

Recensione a *Stranieri e disuguali**

I movimenti migratori, a partire dagli anni Settanta, hanno gradualmente contribuito alla trasformazione del volto della società italiana: da allora, infatti, abbiamo progressivamente assistito a notevoli cambiamenti nel profilo del Paese, dove oggi vivono circa cinque milioni di immigrati. Il volume curato da Saraceno, Sartor e Sciortino è l'esito del Quarto Rapporto dell'Osservatorio sulle disuguaglianze sociali in Italia correlate al fenomeno migratorio. Il lavoro di ricerca, sviluppato nell'arco di un biennio (2011-2012), presenta i contributi di diversi studiosi coinvolti nel progetto della Fondazione Ermanno Gorrieri.

La ricerca, partendo dall'analisi di una realtà come quella italiana nella quale l'immigrazione costituisce oramai un fenomeno strutturale, intende fornire spunti di riflessione che ci consentono di adottare uno sguardo di medio e lungo periodo nell'indagine delle questioni legate ai movimenti migratori.

Gli autori, considerando la popolazione straniera quale "segmento normale e integrante della società italiana", ci invitano a superare lo sterile dibattito pubblico che assume una visione sostanzialmente emergenziale del fenomeno migratorio. La prospettiva degli autori prende piuttosto in esame la presenza stabile degli immigrati nel territorio italiano che si traduce, ormai da diversi anni, nella presenza dei figli dell'immigrazione, nati e/o cresciuti nel nostro Paese.

Oltre a cogliere i molteplici elementi di discontinuità che caratterizzano da trent'anni a questa parte la popolazione straniera in Italia in termini di nazionalità, composizione, numeri e flussi, il volume fin da subito mette a fuoco la questione cardine, trasversale a tutti i contributi: l'esistenza di disuguaglianze pervasive e sistematiche esistenti in numerosi ambiti della vita sociale tra la popolazione immigrata e quella locale. Disparità emergono, infatti, nella collocazione all'interno del mercato occupazionale e nel reddito da lavoro, nell'esposizione al rischio di povertà e nella deprivazione materiale, nelle condizioni abitative, nell'accesso ai servizi sanitari e di prevenzione della salute, nell'accesso all'istruzione da parte dei figli degli immigrati e nella loro formazione scolastica, nella redistribuzione del *welfare* a livello nazionale e locale e nel contributo fiscale degli stranieri ai conti pubblici italiani.

Tra i diversi pregi di questo lavoro vi è il ricorso a due prospettive, diverse e complementari: quella delle disuguaglianze tra gli immigrati e la popolazio-

* Saraceno C., Sartor N. e Sciortino G., a cura di (2013). *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*. Bologna: il Mulino (pp. 408).

ne locale e quella, invece, che affronta le disuguaglianze all'interno della componente straniera stessa. Se da un lato, infatti, gli autori sostengono l'eterogeneità e l'autonomia dei sistemi migratori e dunque la conseguente esistenza di diversi *status* giuridici del migrante, dall'altro lato, nell'analisi, la componente straniera viene considerata come un'unica entità, evidenziando come gli immigrati condividano le medesime e peculiari condizioni di vita risultanti dal fatto di non essere essi stessi cittadini italiani.

Saraceno, Sartor e Sciortino evidenziano come una componente della popolazione straniera, soprattutto quella proveniente dal Nord Africa ed in generale l'immigrato non comunitario, sia maggiormente esposta a condizioni di svantaggio più sistematico. Quest'ultimo, infatti, è in misura maggiore soggetto a disuguaglianze a livello giuridico non solo dalle norme che disciplinano il "patto di integrazione" che egli deve sottoscrivere una volta giunto nel paese, ma anche dalle leggi che disciplinano, in modo nettamente differenziato, il processo di naturalizzazione del migrante.

La prima parte del volume si apre con una descrizione del quadro normativo che – a livello internazionale, nazionale e locale – oggi disciplina il fenomeno migratorio in Italia e nel mondo. Tiziana Caponio e Andrea Stuppini evidenziano come tali dispositivi sanciscano disuguaglianze nelle condizioni di vita del migrante, in relazione al suo status giuridico. A tale proposito va ricordato come il processo di allargamento dell'Unione europea ha contribuito alla creazione di un importante bacino di manovalanza che oggi rappresenta una parte consistente della popolazione straniera che, a differenza dei cittadini non comunitari, gode di un'ampia libertà di movimento. Se da un lato nella gestione dei flussi di immigrati si ricorre alla "politica della porta girevole", dall'altro lato, a livello locale, si registra la presenza di "spazi conflittuali". Nonostante la promulgazione di leggi regionali che si ispirano a concetti di parità di diritti e doveri per gli stranieri, in alcuni territori sembrano emergere politiche contraddittorie che riservano al migrante "un'integrazione a basso profilo".

Nella seconda parte del volume gli autori analizzano alcuni ambiti della vita sociale degli immigrati, quali il mercato del lavoro, le condizioni abitative, l'istruzione, la sanità e in generale i servizi pubblici. I diversi testi mettono in luce come in Italia si siano sviluppate politiche "assimilazioniste senza assimilazione". Come emerge dai contributi di Federico Cingano, Federico Giorgi e Alfonso Rosolia e da quelli di Bruno Anastasia, Maurizio Gambuzza e Maurizio Rasera, nel mercato del lavoro gli stranieri costituiscono dei *working poor*: essi presentano tassi di occupazione più alti rispetto a quelli degli italiani e un'elevata mobilità. Allo stesso tempo, però, gli immigrati costituiscono una manodopera scarsamente qualificata, segregata in determinate nicchie occupazionali, più esposta al rischio di perdere il lavoro e con remunerazioni medie inferiori rispetto a quelli dei lavoratori locali. L'analisi coordinata da Achille Lemmi si sofferma sul rapporto tra alcuni indicatori di privazione materiale e dimensioni quotidiane quali ad esempio lo stile di vita, il possesso di beni du-

revoli, la salute e la situazione finanziaria: il saggio evidenzia così come una larga parte della popolazione straniera sia maggiormente soggetta al rischio di povertà e di esclusione sociale. Profonde disuguaglianze sono evidenti anche per quanto riguarda le condizioni abitative poiché gli immigrati vivono, spesso in affitto, in case di qualità inferiore rispetto a quelle degli italiani, soprattutto per quanto concerne la posizione all'interno della città e l'entità delle spese che gli stranieri devono sostenere. Come evidenziato nella ricerca di Daminato e Kulicla, la situazione socioeconomica del migrante e la sua anzianità migratoria incidono sulla possibilità di acquistare case di proprietà ma non sulle generali condizioni abitative che rimangono pressoché invariate nel tempo. Alle disuguaglianze collegate all'accesso ai servizi sanitari e a quelli di prevenzione della salute degli immigrati sono connesse le condizioni socioeconomiche degli immigrati: queste ultime infatti – insieme ad un limitato capitale sociale e a scarse informazioni rispetto a quelle in possesso dei locali – minano la possibilità per il migrante di accedere ai servizi pubblici disponibili.

Gli effetti delle condizioni socioeconomiche degli immigrati si ripercuotono anche nell'ambito scolastico: Davide Azzolini, Martina Cvajner e Arianna Santero segnalano disuguaglianze che non toccano solo gli adulti ma anche i figli dell'immigrazione. I bassi redditi delle famiglie migranti e la difficoltà di essere inseriti pienamente nella società italiana pregiudicano il futuro e le possibilità delle cosiddette “seconde generazioni”. Dal volume, infatti, emerge come proprio all'interno del mondo scolastico si sviluppa un processo di “produzione istituzionale di disuguaglianza”, fenomeno che si traduce in segregazione scolastica per i ragazzi e le ragazze di origine straniera, confinati nella maggior parte dei casi in scuole superiori tecniche-professionali. L'esigua conoscenza dell'italiano e lo scarso capitale sociale e culturale dei genitori immigrati segnano, inevitabilmente, le traiettorie scolastiche dei figli, che spesso ricalcheranno le esperienze lavorative degli adulti.

Le disuguaglianze sono un processo prodotto a diversi livelli, comprese le politiche locali che disciplinano l'accesso al sistema di *welfare*. Secondo Irene Ponzo e Roberta Ricucci le politiche locali nei territori da esse presi in considerazione (Torino, Modena, Livorno, Napoli) sanciscono la possibilità o meno per i migranti di accedere agli strumenti di sostegno sociale, quali le politiche abitative e i servizi per la prima infanzia. Nonostante un accesso differenziato al *welfare*, i migranti contribuiscono in maniera significativa, in termini fiscali, nel sostenere i bilanci statali, come sottolineano Pietro Rizza, Marzia Romanelli e Nicola Sartor nel loro saggio.

Il volume costituisce un contributo importante agli studi concernenti lo studio delle migrazioni in Italia e delle politiche sociali: la ricerca, infatti, fornisce un panorama complesso e completo delle disuguaglianze economiche e sociali presenti nel paese. Importante è l'adozione, nella ricerca, di una prospettiva multidimensionale, che permette di esaminare numerose e diverse dimensioni delle disuguaglianze che oggi non solo sembrano sommarsi a vecchie disparità

già presenti in Italia ma risultano acuirsi, particolarmente nei confronti degli stranieri, minandone l'uguaglianza e l'effettivo godimento dei diritti.

Sandra Kyeremeh

EDUCATI IN SVIZZERA

Recensione a *Migranti in classe**

Migranti in classe. Gli italiani in Svizzera tra scuola e formazione professionale, costituisce l'ultimo sforzo letterario di Paolo Barcella, docente di storia contemporanea presso l'Università degli Studi di Bergamo. In questo volume Barcella analizza la complessa integrazione scolastica dei giovani migranti italiani in Svizzera, tanto di prima quanto di seconda generazione, nel periodo compreso tra la fine della seconda guerra mondiale e gli anni Settanta del Novecento. Egli illustra come un'eterogenea molteplicità di fattori, tra i quali le reazioni xenofobe della popolazione svizzera alla presenza italiana e la visione, istituzionalizzata, dei migranti come *Gastarbeiter*, ovvero come prestatori solo temporanei di forza lavoro, abbiano portato alla nascita di istituzioni scolastiche italiane in territorio elvetico per far fronte alle necessità delle sempre più numerose comunità emigrate. Lo storico bergamasco si era già occupato in precedenza della migrazione italiana in Svizzera, nel prezioso volume *Venuti qui per cercare lavoro*, dove analizza la condizione lavorativa degli immigrati italiani in Svizzera nel secondo dopoguerra (Fondazione Pellegrini, Bellinzona, 2012). In questo suo ultimo lavoro egli inserisce la formazione nel più ampio contesto socio-economico, mettendo in evidenza le forti connessioni tra le condizioni di formazione e il futuro inserimento professionale dei giovani migranti.

Barcella illustra con grande chiarezza le difficoltà di entrambi gli stati nella gestione dei migranti e le forti tensioni internazionali legate all'individuazione di un accordo sotto il profilo normativo, derivata dal fatto che Italia e Svizzera portassero avanti due politiche migratorie opposte. Da un lato, l'Italia aveva esigenze connesse alle problematiche derivanti dal complesso periodo postbellico e legate, quindi, all'elevata pressione demografica e all'alto tasso di disoccupazione, auspicando l'emigrazione dei lavoratori meno qualificati; dall'altro lato, la Svizzera desiderava ottenere forza lavoro da impiegare all'interno dei floridi complessi industriali, senza però dover investire in corsi di formazione professionale. Inoltre, differenti si presentavano anche le concezioni riguardanti chi dovesse gestire e selezionare i migranti. La Svizzera, infatti, in linea con il suo tradizionale liberismo, delegava la selezione dei lavo-

* Barcella P. (2014). *Migranti in classe. Gli italiani in Svizzera tra scuola e formazione professionale*. Verona: Ombre Corte (pp. 183).

ratori ai privati, mentre l'Italia riteneva che dovesse essere un ufficio pubblico ad occuparsene. Per molti anni in Svizzera il mancato intervento delle autorità in merito al fenomeno dell'immigrazione si è tradotto nella creazione di un clima di irregolarità nel quale le procedure istituzionali venivano spesso scalcate.

Questa immagine costituisce una fotografia critica e poco convenzionale della Svizzera, spesso ricordata come emblema di correttezza e osservanza delle norme. Barcella ci restituisce però anche un'immagine inedita di una parte importante della storia italiana. Nonostante infatti nel secondo dopoguerra la presenza italiana in Svizzera avesse raggiunto proporzioni assai considerevoli questo fenomeno è stato oggetto di un esiguo numero di studi e *Migranti in classe* costituisce, in questo senso, una preziosa ricostruzione.

Interessante risulta poi anche il forte legame evidenziato dall'autore tra la formazione scolastica e professionale e le convinzioni di natura politica dei centri erogatori.

Il significato attribuito alla formazione dalle autorità svizzere e dalle associazioni italiane che hanno dato vita a centri di formazione per immigrati italiani era infatti molto differente e, in entrambi i casi, politicamente connotato. Un ruolo particolarmente significativo è stato rivestito, nell'ambito delle associazioni italiane impegnate sul fronte dell'istruzione, dal movimento operaio di matrice sia comunista sia cattolica. Le due associazioni più importanti, in questo contesto, sono state le Colonie Libere Italiane, associazione di ispirazione comunista che fu tra le prime ad organizzare attività formative per italiani in Svizzera, e, sul versante cattolico, le Acli, che importarono nella confederazione elvetica il modello dell'Ente Nazionale Acli Istruzione Professionale (Enaip). Le associazioni italiane ritenevano che la formazione avrebbe dovuto avere carattere polivalente

«al fine di aprire [ai giovani] non solo multiformi possibilità di applicazione nel campo professionale, bensì anche e soprattutto una maggiore possibilità di adattamento qualitativo ai mutamenti delle tecniche produttive e di promozione sul lavoro; il che equivale, in definitiva anche ad una superiore possibilità di esprimere una più elevata capacità contrattuale da parte del lavoratore» (p. 112).

La Svizzera, al contrario, considerava la formazione professionale come

«il semplice addestramento al lavoro, cioè la trasmissione delle conoscenze e delle competenze tecniche e pratiche necessarie per svolgere una determinata mansione» (p.110).

Nel descrivere i principali caratteri della formazione degli italiani in Svizzera, l'autore pone in atto un'analisi puntuale, avendo cura di illustrare le principali teorie socio-pedagogiche che hanno influenzato lo sviluppo della formazione italiana in Svizzera. Egli infatti mette in luce la grande influenza esercitata in quegli anni dalle teorie sul bilinguismo.

«Molti analisti dell'epoca [...] ritenevano che il bilinguismo imperfetto e la diglossia a cui i piccoli italiani erano costretti condizionassero il loro sviluppo psicologico e linguistico. Il fatto di parlare due lingue diverse a casa e a scuola sembrava creare conflitti interiori e minare i processi di costruzione dell'identità del bambino» (p. 139).

Sul piano metodologico, durante tutto il saggio l'autore si avvale di numerosi documenti e testimonianze dirette, facendo trasparire la sua formazione di storico. Questo volume non costituisce però una lettura interessante soltanto per chi si occupa di storia contemporanea o di migrazioni. *Migranti in classe* infatti fornisce delle valide riflessioni sugli aspetti economici, normativi e sociologici correlati ai fenomeni migratori e offre numerosi spunti rispetto alla attuale gestione della formazione professionale e più in generale dei percorsi scolastici degli stranieri in Italia.

Elinor Wahal

DIVARI REGIONALI E RAPPRESENTANZA POLITICA

Recensione a *Il divario incolmabile**

La ricerca dell'Istituto Carlo Cattaneo, coordinata da Salvatore Vassallo e presentata in questo volume, si è posta l'obiettivo di aggiornare i dati e le conoscenze relativi al filone di ricerca comparata inaugurato da Putnam, Leonardi e Nanetti (1985)¹ sul rendimento istituzionale delle regioni italiane, alla luce delle riforme istituzionali che hanno riguardato le regioni a partire dagli anni Novanta. In particolare: la completa regionalizzazione del sistema sanitario (1991); la devoluzione di funzioni attribuite alle regioni in relazione, prima alle riforme del "federalismo amministrativo" (1997) e poi con la riforma in senso "federalista" del Titolo V della Costituzione (2001); la riforma elettorale, con l'elezione diretta del Presidente della regione (1999) che ha portato a una inedita concentrazione dei poteri nelle mani del Governatore. Nello stesso tempo, le regioni sono diventate un nodo importante della rete di *governance* europea multilivello e sono ora chiamate ad attivarsi per accedere ai fondi comunitari, modificando la loro struttura organizzativa e la prassi amministrativa (*policy style*). Alla luce di queste trasformazioni, oggi le regioni italiane intermediano più di un quinto della spesa pubblica complessiva e circa

* Vassallo S., a cura di (2013). *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*. Bologna: il Mulino (pp. 350).

¹ Putnam R.D., Leonardi R. e Nanetti R.Y. (1985). *La pianta e le radici. Il radicamento dell'Istituto regionale nel sistema politico italiano*. Bologna: il Mulino. Collana «Ricerche e studi dell'Istituto Cattaneo».

un quarto di quella specificamente rivolta al rispettivo territorio. Diventa quindi rilevante analizzarne costantemente il rendimento istituzionale.

La ricerca è stata articolata in due parti. Nella prima parte, dedicata a “la politica regionale comparata”, vengono affrontati i temi riguardanti la strutturazione e l’organizzazione delle istituzioni regionali in chiave comparata, attraverso un’analisi dei seguenti aspetti. Nel primo capitolo M. Rubecchi analizza l’evoluzione della forma di governo regionale nell’attuale forma neoparlamentare, mostrando differenze molto contenute tra le diverse regioni. Nel secondo capitolo si esamina la struttura della competizione politica e dei sistemi partitici regionali (di F. Tronconi), in cui si evidenziano le principali differenze tra la Prima e la Seconda Repubblica: nell’era del bipolarismo della Seconda Repubblica è possibile collocare infatti tutte le regioni in un unico *continuum*, misurando la contendibilità della posizione di governo attraverso un indicatore di “invulnerabilità delle maggioranze” che permette di distinguere da un lato le regioni “non contendibili”, saldamente di centro-sinistra (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria) o di centro-destra (Lombardia, Veneto, Sicilia), dalle costantemente in bilico (Campania, Calabria, Molise). L’analisi statistica a questo riguardo mostra che le regioni più contendibili hanno anche maggioranze politicamente più eterogenee in cui, essendo più alto il numero di *veto players*, è più difficile varare politiche di riforma che modifichino lo *status quo*. Il terzo capitolo (di M. Cerruto) affronta il tema della classe politica regionale costituita da consiglieri ed assessori. Si tratta di un ceto politico che proviene in genere da precedenti incarichi amministrativi locali o di partito, con un tasso di ricambio superiore al 50%. Il quarto capitolo (di D. Napoli) esamina le modalità attraverso cui si forma la rappresentanza politica regionale, sia attraverso il tasso di espressione delle preferenze sia attraverso informazioni raccolte tramite *survey*. La ricerca mostra la presenza nelle regioni del Sud di un maggior legame diretto tra elettori ed eletti, confermando la tesi di Putnam che vede nel voto di preferenza un indicatore di clientelismo politico. Il quinto capitolo (di F. Marangoni) si focalizza sull’organizzazione delle assemblee regionali e della produzione legislativa, fornendo un interessante indice di “dominanza dell’esecutivo sul legislativo” fin ora mai misurato in maniera soddisfacente. Il sesto capitolo (di G. Passarelli) conclude la prima parte, focalizzando l’attenzione sugli effetti prodotti dalla riforma presidenziale del sistema regionale sulla struttura organizzativa degli esecutivi. In sintesi, questa prima parte consente di affermare che le regioni meno contendibili sono anche quelle in cui è maggiore la forza organizzativa dei partiti. Tra i livelli più alti troviamo, ancora una volta, le regioni della “zona rossa”, tra i livelli più bassi le regioni meridionali, con il Molise che si evidenzia come caso estremo. Di particolare rilevanza è l’indice sintetico di *forza del governo* che costituisce un potenziale fattore esplicativo del rendimento istituzionale da mettere in relazione ad altri due fattori esplicativi privilegiati da Putnam: la prosperità economica e il civismo (*civicnes*).

Nella seconda parte l'analisi del rendimento istituzionale delle regioni viene effettuata utilizzando una strategia volutamente diversa da quella di Putnam, a partire dall'ipotesi secondo cui i differenziali di rendimento tra le regioni possano variare a seconda del settore di politica pubblica indagata: in questo modo diventa possibile indagare se le tre possibili determinanti del rendimento (politico-istituzionale, socio-culturale, socio-economico) abbiano un impatto diverso a seconda del tipo di politica pubblica in questione. Per vagliare queste ipotesi, la ricerca è stata articolata in quattro studi focalizzati su altrettanti ambiti di *policy*. Nel saggio dedicato alla politica sanitaria, E. Pavolini e M.G. Vicarelli propongono un indice di rendimento dei sistemi sanitari regionali, costruito prendendo in considerazione una pluralità di indicatori relativi alle capacità gestionali, ai risultati di processo, ai risultati finali, confermando il divario tra le regioni del Centro-Nord e del Sud, ma sottolineando anche che le regioni in cui il sistema sanitario funziona peggio sono anche quelle in cui la gestione finanziaria è più fuori controllo. Anche la diversa capacità di accesso e di utilizzo da parte delle regioni dei fondi comunitari per le politiche di coesione, nel contributo di S. Profeti, mette in evidenza un evidente divario tra le regioni italiane, misurato attraverso indicatori sia di efficienza amministrativa sia di capacità di attivazione presso le sedi istituzionali comunitarie. L'analisi delle politiche per l'integrazione degli immigrati, nel contributo di T. Caponio e F. Campomori, mette in luce invece la correlazione tra il rendimento istituzionale delle politiche regionali con l'incidenza degli immigrati regolari sulla popolazione, evidenziando il ruolo giocato dalle reti sociali diversamente presenti sui territori regionali. Il capitolo di L. Mosca, dedicato ad uno studio comparato dei siti internet istituzionali delle regioni, rileva come l'ipotesi di una correlazione tra un elevato livello di dotazione tecnologica e un elevato livello di accesso a internet nei relativi territori non trova conferma. Conclude infine il volume un capitolo di R. Vignati sulle percezioni soggettive che i cittadini e la classe dirigente locale hanno sul rendimento istituzionale delle regioni. Se, da un lato, la ricerca mostra un sostanziale miglioramento della reputazione delle regioni rispetto a quanto rilevato da Putnam, dall'altra il divario tra Nord e Sud rimane invece molto consistente, soprattutto per quanto riguarda la percezione delle *élite*.

In conclusione, come sottolinea Vassallo nella sua "Introduzione" al volume, la ricerca porta notevoli elementi conoscitivi aggiuntivi rispetto alla ricerca di Putnam. Il dato forse più significativo è costituito dal fatto che le evidenze empiriche della ricerca confutano l'ipotesi che esista una relazione univoca tra civismo ed efficienza delle regioni: in alcuni ambiti di *policy* infatti la politica conta (*politics matters*) e il fattore che risulta essere più correlato con il rendimento delle istituzioni pubbliche è la ricchezza privata.

Patrizia Messina