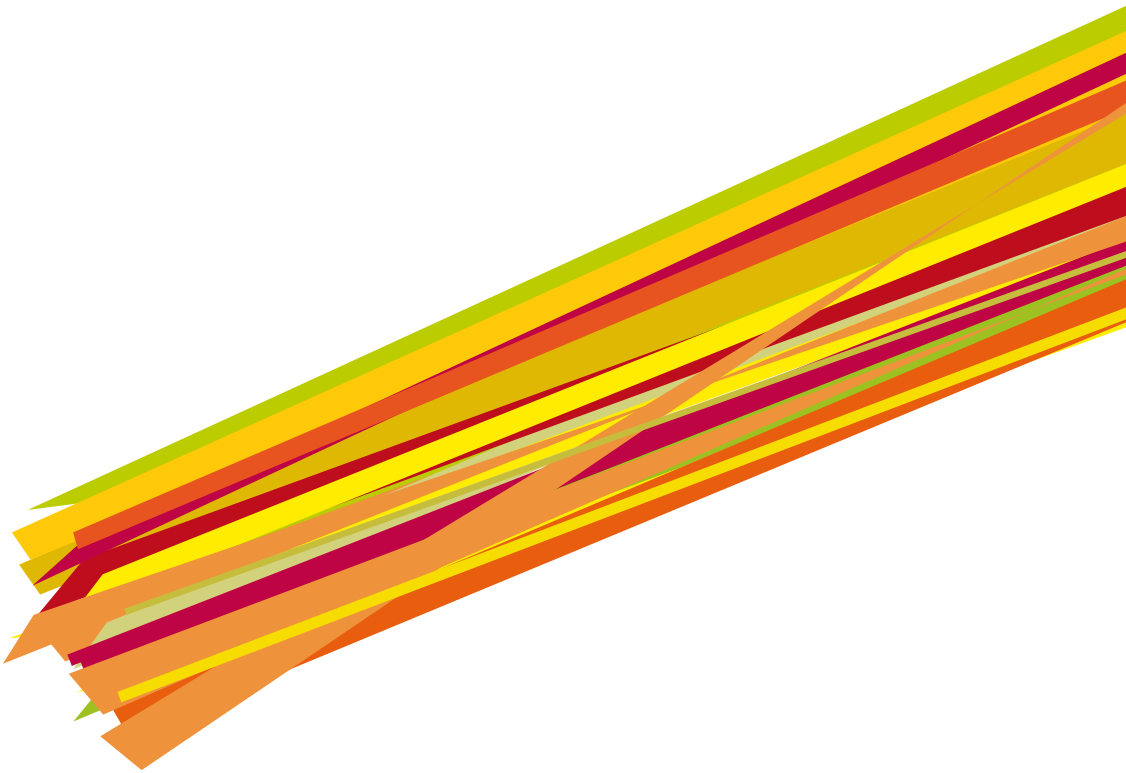
Le indicazioni emerse dai partecipanti tuttavia invitano anche ad una revisione di alcuni aspetti della proposta formativa della Scuola, soprattutto per ciò che riguarda un maggiore coinvolgimento dei migranti e degli Enti Locali. Riportiamo di seguito alcuni commenti e suggerimenti raccolti nei questionari:

- "la presenza, tra i relatori, di esponenti di associazioni di immigrati al fine di poter condividere con loro, i reali protagonisti dei temi trattati, le riflessioni emerse";
- "maggiore adesione di funzionari, dirigenti, direttori di enti locali";
- "la partecipazione di persone che all'interno dei vari enti possono avere una posizione più "influente", quindi personale anche più senior";

- “la partecipazione della società civile, associazioni di migranti per il confronto con gli assessori”;
- “interessante, completo, ma forse troppo concentrato, poca possibilità di approfondire a causa del ritmo serrato degli interventi”;
- “purtroppo si è avuto poco tempo per approfondire le tematiche presentate. Alcuni interventi sono stati interrotti da domande fra l’altro semplicemente anticipatorie che hanno solo interrotto e non hanno portato valore aggiunto e quindi - pur inconsapevolmente - non ci hanno permesso di completare gli approfondimenti, abbassandone l’utilità”;
- “giornate molto intense. Nonostante gli argomenti siano molto interessanti è difficile mantenere un livello di attenzione adeguato fino al tardo pomeriggio”;
- “parlare anche della necessità di una maggiore “comprensione e conoscenza reciproca” di italiani e immigrati al fine di favorire la coesione sociale e l’annullamento della paura (spesso reciproca diseguale) su ciò che è diverso e sconosciuto”.

Richiesti di un giudizio complessivo sulla rilevanza della Scuola rispetto al proprio profilo professionale e al ruolo che occupano negli Enti Locali la media della soddisfazione (sempre in una scala da 0 a 5) dei partecipanti è stata del 4,1. Mentre, in relazione all’apprendimento complessivo conseguito durante i lavori della Scuola rispetto ai bisogni formativi percepiti dai partecipanti, la media delle valutazioni è stata del 4,0. Infine ai partecipanti è stato chiesto se avrebbero raccomandato ad altri la partecipazione alle successive edizioni della Scuola: il 93% ha risposto in maniera positiva.

stampato presso LitografEditor - Cerbara - Città di Castello (PG)
Marzo 2010



carta ecologica certificata

REGIONE TOSCANA

PROVINCIA DI AREZZO

COMUNE DI AREZZO

UCODEP

IUSS Scuola Avanzata

Polo Universitario CITTA' DI PRATO

Lumaria