

Verso una società ospitale

Benchmarking europeo sulle politiche di integrazione degli immigrati in una iniziativa della Regione Veneto in partnership con Italia Lavoro

Romano Toppan¹



Romano Toppan.

Introduzione :

Il Governo Regionale del Veneto, nell'autunno del 2005, decise di avviare un esame approfondito e comparato, su scala europea e internazionale, delle soluzioni e delle buone prassi che riscuotono maggior credibilità e praticabilità nel campo della integrazione degli immigrati e ha realizzato, con l'assistenza tecnica di Italia Lavoro, questo importante progetto di benchmarking denominato "Scambi europei sulle azioni e le politiche di integrazione degli immigrati".

In una ricerca indipendente, promossa dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e condotta dalla Caritas Migrantes, la Regione del Veneto è collocata al primo posto nella valutazione sugli indicatori di integrazione della popolazione immigrata: i presupposti c'erano tutti perché questo studio fosse avviato proprio dal Veneto.

Il confronto si è rivolto a quattro paesi dell'Unione: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

Tra questi, Francia, Germania e Regno Unito hanno una lunga e consolidata tradizione in quest'ambito. La Spagna, invece, ha iniziato ad affrontare le sfide derivanti dai flussi migratori solamente a partire dagli anni Ottanta, come l'Italia, e ha di conseguenza un'esperienza molto affine.

Perché un *benchmarking* sulle politiche di integrazione degli immigrati?

Il *benchmarking* è uno degli strumenti più utilizzati nella applicazione dei Sistemi di Qualità (con o senza certificazione). Esso rappresenta una specie di codice contrattuale stipulato con se stessi e con altri partners e con i loro contributi di conoscenza ed esperienza, attraverso i quali tutti si impegnano a conseguire azioni, metodi e progetti della migliore qualità e affidabilità disponibile sul campo, e in sintonia con la strategia stabilita a livello dei programmi europei.

Il *benchmarking* crea pertanto un punto di riferimento per valutare la coerenza, pertinenza ed efficacia delle scelte e delle azioni che ciascun partner compie nel suo proprio territorio e per essere valutati dalle parti coinvolte, sia pubbliche che private, sulla applicazione effettiva e sui progressi compiuti.

Gli obiettivi da raggiungere erano sostanzialmente due:

- adottare uno stile di *governance* proprio cercando buone pratiche e misure già testate o collaudate negli altri paesi europei, in modo che le soluzioni possano essere trasferibili, le criticità superate e gli errori possano essere evitati in anticipo;
- diffondere la responsabilità e l'impegno a tutti i livelli, pubblici e privati, e creare reti territoriali e punti di riferimento come garanzia di una società aperta e ospitale.

Contenuti e tappe del percorso

¹ Consulente di ITALIA LAVORO e componente dello Staff PRI, ha coordinato il progetto per conto della U.T. Veneto e dell'Assessorato ai Flussi Migratori della Regione del Veneto. E' docente di Psicologia del lavoro e di Sistemi di Qualità e di Certificazione Etica all'Università di Verona.

Il programma di *benchmarking* sulle politiche di integrazione degli immigrati era esplicitamente orientato nel dispositivo della Giunta Regionale in quattro ambiti: nel campo dell'alloggio, della educazione linguistica e scolastica, della integrazione civile e sociale e dell'inserimento professionale e lavorativo.

Il primo passo compiuto è stato quello di identificare alcune istituzioni qualificate, pubbliche e private, dei quattro paesi indicati come partners, che fossero in grado di offrire indicazioni, suggerimenti, proposte e, soprattutto, buone prassi nella gestione dei flussi migratori e nelle politiche di integrazione.

Il percorso si è sviluppato secondo una sequenza articolata e coerente di passi che comprendevano:

- Ricerca e raccolta di documenti e dati riguardanti le esperienze e i progetti dei 4 paesi e di altre organizzazioni nazionali e internazionali;
- Visite di studio e missioni presso i principali partners e referenti del programma per un confronto diretto e personalizzato con gli operatori e i responsabili della gestione e per acquisire ulteriori documentazioni sul posto;
- La redazione di un rapporto da esaminare con gli altri partners e referenti, da integrare e discutere prima della sua pubblicazione;
- Un evento di presentazione e diffusione dei risultati del programma con un meeting europeo insieme a tutti i partners e referenti da attuare in Bruxelles;
- La predisposizione di un accordo di programma tra la regione Veneto e i partners per il proseguimento del dialogo e dello scambio.

I flussi migratori nel Veneto

Innanzitutto il confronto è partito dall'analisi della situazione del Veneto in materia di immigrazione e delle condizioni di vita e di integrazione degli immigrati in quel territorio. L'immigrazione rappresenta un fattore indispensabile per il sostegno dell'attuale sistema economico regionale, la cui crescita sarebbe gravemente compromessa da una forza di lavoro declinante nei numeri, invecchiata nell'età, frenata nella mobilità. La presenza straniera nel mercato del lavoro veneto ha registrato una crescita progressiva, specie negli ultimi anni. Gli stranieri sono andati a colmare principalmente i vuoti lasciati dagli italiani in alcune aree di lavoro ed hanno assunto nel panorama occupazionale una preziosa ed indiscutibile rilevanza funzionale². Oltre che dal punto di vista quantitativo, dunque, la presenza degli immigrati in regione ha oramai assunto una rilevanza significativa in molti, forse quasi tutti, i segmenti del mercato del lavoro regionale. Stando ai dati di fine 2003, a prevalere in termini assoluti sono i settori metalmeccanico, quello dei servizi alla persona, le costruzioni ed il sistema moda, settori nei quali si riscontra peraltro un marcato meccanismo di sostituzione di manodopera italiana con quella straniera e nei quali la crescita dei lavoratori immigrati ha compensato solo in parte la forte diminuzione di quelli italiani.

Al terzo posto in Italia per numero di presenze della popolazione immigrata, la Regione Veneto si caratterizza nel panorama nazionale per il permanere di un forte effetto attrattivo di manodopera straniera, sia rispetto alla mobilità interna (flussi dal Centro Sud verso il Nord Est della penisola italiana) che alla mobilità internazionale, con provenienza soprattutto dall'Europa Orientale con particolare riguardo agli Stati della Romania, della ex Jugoslavia, della Repubblica di Moldova e dell'Ucraina.

A seguito degli esiti della regolarizzazione del 2002, dei ricongiungimenti, delle nascite e dell'arrivo di nuovi cittadini attraverso le quote flussi, si sta determinando una europeizzazione dell'immigrazione (il 46,3% del totale delle presenze di cittadini non comunitari sono europei³) e un ridimensionamento dell'incidenza nella popolazione immigrata delle comunità africane presenti da più tempo nel territorio regionale.

Le presenze in regione sono stimate in **287.732**⁴ cittadini stranieri con una incidenza sulla popolazione veneta del 6%, il tasso di mascolinità è del 54%, con un trend in costante diminuzione che porta ad un equilibrio fra i generi: i dati disaggregati per nazionalità confermano tuttavia che vi sono ancora forti squilibri presso alcune nazionalità dell'Africa sub-sahariana e del sub continente indiano che detengono una percentuale di uomini ben al di sopra del 60%, mentre l'emigrazione dai paesi dell'ex Unione Sovietica è fortemente caratterizzata dalla presenza delle donne.

² Un numero consistente di occupati stranieri risulta impiegato nel segmento inferiore del sistema occupazionale ed appena cinque professioni (muratori, addetti alle pulizie, collaboratori domestici e assistenti familiari, braccianti, manovali) coinvolgono circa un terzo degli occupati stranieri, con un'incidenza cinque volte più elevata rispetto a quella degli italiani.

³ Carchedi F e Fincati V a cura di, *Rapporto Immigrazione Regione Veneto 2005*, Franco Angeli 2005

⁴ dati ISTAT al 31.12.2004

Il Veneto con il maggior numero di residenti stranieri per durata fra le regioni del Nord Italia, vede la presenza contemporanea di flussi migratori in fasi diverse: una componente stanziale e più radicata, una componente in via di stabilizzazione di arrivo più recente ed una componente più mobile, costituita da cittadini stranieri che tendono a usufruire di lavori stagionali e di breve durata per poi ripartire (in patria o in altre regioni limitrofe).

Con una età media intorno ai 31 anni, la maggior parte degli stranieri residenti in regione si concentra nelle fasce comprese tra i 25 e i 39 anni, confermando il carattere di una emigrazione per lavoro.

La fase di stabilizzazione avanzata della popolazione immigrata in Veneto è testata anche dalla presenza dei minori in costante crescita: nell'anno scolastico in corso (2005-2006) si stima intorno ai 52.000 bambini e ragazzi senza cittadinanza italiana che frequentano il sistema scolastico regionale con una incidenza media regionale dell'8,1% e con un aumento del 17% rispetto all'anno scolastico precedente.

Il 10% circa degli stranieri con più di vent'anni ha un livello di istruzione corrispondente al diploma di scuola secondaria superiore, al diploma universitario o terziario e/o alla laurea⁵.

I risultati della ricerca e del confronto

I risultati del programma sono stati presentati ad una conferenza internazionale, che si è tenuta a Bruxelles alla fine di ottobre 2006. Un rapporto finale provvisorio è stato esaminato e discusso ampiamente con un numero qualificato di rappresentanti di tutti i partners e di esponenti delle istituzioni e degli attori sociali della regione del Veneto. Il rapporto ha presentato in forma analitica tutti i risultati dell'indagine qualitativa condotta nei quattro paesi di riferimento.

Il lavoro di ricerca delle fonti e della documentazione che il team ha accumulato, ci consente di esporre in modo preliminare una sintesi ragionata e approfondita delle *best theories* disponibili sul tema della integrazione e di offrire alle scelte e alle decisioni politiche del governo regionale una solida base filosofica ed epistemologica su questo delicato terreno di indagine: se è vero che la chiarezza delle idee non è sempre e necessariamente un presupposto sufficiente per garantire la chiarezza e la coerenza della prassi, è tuttavia ancora più vero che la confusione dei concetti o addirittura l'azione intrapresa sotto l'influsso di idee preconcepite e di stereotipi garantisce sicuramente una prassi altrettanto confusa o pericolosa.

Le politiche di integrazione degli immigrati si trovano di fronte ad un primo importante compito: il chiarimento dei concetti, la pulizia dei pregiudizi e degli stereotipi, delle idee parassite che spesso, in modo occulto e surrettizio, minano in profondità il valore e la consistenza di una scelta politica, sociale o culturale, la ricerca di una "visione" lungimirante e fondata su un pensiero strategico e proprio di una società aperta. Il percorso di questo chiarimento e di questa visione si presenta a noi in modo molto complesso: siamo nella società delle complessità crescenti e in un'epoca di incertezza.

Una prima conclusione generale è che "nessuno" dei paesi, compresi quelli a più lunga tradizione di gestione degli immigrati, ha soluzioni definitive e perfette delle politiche di integrazione e che, pertanto, occorre essere aperti ad un confronto continuo tra i paesi dell'Unione per cogliere ogni elemento utile ad un miglioramento progressivo e continuo, anche di fronte a problemi inediti o portatori di particolari caratteri di emergenza.

Nel terreno specifico delle politiche di integrazione prese distintamente, si osserva un diffondersi a macchia di leopardo di un numero elevato di buone esperienze, condotte sia da enti pubblici (soprattutto autorità locali) che da organismi privati (soprattutto del terzo settore), che rappresentano un impegno importante per elaborare una risposta congrua e appropriata in termini di "inclusione" sociale e di rispetto dei diritti umani.

Qualche paese si trova più avvantaggiato sul piano della integrazione educativa e scolastica, altri in quella culturale e sociale, altri ancora in quella dell'alloggio o dell'inserimento al lavoro.

In questi ambiti, e per ciascuno dei paesi, sono state raccolte 200 best practices, con riferimento agli organismi che ne sono attuatori o ispiratori: 20 di tali best practices sono state specificamente approfondite

⁵ ibidem

e presentate in un allegato speciale del rapporto finale, suddivise per tema e per nazione, e due "regioni" (Catalogna e Città-stato di Berlino) sono state indicate come le fonti più avanzate di buone prassi.

Tutta la documentazione raccolta e il Rapporto Finale, con le specifiche relative alle best practices, sono accessibili sul sito <http://www.venetoimmigrazione.com>.

Sopra questa navigazione troviamo soprattutto tre grandi gruppi di nebulose fuorvianti: i **paradossi** impliciti nel fenomeno migratorio, le persistenze e i residui di **modelli culturali e psico-sociali arretrati** negli atteggiamenti e delle dinamiche relazionali tra gruppi sociali diversi e, infine, le **mitologie** più tenaci che spesso governano, persino a nostra insaputa, questi modelli o *patterns* comportamentali e quei paradossi.

I paradossi

Numerosi sono i paradossi che le politiche di integrazione devono saper affrontare con determinazione e chiarezza, per non restare prigionieri della loro contraddizione.

In primo luogo occorre comprendere che non possiamo affrontare il nostro declino demografico ed economico e allo stesso tempo rifiutare le migrazioni che ci sono necessarie per evitarlo.

I dati proposti dalla Fondazione Nordest, ci dicono senza esitazione che per esempio la Regione Veneto deve aumentare i flussi migratori di altre centinaia di migliaia di immigrati nei prossimi dieci anni solo per assicurare il "mantenimento" o la manutenzione della macchina produttiva e della sostenibilità degli equilibri demografici.

Questi dati semplici, quasi elementari, costituiscono nondimeno un primo grande paradosso: sembra quasi profilarsi una manifestazione a livello macrosociale di quel fenomeno micro-sociale che gli psicologi chiamano "contro-dipendenza", secondo il quale una persona, percependosi totalmente o quasi "dipendente" da un'altra, elabora nei suoi confronti un fantasma persecutorio, mal sopportando di "dover" dipendere da qualcuno che consideriamo inferiore a noi e, tuttavia, assolutamente necessario ai nostri bisogni e alle nostre esigenze. Talvolta la "contro-dipendenza" sviluppa addirittura sentimenti di vero e proprio odio e di rifiuto, cortocircuitando la natura della relazione perché, annullandola o rimuovendola, il soggetto annulla e rimuove il presupposto della propria stessa sussistenza e funzionalità.

Un secondo paradosso consiste nel fatto che, in virtù della eterogenesi dei fini, i flussi migratori sono provocati, in modo non facilmente percepibile (e tuttavia certissimo) dal tipo di politiche commerciali conseguenti al fallimento del *Development round* o *Doha round* condotto dall'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO).

L'insieme dei mezzi di cui attualmente dibattiamo in sede soprattutto politica (ma anche nei media e nell'immaginario del grande pubblico largamente privo di informazione) per limitare o persino impedire l'arrivo dei flussi migratori, non sfiora i processi socio-economici che li alimentano già nei paesi di origine. E' il tipo di analisi che vede in prima fila molte grandi personalità del pensiero sociale ed economico contemporaneo, tra cui il più celebre è Joseph Stiglitz, premio Nobel dell'economia nel 2001.

"Le speranze di un sostanziale progresso nel commercio globale – creazione di opportunità di crescita per il Paesi in via di sviluppo e riduzione della povertà – paiono ormai infrante. Anche se pare che un po' ovunque si stiano versando lacrime di coccodrillo, bisogna valutare accuratamente la portata di questo fallimento....Stati Uniti e Europa da tempo avevano rinnegato gli impegni sottoscritti a Doha nel 2001 per porre rimedio agli squilibri dell'ultimo round delle trattative commerciali".⁶

Un terzo paradosso, non facile da "governare", è l'idea diffusa che l'accesso degli immigrati ai risultati della economia dei paesi ricchi viene percepita come un tagliando che sembra diminuire la ricchezza di chi già ci vive. Nello stesso tempo, tuttavia, appare come una leva insostituibile per generare nuova ricchezza, dare un impulso significativo alla crescita demografica e, non ultimo, aumentare i consumi. L'idea che l'aumento della partecipazione alla ricchezza da parte dei paesi poveri o degli immigrati dentro i paesi ricchi, comporti necessariamente una diminuzione di benessere e di ricchezza nelle nostre nazioni, è completamente falsa: a certe condizioni e nel rispetto dell'etica stessa del capitalismo democratico, è vero piuttosto che "aumenta" la ricchezza e il benessere di tutti. Eppure questa è una idea "parassita" che spaventa un numero ampio di persone che vivono nei paesi ricchi, dopo aver conseguito, con sacrifici e impegno talvolta esemplari, livelli di reddito molto più elevati e soddisfacenti dei decenni precedenti.

⁶ Joseph E. Stiglitz, premio Nobel economia 2001, Project Syndicate 2006

Contribuire ad un aumento del reddito di qualcuno che sta in basso, è molto più redditizio e utile al nostro benessere che contribuire all'aumento della ricchezza di chi sta già in alto: eppure molto spesso ci spaventiamo di più nel pensare che chi è povero ci possa "rubare" il nostro relativo benessere più di quanto ci spaventi la crudele realtà che il nostro benessere è molto più in pericolo con l'avidità di chi sta in alto nella scala sociale, perché non si accontenta mai, oppure con l'avidità e le strategie delle *corporations* che sono già ricchissime e onnipotenti.

E, infine, il paradosso che riguarda molto intimamente il nostro capitale sociale europeo: l'impegno per le politiche di integrazione degli immigrati, proprio per il loro carattere cogente e non rinviabile, accentua anche l'impegno per salvaguardare il capitale sociale dei paesi europei, che è a rischio indipendentemente dal fenomeno migratorio. Il problema dell'immigrazione, in altre parole, fa riconquistare la centralità del capitale sociale e delle sue componenti più profonde, compreso il welfare state, rispetto alla monocultura del profitto puramente economico e delle minacce e gli attacchi, soprattutto recenti, che il modello di economia sociale e di mercato dell'Europa sta subendo. Se l'immigrazione obbliga a rivedere in termini più equilibrati l'agenda politica delle priorità, per riporre l'ordine e la successione dei valori e dei metodi di governo nell'attuale scenario mondiale e davanti alle sfide insidiose che il capitalismo senza regole sta disseminando ovunque, ha prodotto un effetto positivo forse più per noi stessi, cittadini dell'Europa, che per gli immigrati.

Il chiarimento dei concetti e delle dinamiche della integrazione

Il programma ha dedicato molta attenzione all'analisi dei concetti e delle dinamiche che reggono l'impianto delle politiche di integrazione e che condizionano alla radice tutto il resto della costruzione sociale, comprese le leggi, la circolazione delle idee e delle opinioni, i mass media, la fluidità o meno delle misure di accoglienza e persino l'economia. Anche l'economia nasce prima di tutto come psicologia e solo dopo funziona come la fisica.

Gli atteggiamenti che una politica di integrazione può incontrare sono molteplici :

- *Rifiuto*: l'offerta di integrazione può essere anche rifiutata. Gli esperti chiamano questo atteggiamento con il termine *separazione*: l'individuo dà molta importanza al mantenimento della propria cultura originaria, mentre respinge il contatto con l'altra cultura. Vi possono essere varie cause di questo rifiuto. O perché l'offerta di integrazione appare mal posta o paternalistica o fondata sul presupposto di una superiorità presunta. Oppure può essere rifiutata semplicemente perché non considerata compatibile con il proprio sistema di valori, di comportamenti sociali, di orientamento culturale o etico. In questo caso vale la regola che non bisogna insistere: dare tempo al tempo. Gli immigrati di tutte le epoche, sia pure più o meno lentamente, hanno sempre finito per considerare più premiante e più gratificante l'accettazione della integrazione, pur attestandosi su un punto di equilibrio nel quale l'accettazione non escludeva affatto il mantenimento di taluni aspetti caratteristici del sistema sociale (per es. familiare) o culturale o eno-gastronomico della società di origine. L'integrazione non può mai essere veramente tale se forzata o obbligata: non si può rendere felici gli altri loro malgrado. La resistenza degli immigrati all'integrazione va interpretata alla luce della resistenza all'integrazione degli stessi residenti: se i motivi di questa resistenza sono considerati legittimi nei cittadini residenti, in una misura che può essere definita dal concetto di tolleranza civile verso i dissidenti o i non allineati, devono essere considerati nello stesso modo anche negli immigrati. Non vi è nessun motivo per considerare la resistenza degli immigrati in modo diverso. Se questo "ritrarsi" in disparte si configura come un atteggiamento pacifico e non violento, né verso i propri adepti né verso altri cittadini, non possiamo che considerare questa riluttanza in modo analogo con il quale la consideriamo in tutti coloro che, entro la nostra civiltà e cultura, aderiscono a valori e stili di vita che non sono omogenei a quelli della maggioranza, pur attenendosi al rispetto delle norme e delle leggi. Sotto questo profilo occorre rivedere eventuali tentazioni di "accanimento terapeutico", anche perché ottiene quasi sempre gli effetti opposti a quelli attesi: è l'atteggiamento che ironicamente è descritto dal vecchio proverbio tedesco: "*Und willst du nicht mein Bruder sein, so schlag'ich dir den Schädel ein* „ (se non vuoi essere mio fratello, ti spacco la testa);
- *Opportunismo*: l'offerta di integrazione è accolta dagli immigrati in modo selettivo, à la carte. Accetto quello che della società ospite mi fa comodo, il resto non mi interessa. Questo atteggiamento non è dissimile da quello di molti cittadini stessi del paese ospitante: il contratto sociale va conseguito attraverso strumenti che mettono in risalto le regole della reciprocità. Un

esempio che vale anche per i residenti: ad esempio, pagare le tasse. Appare evidente che una quota significativa di cittadini residenti non le paga e vi sono non pochi evasori totali: essi praticano un approccio opportunistico e parassitario rispetto al loro stesso paese. Verso gli immigrati che hanno eguale comportamento, non si adottano altre misure che quelle (spesso severe) che servono a scoraggiare sul nascere questa assenza totale o quasi totale di reciprocità tra diritti di cui si usufruisce e doveri che si evitano. Non occorrono misure specifiche o più punitive: il contratto sociale va garantito senza isterismi, e con tenacia, con lo stesso trattamento che si tiene con i residenti affetti da opportunismo, non di più e non di meno;

- *Inclusione ed esclusione sociale*: l'offerta di integrazione pratica una politica di inclusione sociale, sia pure in stato di necessità e sotto la pressione delle circostanze, che paradossalmente mette in evidenza anche le amnesie o le carenze delle politiche di inclusione dei cittadini interni spesso dimenticati, non essendo essi in grado di costituire una emergenza né sociale né mediatica né politica egualmente rumorosa e inquietante. Possiamo dire che il doversi occupare, che piaccia o no, di una emergenza immigrati, almeno per contenere i nostri sentimenti di incertezza e insicurezza, fa riemergere la esclusione sociale diffusa che ci siamo abituati ormai ad ignorare perché del tutto silente e senza nessuna forza di pressione (anziani, disabili, bambini, famiglie sotto la soglia della povertà ecc.). Inoltre, le dinamiche esclusione-inclusione riflettono strutture di base sia delle singole personalità che dei gruppi sociali più vasti. Gli antropologi parlano, infatti, di differenti gradi con i quali una società ha più o meno propensione a includere piuttosto che escludere gli estranei e parlano di società fredde e società calde (Claude Lévi-Strauss), di culture grammaticalizzate o rituali e di culture testualizzate o innovative (Lotman e Uspenskij). La distinzione tra chi è in e chi è out definisce un confine di separazione dagli "altri" e dai diversi che può essere più e meno impermeabile, più o meno elastico. Anche questi elementi giocano a favore o contro tutte le misure di integrazione che si possono adottare: o favorendole o contrastandole. E anche quando gli immigrati saranno, un giorno, sufficientemente integrati, i residui profondi, gli stereotipi atavici, le feste e i lutti, i pregiudizi e gli abbracci, continueranno a percorrere sulla superficie del mondo senza sosta. Il carattere di "immanenza" dell'integrazione definisce in partenza uno scopo "globale" e perpetuo della comunità, con o senza gli immigrati e persino loro malgrado, nel raggiungere una vita sociale veramente umana. Oppure proprio grazie anche al loro contributo. Ma non sono "loro" che determinano lo scopo e l'orizzonte a cui una comunità tende, ma sono coinvolti piuttosto nella soluzione progressiva, come è sempre stato nei tempi passati, nei quali tutti, senza alcuna distinzione, siamo stati immigrati o successori di flussi migratori più o meno remoti;
- *Assimilazione*: adattamento di un gruppo sociale o etnico (generalmente una minoranza) a un altro. Assimilazione significa adozione della lingua, tradizioni, valori e comportamenti anche di importanza fondamentale, fino alla modificazione dei sentimenti di identità originaria. È un processo che si spinge molto oltre la acculturazione. I rischi sono correlati al fatto che l'immigrato acquisisce una nuova identità culturale e questo spesso comporta una perdita di consapevolezza e lealtà nei confronti della cultura di origine, quindi la possibilità di essere rifiutati dai membri della cultura di origine, e quella di sperimentare una condizione di stress eccessivo, perché in questo modello mantenere la propria identità e la propria cultura non è importante, mentre è principale la ricerca di interazione con la società dominante che ospita;
- *Acculturazione*, adozione progressiva di una cultura straniera (idee, valori, norme, stili di vita, istituzioni...) da parte di persone, gruppi o classi di una determinata cultura. L'adattamento parziale o totale è il risultato di contatti e interazioni tra culture diverse attraverso le migrazioni e le relazioni commerciali. Questo modello è molto simile al precedente in quanto anche esso prevede l'acquisizione della cultura del gruppo di maggioranza, e sottolinea una relazione unidirezionale e gerarchica tra due culture. Ma a differenza del modello dell'assimilazione, il processo di acquisizione è involontario, e gli individui continuano ad essere identificati come membri della cultura di minoranza;
- *Integrazione*: Processo attraverso il quale gli immigrati, sia individualmente che come gruppo, sono accettati in una società. I requisiti per la loro accettazione variano da paese a paese. La responsabilità, tuttavia, del successo della integrazione non ricade solo sugli immigrati, ma anche nel governo, le istituzioni e la popolazione della società ospitante. In altre parole è un processo a due vie, a differenza dei due precedenti. Essa è definita dall'antropologia sociale come un atteggiamento di acquisizione e assorbimento pacifico delle regole di convivenza e dello stile di vita della società

nella quale l'immigrato si inserisce. Normalmente l'integrazione è tanto più rapida e soffice quanto più essa si manifesta sotto forma di reciprocità, ossia quando anche la società ospitante dà segni evidenti di gradimento di alcune regole di convivenza e di alcune modalità dello stile di vita dei nuovi arrivati, accorgendosi che dietro a forme espressive o di relazione sociale o di comunicazione oppure di convivialità e di festa che, in una percezione immediata, appaiono ai residenti più e meno anomale, in realtà segnano un punto a favore di una maggiore felicità e benessere delle persone, anche solo se si trattasse di forme effimere di allegria (come nel celebre film " Quel grosso grasso matrimonio greco"). Il grado di integrazione può essere anche debole e solo superficiale, una specie di "accomodamento" più o meno sincero, ma progressivamente dovrebbe divenire più profonda e, pur nella sua opera di avvicinamento fatta di cose e fatti apparentemente senza molto significato (l'assaggio dei cibi, la frequenza ai riti religiosi, la partecipazione ad una festa...), si configura come una vera e propria propedeutica a temi e a contenuti più impegnativi e complessi;

- *Alternanza*, questo modello si basa sull'assunto che è possibile per un individuo conoscere e capire due culture differenti, e adattare il comportamento in base al contesto sociale. Gli individui sarebbero in grado quindi di alternare i diversi copioni culturali a seconda delle richieste che provengono dall'ambiente. Secondo questo modello è possibile per l'individuo sviluppare un senso di appartenenza a due culture, senza alterare la percezione della propria identità culturale. Sarebbe possibile quindi mantenere una relazione positiva con entrambe le culture senza dover effettuare una scelta tra di esse. Questa viene definita anche *bicultural competence*⁷, e dà origine ad un "modello di competenza biculturale" , da cui dipende la possibilità per un individuo di diventare una persona socialmente competente in una seconda cultura, senza perdere la stessa competenza nella cultura di origine;
- *Multiculturalismo*, questo modello evidenzia la possibilità per un individuo di mantenere identità culturali distinte mentre lavora a contatto con altre culture. Mantenere quindi, un'identità positiva come membro della sua cultura, e allo stesso tempo, sviluppare un'identità positiva impegnandosi in complesse condivisioni istituzionali e politiche con gruppi di altre culture;
- *Fusione*, anche conosciuto come modello del *melting pot*, suggerisce che diverse culture che condividono un comune spazio economico, politico o geografico, si fondono insieme per formare una nuova cultura. Questo fenomeno è, per esempio, avvenuto (sia pure in gradi e intensità differenti) nelle Americhe;
- *Emarginazione*, quando è presente uno scarso interesse sia verso il mantenimento della propria cultura, che verso i rapporti con gli altri gruppi.

Ritorna quindi l'importanza dell'esperienza soggettiva e dei processi di selezione psicologica individuale. L'*integrazione* è il risultato del successo di diverse strategie che fanno riferimento alle persone, poiché la combinazione di questi diversi modelli varia anche all'interno di una stessa etnia o di uno stesso gruppo nazionale e diventa fuorviante stabilire politiche di integrazione "a partire da questo genere di prospettiva": occorre invece capire, con rivelatori efficaci e con il dialogo immediato, continuo e diretto alla "persona" quale è la chiave comportamentale che caratterizza quell'individuo e trovare in questa chiave non solo la possibilità di una "lettura" credibile della situazione, ma anche un punto di collegamento per le azioni più congruenti e adatte a risolvere in modo positivo e accettabile la integrazione vera e propria.

L'integrazione è un percorso e continuerà ad esserlo: la cosa più importante è la "direzione" del cammino e i modi per condividere questa direzione, con una miscela inestricabile di rimozioni e accettazioni, di interdizioni e di accoglienze, di incertezze e di chiarezze.

Una attenzione alla catena del valore della integrazione e alla logica applicativa dei processi:

L'integrazione deve necessariamente tradursi nell'operatività, attraverso l'individuazione di una serie di impegni volti a concretizzare la politica di accoglienza e di integrazione, attraverso una serie di misure attuative di breve e medio termine come l'assegnazione di risorse adeguate per l'integrazione linguistica, orientamento, reclutamento e formazione adeguati per l'inserimento lavorativo, lotta alle discriminazioni,

⁷ LaFromboise *et al.*, 1993

acquisizione strutturale della funzione della mediazione culturale in ambito sociale, promozione dell'associazionismo e, nel lungo periodo, sia la revisione della normativa sulla cittadinanza, specialmente a beneficio dei minori stranieri nati in Italia, sia un incremento della partecipazione degli immigrati ai vari livelli societari e pubblici e, in particolare, attribuzione del diritto di voto in elezioni locali.

Le priorità che si decidono sul piano delle politiche di integrazione sono differenti, secondo la prospettiva con la quale le applichiamo e la natura dei processi in questione. Facciamo due soli esempi a titolo indicativo.

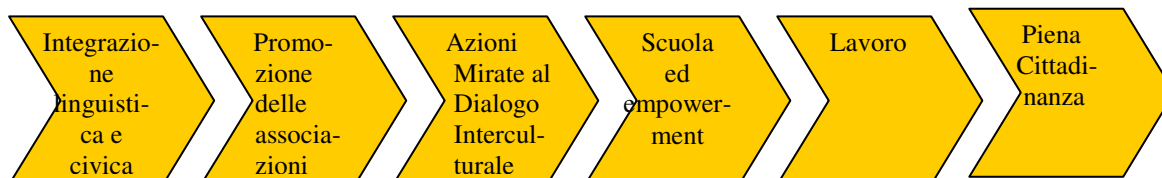
Primo esempio, sul piano degli "investimenti" e della necessità di pianificare una politica di integrazione degli immigrati nella prospettiva di un piano finanziario e di previsione di "costi" e oneri di bilancio, i sindaci, secondo la ricerca del CNEL-CARITAS, hanno dichiarato che gli investimenti per l'integrazione dovrebbero riguardare, nell'ordine, l'accesso all'abitazione (43%), il lavoro (22%), la scuola (12%), i minori non accompagnati (6%), l'associazionismo (4%), le relazioni interculturali (2%) e la diffusione della lingua italiana (1%) (Figura n.1)

Figura n.1: flow chart delle priorità secondo la prospettiva della pianificazione finanziaria dei sindaci e del governo locale



Secondo esempio: la concatenazione dei processi considerati nella prospettiva della integrazione sociale e culturale, l'ordine delle priorità operative o di azione cambiano quasi in senso opposto:

Figura n. 2: flow chart dei processi secondo la integrazione sociale e culturale:



La priorità della integrazione linguistica riflette il concetto che la prima, fondamentale divisione discriminativa, usando una espressione di Don Milani, è **"tra chi parla e chi è parlato"**, che è poi la base di tutte le altre discriminazioni.

In seconda istanza, il "flusso" operativo coerente diviene la promozione delle forme di aggregazione degli immigrati, non nella forma di ricompattamento "difensivo", ma come forma di rappresentanza attiva e di "agente o agenzia di integrazione" svolta in modo più coerente e personalizzato proprio da coloro che, già inseriti nella nostra società, sono in grado di fungere da "facilitatori" per gli altri che arrivano dopo: nessuno sarà mai in grado di svolgere questo compito meglio degli immigrati stessi, e possibilmente insieme con i nostri operatori sociali, mediatori culturali o altri animatori (sportivi, musicali, teatrali, organizzatori di eventi ecc.). Far nascere forme di associazione, di gruppi organizzati, di training groups, di teams, in cui gli immigrati stessi fanno squadra con i nostri operatori o mediatori, diviene un atelier pedagogico di grande efficacia.

Da questa fase, nasce come conseguenza naturale la costituzione di un dialogo effettivo e concreto tra le culture, si può quindi operare sulle azioni di empowerment delle competenze complessive, sia connesse alla scuola che all'ambiente sociale in generale, trasformare questo empowerment in accesso all'impiego, al lavoro e, con il tempo necessario (una ricerca recente tra gli immigrati ha rivelato che le loro aspettative al riguardo si concentrano in media attorno agli otto anni), ad una piena cittadinanza.

Se, invece, osserviamo l'ordine e la successione delle priorità in termini di "servizi reali", allora la flow chart potrebbe avere un procedimento ancora differente da quelli previsti sopra: per esempio il tema "casa" in

termini di servizi reali, appare indubbiamente una priorità in ordine al tema della sicurezza. Riteniamo che un approccio di questo tipo, costituito da "moduli" pragmatici tema per tema, sia un modello di intervento concreto e operativo.

Il ruolo del terzo settore: la chiave di volta del nuovo sistema mondiale

Abituati da almeno duecento anni a vedere come protagonisti assoluti e pervasivi di ogni azione sociale, economica e politica lo Stato e l'ente pubblico da una parte, e le imprese economiche dall'altra, il nostro sistema sociale non ha mai reagito in modo esplicito e creativo a questo dualismo: ma oggi, dopo i profondi mutamenti intervenuti, e grazie ad una azione di strategia alta condotta dalla Comunità Europea prima e dall'Unione poi, siamo in grado finalmente di apprezzare la diversa dinamica sociale che deriva tanto dalla applicazione del principio ai singoli individui, che non devono più essere "passivi" o "esclusi" o tutte due le cose insieme, quanto dalla applicazione del principio ai corpi sociali intermedi, tra i quali le ONG e gli organismi del privato sociale giocano un ruolo sempre più eminente, e la applicazione infine agli enti locali, tra i quali i Comuni o Municipi sembrano attirare ogni giorno di più l'interesse e l'attenzione per la **cantierabilità** effettiva del nuovo sistema, compresa la cantierabilità delle politiche di integrazione degli immigrati.

Lo Stato e il mercato, lasciati a se stessi, non riescono più a stabilire nessuna mediazione perché i loro rapporti, con la globalizzazione che rompe ogni confine fisico amministrato, perde sempre più di senso e di negoziabilità: tra imprese e stato si crea un vuoto che può essere invaso e dotato di senso dal nuovo protagonista sociale, ossia il terzo settore.

Jeremy Rifkin non nutre dubbi sulle alternative da prendere: o lo stato rafforza le strutture repressive, per fare la guardia contro le masse crescenti di disperati, oppure cede una parte consistente delle risorse che accumula per favorire le condizioni adatte per il *self-help*:

"Il mercato e il settore pubblico avranno un ruolo sempre più ridotto nella vita quotidiana delle persone in tutto il mondo. Il vuoto di potere verrà colmato probabilmente dal diffondersi di una subcultura criminale o da una maggiore partecipazione al terzo settore...Le organizzazioni fondate sullo spirito comunitario agiranno sempre più come arbitri e difensori nei confronti delle forze del mercato e dello stato, fungendo da promotori e sostenitori della riforma politica e sociale. Le organizzazioni del terzo settore probabilmente si attribuiranno anche la funzione di fornire una quantità sempre più ampia di servizi di base, con il progressivo allontanamento dello Stato dall'aiuto e dall'assistenza di singoli e comunità in stato di bisogno"⁸.

E ancora: "In generale le nazioni concentrano la politica sul primo settore (il mercato) e sul secondo (lo Stato), dando spesso per scontato il terzo, senza rendersi conto del ruolo fondamentale che quest'ultimo gioca nel processo di formazione della fiducia sociale"⁹.

La politica sociale ha il compito (difficile) di rigenerare i legami di solidarietà e fiducia fra tutti, a partire da coloro che hanno minori possibilità di ottenerli, perché hanno anche minore opportunità di avere stima e fiducia in se stessi, come sono appunto gli immigrati.

E l'espansione del terzo settore non è affatto inconciliabile con un alto indice di sviluppo delle imprese: nelle regioni del Nord-est, che sembrano essere concentrate sulla ricerca accanita del guadagno, vi è il terzo settore più radicato e diffuso d'Italia.

Nella sua prefazione al libro di Marcel Mauss " Saggio sul dono", Marco Aime annota:

"Prendiamo il caso del mitico Nord-est di casa nostra, osannato e celebrato quale esempio del boom della piccola industria, della cultura del lavoro, dell'ideologia capitalista convertita a livello familiare. In questa terra, che vanta i redditi medi più alti d'Italia ...ci si attenderebbe di incontrare gente ossessionata dal lavoro e dal guadagno, la quale passa il tempo a parlare di *schei*. In parte è senz'altro così, ma proprio qui, nella patria della famiglia trasformata in azienda, si riscontra la più elevata presenza di attività di volontariato. In una società che sembra aver posto l'ideale del guadagno e dell'ottimizzazione dei profitti in cima alla propria scala dei valori, ritroviamo numerose testimonianze di un impegno che non ha nulla di remunerativo...Che cos'è l'azione di volontariato se non un dono offerto sotto forma di servizi? E che dire dei moltissimi donatori di sangue e di organi che consentono di salvare numerose vite, senza guadagno materiale alcuno?"¹⁰.

⁸ Rifkin J. , o.c.,p.409.

⁹ Rifkin J., o.c., p.411.

¹⁰ Prefazione a: Mauss M.(2002), Saggio sul dono, Einaudi, Torino

ALLEGATO:

Glossario sui fenomeni migratori

Il glossario fornisce un dizionario essenziale delle parole e dei concetti riguardanti i fenomeni migratori e la loro integrazione. La fonte essenziale è costituita dalle definizioni che ne danno le Nazioni Unite nel documento Recommendations on Statistics of International Migration, che è disponibile on line. Altre sono tratte dal documento dello IOM (International Organization for Migration) nel testo "Glosario sobre Migración" (2006).

Acculturazione: Adozione progressiva di una cultura straniera (idee, valori, norme, stili di vita, istituzioni...) da parte di persone, gruppi o classi di una determinata cultura. L'adattamento parziale o totale è il risultato di contatti e interazioni tra culture diverse attraverso le migrazioni e le relazioni commerciali.

Asilo: Protezione offerta da uno stato ai rifugiati che lo richiedono. Si tratta di persone che chiedono di poter vivere in uno stato diverso dal proprio per ragioni connesse a fenomeni di grave discriminazione, pericolo, persecuzione o simili. Essi restano nello status di rifugiati fino a quando la loro domanda viene accolta.

Assimilazione: Adattamento di un gruppo sociale o etnico (generalmente una minoranza) a un altro. Assimilazione significa adozione della lingua, tradizioni, valori e comportamenti anche di importanza fondamentale, fino alla modificazione dei sentimenti di identità originaria. E' un processo che si spinge molto oltre la acculturazione.

Centro di accoglienza: Luogo dove vengono ospitati i richiedenti asilo e gli immigrati in situazione di ingresso irregolare o illegale. Il loro status viene determinato o dall'invio ai campi per i rifugiati oppure dal rinvio ai paesi di origine.

Cittadinanza: Viene considerato sinonimo di nazionalità e consiste nel vincolo giuridico tra un individuo e lo Stato di appartenenza. La Corte Internazionale di Giustizia lo ha definito come "un vincolo giuridico fondato su un fatto sociale di relazione, una solidarietà effettiva di esistenza, interessi e sentimenti insieme con la reciprocità di diritti e doveri...L'individuo, a cui è conferita direttamente dalla Legge o come risultato di un atto delle autorità, è di fatto più vincolato alla popolazione dello Stato che gli conferisce la nazionalità che a quella di qualunque altro Stato". In accordo all'articolo 1 della Convenzione dell'Aja sulle questioni inerenti la nazionalità, "è fatto obbligo a ogni Stato definire con un proprio ordinamento coloro che sono suoi cittadini. Gli altri Stati devono riconoscere tale ordinamento in modo compatibile con le convenzioni internazionali, il diritto internazionale consuetudinario e il principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti in materia di nazionalità. Il diritto alla nazionalità e alla cittadinanza è altresì contemplato a livello di Diritto Internazionale sulla Migrazione nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948-art.15).

Convenzione di Dublino: Accordo tra gli stati della UE, adottato nel 1990 ed entrato in vigore nel 1997, per determinare lo Stato membro della UE responsabile dell'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati dell'Unione. Con questa convenzione si evita che la stessa persona possa essere esaminata da vari stati membri dell'UE nello stesso tempo, in modo che uno stesso richiedente di asilo non possa essere rinvio da uno stato all'altro perché nessuno vuole assumersi la responsabilità della soluzione del caso.

Diritti civili e politici: Sono descritti nel Patto Internazionale dei Diritti Civili e Politici (1966). Per esempio: diritto di autodeterminazione, diritto di tutti popoli di disporre liberamente delle proprie ricchezze e risorse naturali; diritto alla non discriminazione; diritto alla eguaglianza tra uomo e donna; diritto alla vita; diritto a non essere sottoposti a schiavitù o servitù; diritto di non essere arrestato o detenuto arbitrariamente; diritto a circolare liberamente nello stato; diritto alla libertà e sicurezza personale; uguaglianza di fronte ai tribunali

e alle corti di giustizia; libertà di pensiero, di coscienza e di religione; libertà di espressione; diritto di riunione pacifica, di associazione e di partecipazione agli affari pubblici.

Diritti Umani: Sono le libertà e i benefici accettati universalmente che tutti gli essere umani possono esigere come diritti nella società in cui vivono. Questi diritti sono sanciti da documenti internazionali già citati.

Diritto internazionale: Insieme di norme e principi che regolano le relazioni tra gli Stati. Una concezione più ampia del diritto internazionale alla luce delle trasformazioni della società globalizzata include le organizzazioni internazionali e i soggetti di diritto internazionale, come le persone nel contesto dei diritti umani, come soggetto attivo e, nel caso della responsabilità internazionale penale, come soggetto passivo. Si usa anche il termine di diritto dei popoli.

Diritto internazionale di emigrazione: Fonte di diritto internazionale per la formazione e il riconoscimento di norme applicabili alla emigrazione e alla persone coinvolte.

Diritto di asilo: In termini generali si usa in due significati: il diritto di concedere asilo da parte di uno stato e il diritto di ogni persona a cercare asilo e a utilizzarlo in qualsiasi paese (Art.1 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 1948).

Diritto di ritorno: E' un altro aspetto del diritto alla libertà di circolazione e viene sancito dall'Art.2 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948) e dall'art.12 del Patto Internazionale dei Diritti Civili e Politici (1966), con alcune restrizioni relative alla sicurezza nazionale, la salute o la moralità pubblica, i diritti e la libertà di terzi.

Diritto di uscita: Ogni persona ha il diritto di uscire da qualsiasi paese, incluso il proprio (Art.1 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, 1948). Tale diritto è sancito anche in altri documenti internazionali come nell'art.12 del Patto Internazionale dei Diritti Civili e Politici (1966).

Diritto umanitario: Insieme di norme e principi di diritto internazionale stabiliti per garantire la protezione delle persone in tempo di guerra o di conflitto armato.

Discriminazione: Non trattare tutte le persone come uguali in relazione alla razza, il sesso, la lingua o la religione. La discriminazione è vietata dall'art.2 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

Emigrazione: Atto di uscita da uno stato con l'intenzione di insediarsi in un altro. Le norme internazionali dei diritti umani stabiliscono il diritto di ogni persona di uscire da qualsiasi paese, incluso il proprio. Solo in determinate circostanze lo Stato può imporre restrizioni a questo diritto. Le proibizioni e interdizioni di uscita dal paese poggiano in genere su mandati giudiziari.

Espulsione: Atto di una autorità di uno Stato con l'intenzione di assicurare l'uscita dal territorio di una o più persone (straniere) contro la loro volontà

Estradizione: Consegna formale di persone, basato normalmente in trattati internazionali, di uno stato a un altro stato, perché richieste dai tribunali per essere processate, oppure dichiarate colpevoli o condannate alla privazione della libertà (Art.1 della Convenzione Interamericana sulla estradizione – Caracas 1981)

Green card: Carta di soggiorno rilasciata dal Governo degli Stati Uniti nel momento in cui si riconosce a una persona lo status di residente permanente nel paese.

Immigrazione: Processo con il quale persone che non sono cittadini di un paese entrano in un altro per stabilirvi dimora. Può essere di forme differenti o sotto il profilo giuridico o sotto il profilo operativo: clandestina, di ritorno, forzata, illegale, individuale, di massa, interna, internazionale, lavorativa, di breve o lungo periodo.

Integrazione: Processo con il quale gli immigrati, sia individualmente che come gruppo, sono accettati in una società. I requisiti specifici richiesti per la loro accettazione variano da un paese all'altro. La responsabilità della integrazione non ricade solamente sugli immigrati, ma anche sul governo, le istituzioni e le comunità del paese ospite.

Jus sanguinis: Norma o criterio per la determinazione della nazionalità che dipende da quella dei genitori, indipendentemente dal luogo in cui uno nasce.

Jus soli: Norma o criterio per la determinazione della nazionalità che dipende dal luogo o paese in cui uno nasce.

Minoranza: Gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno stato, i cui membri hanno caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che sono differenti dal resto della popolazione e mantengono un senso di solidarietà verso la preservazione della propria cultura, delle proprie tradizioni, religioni e lingua.

Nomade: Persona, generalmente membro di un gruppo, che migra costantemente senza fissa dimora né destinazione specifica.

Permesso di soggiorno: Documento legale rilasciato dalle autorità di uno stato a uno straniero con cui si certifica che quella persona ha diritto a vivere nello stato.

Permesso di lavoro: Documento legale rilasciato dalle autorità di uno stato, necessario per il lavoro dell'immigrato nel paese ospite.

Protocolli di Palermo: Protocolli della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Delinquenza Organizzata Transnazionale, siglati nel 2000 contro il traffico illecito di immigrati per terra, mare o aria e contro la tratta di persone, soprattutto donne e bambini.

Quota: restrizione quantitativa nel contesto dei flussi migratori. Molti paesi stabiliscono quote annuali per l'ammissione di immigrati. Nella maggior parte dei casi, tali quote si basano sulla nazionalità o sulla professione o attività

Regolarizzazione: Processo attraverso il quale un paese permette a uno straniero in situazione irregolare di ottenere uno status legale.

Reintegrazione: Processo attraverso il quale un immigrato viene reinserito nella società del suo paese di provenienza. Può essere culturale, economica, sociale.

Ricongiungimento familiare: La famiglia, elemento naturale e fondamentale della società, ha il diritto di vivere unita, ricevere rispetto, protezione, assistenza e sostegno secondo quanto è stipulato nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948 – Art.1); la Convenzione Americana sui Diritti Umani del 1969 (Art.17); la Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e le Libertà Fondamentali (1950 – Art.8); la Carta Sociale Europea (1961-Art.1); il Patto Internazionale dei Diritti Civili e Politici del 1966 (Art.17 e 23) e il Patto internazionale dei Diritti Economici, Sociali e Culturali (Art.1). Questo diritto, protetto dal diritto internazionale, non è limitato ai cittadini dello Stato territoriale

Xenofobia: Atteggiamento di odio, ripugnanza o ostilità verso gli stranieri. In ambito internazionale, vi è una relazione stretta tra razzismo e xenofobia. Secondo il Webster's Dictionary è definita: "An unreasonable fear or hatred of foreigners or strangers or of that which is foreign or strange".