

Politiche pubbliche per l'integrazione degli immigrati in Europa

Tommaso Vitale

► **To cite this version:**

Tommaso Vitale. Politiche pubbliche per l'integrazione degli immigrati in Europa. Quaderni per il dialogo e la pace, 2016, 13 (2), pp.23 - 29. hal-01491451v2

HAL Id: hal-01491451

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01491451v2>

Submitted on 25 Mar 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Politiche pubbliche per l'integrazione degli immigrati in Europa

■ Tommaso Vitale

Sociologo, Direttore scientifico del Master biennale "Governing the Large Metropolis", École Urbaine de Sciences Po

■ Il dibattito pubblico si concentra abitualmente sugli argomenti a favore o contro l'integrazione degli immigrati e dei loro figli. Vi sono ovviamente buone ragioni per insistere sugli obiettivi delle politiche d'integrazione; in questo articolo, tuttavia, non ci concentreremo sui motivi (demografici, economici ed etici) a favore delle politiche di integrazione. Diamo per scontato che l'Europa, e l'Italia più che qualsiasi altro Paese al mondo, abbia un tale declino demografico da avere un'assoluta necessità di immigrati. Diamo altresì per scontato un presupposto politico e morale secondo cui tutte le persone hanno uguale dignità, e qualsiasi forma di discriminazione lede i valori profondi di uguaglianza e fraternità che caratterizzano i sistemi costituzionali europei. Invece di ragionare sul "se" (se integrare, perché integrare, e così via), questo articolo si propone di ragionare sul 'come': come si integra? Come gli Stati europei sviluppano politiche di integrazione? Quali criteri avere in mente per rilanciare e implementare politiche di integrazione? E, al contempo, introdurre selettivamente i nomi di importanti intellettuali europei che hanno ragionato sui problemi dell'integrazione, spesso poco conosciuti in Italia, per permettere ulteriori approfondimenti autonomi da parte del lettore.

.....
**la partecipazione
alle istituzioni**
.....

■ 1. L'integrazione, una questione di (dis)uguaglianza

Cominciamo a definire di cosa parliamo. La definizione più accreditata di integrazione si riferisce ai "processi che aumentano le opportunità degli immigrati e dei loro figli di essere socialmente accettati attraverso la partecipazione alle istituzioni più importanti come il sistema scolastico o il sistema della rappresentanza politica, il mercato del lavoro, i mercati immobiliare e locativo. Una piena integrazione implica parità

di opportunità rispetto ai membri del gruppo nativo maggioritario e anche essere riconosciuti come una parte legittima della comunità nazionale” (Alba, Foner 2015: 5).

In altri termini, quando diciamo che un immigrato integra una società, o si integra a una società, o viene integrato a una società, anche se con sfumature morali differenti, stiamo comunque indicando sia: il fatto che abbia le stesse opportunità educative e lavorative dei cittadini nativi, e che i suoi figli abbiano le stesse *chance* dei loro coetanei di migliorare le loro condizioni di vita, sia il fatto che abbia un senso di dignità e appartenenza che gli viene dall’essere accettato e incluso in un ampio spettro di istituzioni politiche e sociali.

Questa definizione è importante perché precisa bene quale sia la posta in gioco nel promuovere l’integrazione degli immigrati. Si tratta chiaramente di ridurre le disuguaglianze, a fronte di un livello più basso di occupazione, salari più bassi, e minore mobilità sociale ascendente dei lavoratori immigrati rispetto agli altri lavoratori.

■ 2. Questioni strutturali sottostanti l’integrazione

Vi sono tre grandi tipi di approcci politici all’integrazione. Gli approcci *assimilazionisti* collocano la responsabilità dell’integrazione sugli immigrati stessi: sono proprio gli immigrati a doversi integrare nelle tradizioni, nei costumi e nelle pratiche delle società di accoglienza. Gli approcci *multiculturalisti*, al contrario, chiedono di più alle società di accoglienza, affinché siano più tolleranti, solidali, e capaci di incoraggiare il riconoscimento della differenza culturale. L’Unione europea sostiene dal 2004 una terza via che concepisce l’integrazione come “una strada a doppio senso di *mutuo accomodamento*”.

..... Al di là delle dottrine politiche, le scienze sociali cercano di identificare i fattori che impediscono o facilitano l’integrazione, e comprendere come essi operano – attraverso quali meccanismi e per quali ragioni – in distinti contesti locali. Come ha mostrato Gary Freeman (2004), gli stati europei non hanno mai delle politiche coerenti e coordinate: vi sono regole debolmente connesse fra loro, spinte contraddittorie, agenzie spesso in contrasto l’una con l’altra, e moltissime conseguenze non intenzionali. Più in generale, sia

l'integrazione economica che quella culturale sono profondamente influenzate da istituzioni e idee che hanno poco a che fare con l'immigrazione, e che certamente non sono state costruite in quanto politiche pubbliche per l'integrazione. L'integrazione economica è soprattutto influenzata dal tipo di capitalismo, dal livello di produttività, e dal regime di welfare di un Paese, con forti effetti sul livello di partecipazione degli immigrati al settore informale, sul livello di protezione sociale di cui possono godere rispetto ai lavoratori nativi, sul livello di auto-imprenditorialità e lavoro autonomo, e sul contrasto alle discriminazioni nel mercato del lavoro. L'integrazione degli immigrati dipende, quindi, da fattori ben più strutturali che delle politiche volontarie esplicitamente rivolte all'integrazione degli immigrati (*Hampshire 2013*).

Non bisogna, perciò, illudersi o pensare che esista qualche formula magica o qualche strumento di politica pubblica risolutivo. Questo non vuol dire che le politiche pubbliche che gli stati e gli enti locali hanno messo in campo per favorire l'integrazione siano (sempre) inefficaci e inutili! Attenzione tuttavia: nei Paesi europei, il bilancio che si può trarre dalla valutazione comparata delle politiche attive del lavoro, finalizzate a migliorare l'integrazione degli immigrati, non è dei migliori. E anche se guardiamo alle politiche per l'integrazione culturale e sociale, gli strumenti che gli stati liberali hanno a loro disposizione per favorire la socializzazione degli immigrati sono molto deboli (*King et al. 2016*). Non che non sia utile parlarne, o che non si debbano fare politiche attive, abbandonando le persone a loro stesse. A maggior ragione bisogna parlarne e strutturare occasioni di confronto in proposito; ma più che imparare solo dai casi di successo, dobbiamo guardare e apprendere anche dai casi di insuccesso.

.....
**le politiche di
integrazione culturale
e sociale sono
ancora molto deboli**
.....

■ 3. Politiche attive del lavoro e integrazione degli immigrati

Grazie alle ricerche condotte negli ultimi anni iniziamo ad accumulare alcune evidenze sistematiche. Spesso si tratta di valutazioni compiute in un solo Paese, o su scala locale. Ci forniscono tuttavia non poche indicazioni. In Danimarca gli immigrati che hanno partecipato a corsi di alfabetizzazione alla lingua danese, trovano lavoro assai più facilmente

di quanti invece non hanno fruito di questi corsi (Clausen 2009). In generale in tutta Europa tutte le misure che favoriscono l'apprendimento della lingua per gli adulti risultano avere un impatto assai positivo (Hampshire 2013).

In Germania la formazione professionale universalista ha degli effetti assai importanti nell'acquisizione di competenze e nell'accesso al mercato del lavoro, sia per i nativi che per gli immigrati, con solo una piccola differenza fra i due gruppi (Thomsen et al. 2013).

Butschek e Walter nel 2014, analizzando 33 indagini valutative locali in 7 nazioni europee mostrano come i sussidi alle imprese private vincolati all'assunzione di immigrati siano di gran lunga la misura più efficace, risultato stabile nel tempo, perché già messo in luce da indagini comparative precedenti.

■ I programmi di integrazione, e in particolare la formazione professionale e l'orientamento possono avere effetti positivi in termini di incremento della velocità dei processi di integrazione. Essi possono potenziare le competenze professionali, accrescere il capitale sociale e le relazioni degli immigrati, ma rischiano sempre di produrre un effetto di stigmatizzazione per chi vi partecipa laddove si tratti di programmi rivolti esclusivamente a immigrati. Il punto è di estrema importanza.

Tendiamo spontaneamente a riconoscere che i servizi a favore dell'integrazione potenziano il capitale umano delle persone; d'altronde non dobbiamo mai sottovalutare quello che Stiglitz già nel 1975 aveva chiaramente mostrato: le credenziali che questi servizi attribuiscono, forniscono ai datori di lavoro dei segnali sulla produttività potenziale delle persone che vi partecipano (perseveranza, disponibilità all'aggiornamento, motivazione, capacità di rispettare consegne e scadenze). Al di là delle competenze tecniche acquisite, il fatto stesso di aver frequentato questi corsi e servizi può segnalare delle caratteristiche della persona tali per cui i datori di lavoro possono fidarsi. Non averle può essere penalizzante, e allungare i tempi di assunzione. Tuttavia, se i servizi hanno come target unico dei gruppi particolarmente svantaggiati, possono inviare anche dei segnali negativi e stigmatizzanti. Questi segnali

**i servizi a favore
dell'integrazione
potenziano il capitale
umano delle persone**



amento, motivazione, capacità di rispettare consegne e scadenze). Al di là delle competenze tecniche acquisite, il fatto stesso di aver frequentato questi corsi e servizi può segnalare delle caratteristiche della persona tali per cui i datori di lavoro possono fidarsi. Non averle può essere

penalizzante, e allungare i tempi di assunzione. Tuttavia, se i servizi hanno come target unico dei gruppi particolarmente svantaggiati, possono inviare anche dei segnali negativi e stigmatizzanti. Questi segnali

possono avere degli effetti così negativi da eliminare gli effetti positivi di acquisizione di competenze professionali e di orientamento con informazioni pertinenti su imprese e settori produttivi.

Nella sua eccellente ricerca comparativa, Irena Kogan (2016) ha messo in luce come in Olanda gli immigrati che partecipano a corsi di formazione, finiscono in una posizione nel mercato del lavoro peggiore di quanti, a parità di condizioni, non hanno frequentato questi corsi. Ben diversa la situazione in Italia, in cui gli immigrati che frequentano corsi di formazione professionale hanno sistematicamente migliori occupazioni e migliore status nel mercato del lavoro. L'effetto stigmatizzante dei servizi di orientamento al lavoro e consulenza è molto forte in Irlanda e, in misura minore, nel Regno Unito, e si associa a una più grande difficoltà a trovare lavoro.

Di conseguenza, emerge l'importanza di politiche che ricorrano a servizi universalisti, di qualità, capaci di veicolare segnali positivi relativi alle persone coinvolte. Servizi non rivolti esclusivamente agli immigrati, né esclusivamente a gruppi svantaggiati; ma che adottano modalità innovative capaci di includere e dare opportunità *anche* agli immigrati. La sfida è grande, quindi: si tratta di innovare profondamente i servizi, per farli diventare più inclusivi in modo da rendere più varia la loro utenza, e soprattutto accrescerne la reputazione affinché inviino segnali positivi che non inficino le competenze acquisite.

.....
**innovare i servizi per
renderli più inclusivi**
.....

■ 4. Apprendimento istituzionale e modalità aperte di revisione incrementale delle politiche

Questo quadro ci consegna un messaggio importantissimo, per niente generico, e che non va in nessun modo trascurato. Lo sottolineo perché spesso si tende a dare più importanza alle grandi decisioni regolative e alle scelte di bilancio, mentre quello che emerge qui è che sono cruciali anche la *programmazione* e l'*implementazione* delle scelte fatte (Maestri, Vitale 2016).

Per innovare i servizi con finalità di inclusione, ed evitare effetti di stigmatizzazione, le politiche pubbliche per l'integrazione degli immigrati richiedono adattamenti, apprendimenti e continui aggiustamenti politici ed organizzativi. Trascurarle, darle per scontate, curarne solo la

prima messa in opera può essere molto controproducente (*Bilgili et al. 2015*). Tenuto conto che negli anni a venire ci sono poche possibilità che le politiche a favore degli immigrati divengano più popolari e meno controverse (*Giorgi, Vitale 2016*). Curarne l'implementazione richiede quindi:

- grande attenzione e revisioni costanti dei criteri di selezione e inclusione, per evitare sia gli effetti di stigmatizzazione dei servizi dedicati ai soli immigrati, sia gli effetti di scrematura dei servizi che si vorrebbero universalisti ma che di fatto escludono gli immigrati;
- coinvolgimento anche di pedagogisti, esperti di processi di apprendimento delle competenze, per non improvvisare e usare al meglio il sapere esperto di cui dispone un territorio, certificare le competenze acquisite e difenderne la qualità curando con attenzione i segnali che si inviano; e quindi
- capacità di programmare flussi di comunicazione e *feedback* con gli operatori coinvolti, per avere ritorni relativi alla conoscenza pratica acquisita in situazione, e con le parti sociali (datoriali e sindacali) per aver ritorni sugli effetti di breve e medio periodo; e di conseguenza
- piattaforme di lavoro *aperte* in cui raccogliere idee e spingere la critica di associazioni, gruppi e comunità verso indicazioni improntate alla fattibilità; ma anche
- mobilitazione dei gruppi della società civile e associazioni di base per sostenere e giustificare l'importanza di perseguire nella strada dell'integrazione, e al contempo creare occasioni di socialità, contatto, lavoro comune fra immigrati e nativi e legami sociali che vadano al di là delle relazioni strumentali e intreccino una condivisione di bisogni comuni; senza trascurare
- valutazioni pubbliche e accessibili dei programmi e degli enti coinvolti, che non misurino le attività fatte (valutazione di *output*) ma i risultati occupazionali raggiunti nel medio periodo (valutazione di *outcome*: posizione, tipo di contratto, corrispondenza rispetto alle competenze acquisite); e in termini di programmazione
- valorizzare le esperienze di successo ma anche quelle di insuccesso, con un sistema di incentivi che non favorisca l'opacità, ma sanzioni l'assenza di valutazione e premi le revisioni e gli adattamenti.

Riferimenti bibliografici

- ALBA R., FONER R., 2015, *Strangers No More: Immigration and the Challenges of Integration in North America and Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- BILGILI, Ö., HUDELSTON T., JOKI T., 2015, *The Dynamics between Integration Policies and Outcomes: Synthesis of the Literature*, <http://www.migpolgroup.com/portfolio/the-dynamics-between-integration-policies-and-outcomes-a-synthesis-of-the-literature>.
- BUTSCHEK S., WALTER T., 2014, What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature *IZA Journal of Migration* 3:48.
- CLAUSEN J., HEINESEN E., HUMMELGAARD H., HUSTED L., ROSHOLM M., 2009, "The Effect of Integration Policies on the Time until Regular Employment of Newly Arrived Immigrants: Evidence from Denmark" *Labour Economics* 16(4):109-417.
- FREEMAN G., 2004, "Immigrant Incorporation in Western Democracies", *International Migration Review*, 38:3, 945-969.
- GIORGI A., VITALE T., 2016, "A permanent transition: migrants in the public discourse, between media, policies and public opinion", in S. Marino, R. Penninx & J. Roosblad (eds), *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe in the 21st Century: New Approaches Under Changed Conditions*, ILO-Edward Edgar, Cheltenham.
- HAMPSHIRE J., 2013, *The Politics of Immigration*, Polity, Londra.
- KING D., LE GALÈS D., VITALE T., 2016, "Restructuring under crisis: Security, borders and fear in the European state", in D. King & P. Le Galès (eds), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford University Press, Oxford.
- KOGAN I., 2016, "Integration Policies and Immigrants' Labor Market Outcomes in Europe", *Sociological Science*, 3, 335-358.
- MAESTRI G., VITALE T., 2016, "A sociology of the camps' persisting architecture. Why did Rome not put an end to expensive ethnic housing policies?", in M. Mendes, T. Sá & João Cabral (eds), *Architecture and the Social Sciences. Inter- and Multidisciplinary Approaches between Society and Space*, Springer, New York.
- MAXWELL R., 2012, *Ethnic Minority Migrants in Britain and France: Integration Trade-Offs*, Cambridge University Press, Cambridge.
- THOMSEN S., WALTER T., ALDASHEV A., 2013, "Short-Term Training Programs for Immigrants in the German Welfare System: Do Effects Differ from Natives and Why?" *IZA Journal of Migration* 2:24.
- VITALE T., 2001, "Politiche attive del lavoro e sviluppo di mercati sociali: i dilemmi locali della regolazione pubblica", in C. Ranci (a cura di), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carocci, Roma.