

# MIGRAZIONE COME QUESTIONE SOCIALE.

**Mutamento sociale, politiche  
e rappresentazioni in Ecuador,  
Romania e Ucraina**

*Andreea R. Torre, Paolo Boccagni, Ludovica Banfi, Flavia Piperno  
con il coordinamento di Flavia Piperno*

ricerca condotta nell'ambito del progetto  
**Lavoro di cura e internalizzazione del welfare**

realizzato con il sostegno di



**Marzo 2009**



<b>INTRODUZIONE, di Flavia Piperno e Andreea R. Torre</b> .....	<b>5</b>
<b>1. ROMANIA, di Andreea R. Torre</b> .....	<b>9</b>
<b>1.1. L'emigrazione dalla Romania: tendenze e sviluppi</b> .....	<b>9</b>
1.1.1. <i>La migrazione romena in Europa, dai primi anni '90 ad oggi</i> .....	9
1.1.2. <i>La migrazione romena post allargamento: scenari futuri</i> .....	13
<b>1.2. Tendenze evolutive del sistema delle politiche sociali nella Romania dell'ultimo decennio</b> .....	<b>17</b>
1.2.1. <i>Il processo di decentramento: una riforma ancora in atto</i> .....	18
1.2.2. <i>Il passaggio dai finanziamenti internazionali ai fondi strutturali: ricadute sul terzo settore e trasformazione dei servizi socio-sanitari</i> .....	22
1.2.3. <i>Welfare mix a partecipazione pubblico-privato</i> .....	25
<b>1.3. Impatto sociale dell'emigrazione femminile</b> .....	<b>26</b>
1.3.1. <i>I figli dei migranti: tra "allarme sociale" e riorganizzazione familiare</i> .....	26
1.3.2. <i>I genitori dei migranti: una problematica poco analizzata</i> .....	29
1.3.3. <i>Le rimesse delle lavoratrici romene: di più e più welfare-oriented</i> .....	30
1.3.4. <i>Migrazione e skill-drain in campo socio-sanitario</i> .....	31
1.3.5. <i>L'emigrazione e la sua rappresentazione mediatica: i figli dei migranti al centro dell'attenzione</i> .....	33
1.3.6. <i>Reazioni istituzionali</i> .....	35
<b>2. UCRAINA, di Ludovica Banfi</b> .....	<b>38</b>
<b>2.1. L'emigrazione dall'Ucraina: tendenze e sviluppi</b> .....	<b>38</b>
2.1.1. <i>La migrazione ucraina: alcuni cenni storici. L'esodo dopo il 1989: caratteristiche, paesi di destinazione e inserimento lavorativo</i> .....	38
2.1.2. <i>Il sistema migratorio dopo l'indipendenza: la quarta ondata migratoria. Caratteristiche, paesi di destinazione e bacini di provenienza</i> .....	39
2.1.2. <i>Ucraina nuova frontiera d'Europa: il quadro istituzionale e l'ambiguo sostegno europeo all'Ucraina in materia di immigrazione</i> .....	42
<b>2.2. Tendenze evolutive del sistema delle politiche sociali nell'Ucraina dell'ultimo decennio</b> .....	<b>46</b>
2.2.1. <i>Welfare e politiche sociali: i cambiamenti dell'ultimo decennio</i> .....	47
2.2.2. <i>Terzo settore e trasformazione dei servizi sociosanitari: un approccio percepito come troppo assistenzialista</i> .....	48
<b>2.3. Impatto sociale dell'emigrazione femminile</b> .....	<b>50</b>
2.3.1. <i>Conseguenze della migrazione femminile sulle relazioni familiari, di genere e intergenerazionali</i> .....	50
2.3.2. <i>"Orfani sociali"</i> .....	52
2.3.3. <i>Skill drain: fuga del personale sanitario?</i> .....	54
2.3.4. <i>Rimesse, loro impatto e utilizzo</i> .....	55
2.3.5. <i>Migrazioni di ritorno tra incentivi e realtà</i> .....	57
2.3.6. <i>Scenari di lungo periodo</i> .....	60

<b>3. ECUADOR, di Paolo Boccagni.....</b>	<b>62</b>
<b>3. 1. L'emigrazione dall'Ecuador: tendenze e sviluppi.....</b>	<b>62</b>
3.1.1. <i>Misurare una migrazione su una lunga distanza, tra flussi e stock: le fonti disponibili.....</i>	62
3.1.2. <i>L'emigrazione "tradizionale": dalla sierra rurale alle metropoli nordamericane .....</i>	64
3.1.3. <i>Verso l'Europa: l'"esplosione migratoria" di fine anni '90. Salir come opzione di massa.....</i>	65
<b>3. 2. Tendenze evolutive del sistema delle politiche sociali nell'Ecuador dell'ultimo decennio.....</b>	<b>67</b>
3.2.1. <i>Istituzioni sociali e politiche di welfare della società ecuadoriana: alcuni dati strutturali.....</i>	67
3.2.2. <i>Le linee di tendenza emergenti.....</i>	70
<b>3.3. L'impatto dell'emigrazione femminile sulle politiche sociali .....</b>	<b>71</b>
3.3.1. <i>L'impatto sociale della nuova emigrazione.....</i>	71
3.3.2. <i>L'emigrazione e le sue rappresentazioni nel discorso pubblico .....</i>	78
3.3.3. <i>Reazioni e risposte istituzionali: le nuove prospettive dell'azione pubblica.....</i>	79
<b>4. L'EMIGRAZIONE COME SFIDA PER LA SOCIETÀ E PER LE POLITICHE: I TRE CASI A CONFRONTO, di Andreea R. Torre, Paolo Boccagni e Flavia Piperno.....</b>	<b>83</b>
<b>4.1. Tre migrazioni a confronto nel panorama italiano .....</b>	<b>83</b>
<b>4.2. I tre casi a confronto: del care drain, e oltre .....</b>	<b>85</b>
<b>4.3. Intrecciare iniziative presenti ed interventi futuri .....</b>	<b>88</b>
4.3.1. <i>Promuovere politiche ed interventi sociali per l'infanzia attraverso un approccio integrato e transnazionale.....</i>	88
4.3.2. <i>Rafforzare il "mercato del sociale" in loco e favorire la circolazione delle competenze .....</i>	91
4.3.3. <i>Sostenere il ritorno di personale qualificato nel settore socio-sanitario e di cura e promuovere l'inclusione sociale .....</i>	92
4.3.4. <i>Valorizzare le rimesse per lo sviluppo sociale.....</i>	94
4.3.5. <i>Favorire la portabilità dei contributi.....</i>	95
4.3.6. <i>Migrazioni circolari come risposta alle esigenze del welfare nei contesti di origine e di arrivo.....</i>	97
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>98</b>
<b>ALLEGATO 1 – TESTIMONI PRIVILEGIATI ROMANIA.....</b>	<b>105</b>
<b>ALLEGATO 2 – TESTIMONI PRIVILEGIATI UCRAINA .....</b>	<b>106</b>
<b>ALLEGATO 3 – TESTIMONI PRIVILEGIATI ECUADOR .....</b>	<b>107</b>

A partire dalla regolarizzazione del 2002 gli immigrati provenienti da Romania, Ucraina e Ecuador hanno acquisito una crescente visibilità nel panorama italiano: la comunità rumena è raddoppiata, passando dal terzo alla primo posto sul totale delle presenze straniere, quella ecuadoriana è aumentata di 4 volte, passando dal 30° al 10° posto, e quella ucraina è cresciuta addirittura di otto volte, passando dal 27° al 4° posto (Caritas 2004).

Restringendo lo sguardo ai migranti regolarizzati nell'ambito del settore dei servizi alle famiglie, Ucraina, Romania e Ecuador (nell'ordine elencato) risultano le prime comunità in assoluto tra i regolarizzati (ISTAT 2008: 285<sup>1</sup>). Queste comunità, assieme a poche altre, continuano ad essere ancora oggi predominanti nel settore domestico e della cura. Nel 2006 secondo dati dell'Osservatorio INPS sui lavoratori domestici, gli est europei impiegati in questo settore (soprattutto rumeni, ucraini e moldavi) erano circa il 39% del totale e i latinoamericani (specie provenienti da Ecuador e Perù) il 10%<sup>2</sup>.

Se la Romania e l'Ucraina hanno totalizzato da sole il 35% delle domande di regolarizzazione nella sanatoria italiana del 2002 (Caritas 2004), Ecuador e Romania sono state le prime due comunità beneficiarie della regolarizzazione spagnola, essendo responsabili del 37% delle domande presentate.

Spostando lo sguardo sui contesti di origine, vediamo come questi tre paesi, pur essendo molto lontani e diversi tra loro, hanno sperimentato trend migratori sotto certi aspetti simili. Quasi nello stesso arco di tempo, e cioè a partire dai primi anni del 2000, il flusso migratorio in uscita da questi tre paesi è fortemente cresciuto, coinvolgendo nuove fasce sociali ed investendo un numero di regioni progressivamente maggiore. Come vedremo nei capitoli che seguono, a questo fenomeno si è associato una crescente femminilizzazione dei flussi migratori e, in particolare, la partenza di numerose donne pioniere che partivano per lavorare all'estero e non per ricongiungersi ai propri mariti. In tutti e tre i casi presi in esame, questo flusso costituito da donne migranti ha accordato una speciale preferenza, all'Europa del Sud – Spagna e Italia in particolare – grazie anche alla forte domanda di lavoratrici di cura che in questi paesi si registra.

La costituzione di forti catene della cura tra i paesi menzionati rende particolarmente visibile il potente intreccio tra migrazioni e trasformazione dei sistemi di welfare tanto nei contesti di origine che in quelli di arrivo.

Nel dibattito scientifico le migrazioni sono spesso state disegnate come uno dei principali motori di acquisizione di welfare. È stata in particolare la corrente della NELM (New Economics of Labour Migration) a mettere a fuoco come le migrazioni fossero il frutto di una strategia familiare tesa esplicitamente a differenziare le fonti di guadagno al fine di potenziare il livello di sicurezza sociale (De Haas 2007).

La femminilizzazione dei flussi migratori, specie se diretti al mercato socio-sanitario e della cura, mette però in luce nuove facce dell'articolato nesso tra welfare e immigrazione, e rende manifesti nuovi rischi e potenzialità.

Questo studio è teso proprio ad esaminare come nei tre diversi contesti pratiche e politiche migratorie interagiscono con i regimi di welfare, ma si fa cenno anche a come tali flussi migratori possono trasformare lo stesso sistema di welfare italiano. Vengono proposti schizzi di un quadro complesso e spesso contraddittorio.

---

<sup>1</sup> Si veda in particolare il capitolo 5: [[http://www.istat.it/dati/catalogo/20080528\\_00/volume/capitolo5.pdf](http://www.istat.it/dati/catalogo/20080528_00/volume/capitolo5.pdf)] in rapporto annuale 2007.

<sup>2</sup> Si veda il sito: [<http://servizi.inps.it/banchedatistatistiche/domestici/index.jsp>].

Il drenaggio delle cure materne dai paesi più poveri e l'acquisto che ne fanno i paesi ricchi è solo uno degli aspetti messi in evidenza dal rapporto dal quale si evince anche come i flussi migratori diretti al mercato dei servizi alla famiglia cambiano l'organizzazione dei servizi di welfare in alcuni contesti di arrivo, alimentando nuove dipendenze che non necessariamente si rivelano sostenibili.

L'analisi dei tre casi studio mette in luce le diverse risposte dei governi di origine in relazione all'aumentato numero di "famiglie divise": in alcuni contesti il fenomeno del *care drain* è lo stimolo per un rinnovato impegno a favore di politiche e servizi rivolti a minori con disagio (anche se non sempre efficaci), mentre in altri contesti la disponibilità di rimesse fortemente indirizzate alla spesa sociale è la premessa per un maggiore disinvestimento in termini di spesa sociale da parte del pubblico.

Si mostra anche come la nuova domanda di cura nei paesi di origine, conseguente al fenomeno del *care drain*, alimenta la creazione di servizi privati, altamente qualificati e costosi, che possono essere visti come motore di sviluppo sociale (ed eventualmente anche terreno per ritorni di successo) ma anche come fonte di nuove disuguaglianze, non essendo accessibili a tutti.

Un altro degli aspetti messi in luce dal rapporto è come nei tre contesti le rimesse possono aumentare i livelli di benessere di individui e famiglie, ma spesso finiscono per accrescere il livello di corruzione del sistema sanitario e socio-educativo e dunque lo scadimento dei livelli di sanità e istruzione.

L'intreccio tra welfare e migrazione dipende dal pregresso sviluppo dello stato sociale nei contesti di origine: dove, ad esempio, il terzo settore è maggiormente sviluppato e riconosciuto e la crescita di nuovi servizi genera una domanda di maggiori competenze e un'aumentata possibilità di guadagno le potenzialità che biografie migratorie inserite nel mercato del sociale internazionale possano trovare uno sbocco positivo sono maggiori.

Proprio per questo il rapporto analizza l'evolversi dei flussi migratori nei tre contesti e offre contemporaneamente un quadro dello sviluppo dei servizi e delle politiche sociali nei paesi di emigrazione. La relazione dei tre paesi con l'Unione europea, il ruolo svolto dalla cooperazione internazionale, le politiche nazionali dei governi di origine restano temi trattati sullo sfondo di questo studio in quanto influenzano fortemente il possibile legame tra migrazione e sviluppo sociale.

Una sezione specifica nella presentazione dei tre casi studio è inoltre dedicata ad analizzare come l'impatto della migrazione sui regimi sociali nei contesti di origine viene rappresentata dai paesi presi in esame.

Negli ultimi anni grandi paesi di emigrazione hanno condiviso un percorso che ha portato i rispettivi governi a intervenire in maniera molto più decisa nel controllo della propria emigrazione e, soprattutto, a ripensare i propri rapporti con la diaspora. Nel dibattito scientifico è stato messo in rilievo come tali paesi hanno puntato a gestire le migrazioni e la relazione con la diaspora sulla base di interessi economici e legati alla sicurezza. Tra i moventi di ordine economico prevale ovviamente la necessità di mantenere alto e costante il flusso di rimesse e investimenti e, fra le motivazioni attinenti alla sfera della sicurezza, la necessità di controllare le comunità espatriate per il loro potenziale eversivo e per mantenere aperti i canali di emigrazione regolare (Coslovi e Zarro 2008).

L'emergere nei contesti di origine di un dibattito sulla migrazione intesa come questione sociale e la pianificazione di strategie tese a influire proprio su quest'aspetto resta invece un fenomeno spesso scarsamente conosciuto e problematizzato a livello internazionale. Il presente studio conferisce invece visibilità a questo aspetto, mostrando come la questione del *care drain* sia spesso al centro del dibattito pubblico, così come la preoccupazione di una futura incidenza negativa sui regimi di welfare locali dovuta al ritorno di cittadini che all'estero stanno accumulando scarsi contributi e hanno poche possibilità di riscattarli.

La necessità di prendere in considerazione le variazioni contestuali tra strategie delle singole famiglie e le specificità dei sistemi di welfare nei vari paesi di origine delle tre collettività di lavoratrici migranti ha evidenziato la necessità di una riflessione comparativa e di carattere transazionale. L'analisi che abbiamo proposto – e che si basa su una metodologia di ricerca multi-situata (Clifford and Marcus, 1986) – è stata quindi condotta nell'area della dorsale andina in America latina, e nell'Europa orientale e sud-orientale. L'approccio proposto, già sperimentato con successo dal CeSPI in altre occasioni<sup>3</sup>, combina ricerca empirica e *policy analysis* in una dimensione transazionale (Glick Schiller and Çağlar, 2009) al fine di individuare modalità eque e sostenibili per un governo delle migrazioni di cura che risponda alle necessità di lungo e medio periodo del welfare italiano e dei paesi di origine delle migranti.

La ricerca di campo condotta nelle aree di origine dei flussi migratori di cura è stata svolta in due fasi: una prima fase ha visto impegnati gruppi di ricercatori in ognuno dei paesi di origine nella raccolta di documentazione e interviste a rappresentanti di istituzioni nazionali. Le Antenne locali, grazie alla loro presenza in loco ed ad una profonda conoscenza delle realtà di appartenenza hanno permesso la raccolta di informazioni utili non solo per le successive visite dei ricercatori CeSPI nei tre paesi ma anche per future ricerche in questo campo. Al fine di rendere accessibili queste informazioni, sono stati prodotti e pubblicati tre background paper sull'evoluzione dei sistemi di politiche sociali, anche sotto la spinta delle dinamiche migratorie, nei tre paesi chiave per la situazione migratoria italiana<sup>4</sup>.

Una seconda fase della ricerca, invece, ha interessato ricercatori CeSPI che, grazie all'aiuto di mediatori locali<sup>5</sup>, hanno condotto, nell'arco di tre mesi, circa 60 interviste semi-strutturate con testimoni privilegiati nei tre paesi<sup>6</sup>. I testimoni privilegiati nei tre paesi sono stati scelti tra: ministeri competenti per gli Affari sociali, per l'Istruzione, per la Sanità e la Salute pubblica; enti locali e servizi sociali chiamati a gestire l'impatto delle migrazioni di cura e in generale l'assistenza a bambini ed anziani; istituti scolastici; terzo settore/Ong/associazioni operanti su tematiche legate all'emigrazione o al settore della cura; esperti e ricercatori. Queste interviste hanno avuto come scopo quello di individuare le trasformazioni nell'area dell'welfare nell'ultimo decennio nei tre paesi, con particolare riguardo per il rapporto tra lo stato e l'evoluzione delle politiche sociali ed i processi di mobilità internazionale; individuare se, ed in che modo, l'impatto della migrazione (femminile in particolare) viene considerato in termini di benefici e di costi (diretti e indiretti) sui sistemi di welfare locale; esplorare le principali strategie adottate dagli attori del welfare locale per rispondere ai nuovi bisogni di cura che si vengono a creare.

In più, per assicurarsi una buona conoscenza sia della realtà migratoria e del suo impatto a livello familiare, nel caso dell'Ecuador, un paese nel quale il CeSPI non aveva precedente esperienza di ricerca, si è ricorso sia ad un focus group con donne ecuadoriane impegnate in lavoro di cura nella città di Genova<sup>7</sup>, sia ad alcune interviste in profondità (circa 20) con familiari di migranti in Ecuador<sup>8</sup>. Queste interviste hanno avuto come oggetto le modalità migratorie della comunità ecuadoriana, l'impatto dell'esperienza migratoria sulle donne stesse, sulle loro famiglie e sui sistemi socio-istituzionali locali e nazionali.

---

<sup>3</sup> Si vedano in particolare Cingolani e Piperno, 2005; Castagnone et al. 2007.

<sup>4</sup> Si veda: Marin e Serban 2008; Herrera 2008; Molodikova 2008.

<sup>5</sup> Vogliamo ringraziare per l'aiuto accordatoci Hamlet Antonio Lomas Romero, Lorena Araujo, Simina Guga, Ducu Viorela e Glissa Tolstokorova.

<sup>6</sup> Le interviste sono state condotte in Romania a Bucarest e nella città di Cluj Napoca; in Ecuador a Quito, Machala e Pasaje; ed in Ucraina a Kiev, Leopoli e Odessa.

<sup>7</sup> Ringraziamo Norma Corsano per la sua efficienza nell'organizzazione del focus group e Andree Torre per averci accordato tutto il supporto necessario.

<sup>8</sup> Interviste qualitative in profondità con familiari di migranti in Romania ed Ucraina erano state condotte precedentemente sempre da ricercatori del CeSPI – si veda Castagnone et al. 2007.

Le interviste sono state condotte nella lingua-madre degli intervistati e sono state, nella maggior parte dei casi, registrate e sbobinate. Nel caso delle interviste con familiari in Ecuador, queste sono state condotte da un ricercatore locale, con una buona conoscenza sia delle famiglie che della realtà migratoria transnazionale. In questo modo siamo riusciti ad assicurare non solo una maggiore ricchezza delle informazioni raccolte ma anche una presenza non invasiva all'interno delle famiglie.

La ricerca empirica si è quindi intrecciata ad un'attenta analisi delle politiche sociali in contesti nazionali diversi che, sulla base dei dati e le testimonianze raccolti, mirano a delineare percorsi possibili e proposte politiche per una migliore integrazione socio-lavorativa nei contesti di approdo, una migliore gestione della genitorialità e della cura "a distanza" ed una maggiore professionalizzazione e valorizzazione dell'esperienza professionale nel settore socio-sanitario e della cura, tanto in Italia che nei contesti di origine.

In conclusione desideriamo ringraziare le persone che ci hanno aiutati nella realizzazione del lavoro di campo nei tre paesi. Innanzitutto Hamlet Antonio Lomas Romero, non solo per l'aiuto nell'organizzazione delle interviste a Machala e per aver condotto le interviste con i familiari dei migranti, ma anche per la sua sensibilità e le sue acute riflessioni sulla realtà migratoria che ci sono state molto utili nella stesura finale del rapporto. Lorena Araujo, per la sua perfetta organizzazione e per la sua totale disponibilità dalle prime ore del mattino fino a sera nei giorni passati a Quito nonostante le difficoltà di destreggiarsi tra due figlie ed il suo lavoro. Alissa Tolstokorova, per l'aiuto la disponibilità e la forza di gestire i non facili rapporti con le istituzioni a Kiev. Ducu Viorela che, senza nessun preavviso, si è offerta non solo di organizzare le interviste, ma anche di guidarci nella città di Cluj. Ed in fine, Simina Guga, per il suo aiuto a Bucarest, per la rapidità nella trascrizione delle interviste, e per averci fatto conoscere la realtà di una nuova generazione di giovani romeni pieni di voglia di cambiare.



## 1. ROMANIA

### 1.1. L'emigrazione dalla Romania: tendenze e sviluppi

#### *1.1.1. LA MIGRAZIONE ROMENA IN EUROPA, DAI PRIMI ANNI '90 AD OGGI*

Negli anni '70 ed '80, la collettivizzazione e l'industrializzazione intensiva del periodo comunista hanno comportato uno spostamento, più o meno forzato, di un'importante parte della popolazione romena dai villaggi verso le aree urbane ed industrializzate del paese. Questi movimenti sono stati descritti dalla letteratura sulle migrazioni in Romania come la prima fase di una migrazione interna che però non era destinata ad esaurirsi con la fine del governo Ceaușescu (Ohligger, 1999; Diminescu, 2003; Sandu, 2006). Nei primi anni '90, infatti, il declino delle industrie ed il conseguente aumento della disoccupazione, ed anche la crescente inflazione “hanno portato progressivamente alla riduzione del fenomeno per arrivare al 1997 quando si è registrata un'inversione di tendenza ed è diventata predominante la migrazione interna dalle città verso le campagne” (Cingolani e Piperno, 2005: 7).

I primi consistenti flussi internazionali sono avvenuti negli anni immediatamente successivi alla caduta del regime comunista ed hanno interessato soprattutto i cittadini romeni appartenenti alle minoranze etniche e religiose. Si è trattato in questa fase principalmente di cittadini romeni di origini tedesca, ungherese o ebraiche. Questi flussi erano diretti verso la Germania, l'Ungheria, l'Austria ed Israele, e provenivano nella maggior parte dei casi dalle regioni della Transilvania (Diminescu, 2003; Sandu, 2004). A questi si sono aggiunti alcuni flussi di richiedenti asilo che hanno coinvolto in particolare cittadini romeni di etnia Rom (Benattig e Brachet, 1998). Questi ultimi si sono fermati con l'inserimento della Romania, nel 2004, tra i cosiddetti *safe countries of origin*<sup>9</sup> (ELENA, 2005).

Negli stessi anni si sono consolidate anche le cosiddette migrazioni transfrontaliere, o “con la valigia” (commerce à la valise), già praticate nel periodo precedente la rivoluzione del 1989 quando gli abitanti delle zone di frontiera potevano fare piccoli viaggi – generalmente finalizzati alla compravendita di prodotti di consumo – nei paesi confinanti. Contemporaneamente, sempre per cercare di compensare la crisi economica, caratterizzata dal crollo della produzione industriale e da una vertiginosa inflazione, si è sviluppato anche il pendolarismo transfrontaliero per lavoro (Sandu, 2000; Potot, 2003).

Già dalla metà degli anni '90, si sono verificati importanti cambiamenti per quanto riguarda la composizione etnica dei flussi migratori in partenza dalla Romania. Il flusso di cittadini romeni appartenenti alle etnie minoritarie (ungheresi, tedeschi, ecc.) si è gradualmente affievolito (UNDP, 2007), lasciando spazio ad una migrazione della componente etnica maggioritaria della popolazione. Tale mutamento è stato accompagnato anche da un cambiamento delle aree di destinazione preferite.

Germania ed Austria mostrano così un *trend* discendente; le mete mediterranee, soprattutto la Spagna e l'Italia mostrano un'attrattiva crescente – soprattutto per quanto riguarda quei movimenti etichettati dalla letteratura sulle migrazioni come circolari, stagionali, o temporanei – mentre quelle oltreoceano – Stati Uniti e Canada – rimangono ancora per qualche anno stabili soprattutto per i flussi di lunga durata o di insediamento permanente. Nello stesso periodo comincia anche a verificarsi una diversificazione delle aree di

---

<sup>9</sup> Con la definizione di *safe country of origin* si fa riferimento a quei paesi nei quali in via generale vengono garantiti il rispetto dei diritti umani fondamentali e le autorità sono in grado di fornire protezione ai loro cittadini. La nozione di *safe country of origin* è tuttavia controversa. Secondo il Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli (ECRE), l'applicazione di tale nozione omette di considerare che un paese può rispettare i diritti civili e politici e al contempo perseguire individui sulla base della propria appartenenza etnica, religiosa, dell'opinione politica, dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

provenienza con una diminuzione dei flussi provenienti dalla Transilvania ed un aumento di quelli provenienti dalle regioni a nord-est della Romania, in particolare dalla Moldavia.

Tra il 1992 ed il 2002, si stima che circa 800.000 persone abbiano lasciato la Romania emigrando verso paesi dell'Europa occidentale, gli Stati Uniti ed il Canada (Baldwin-Edwards, 2006). Inoltre, secondo un'indagine CURS (Centrul de Sociologie Urbana si Regionala) condotta su un campione di 35.000 intervistati in tutta la Romania, a partire dal 1990 una famiglia ogni quattro (23%) ha avuto, o aveva al momento dell'indagine, almeno un membro con esperienza lavorativa all'estero. Negli anni a seguire, ulteriori stime ci vengono fornite dalla Fondazione Soros Romania che ha condotto ricerche a livello nazionale sull'emigrazione romena per lavoro dal 1990 al 2006. Questi dati ci offrono un quadro leggermente diverso in cui più di un terzo delle unità familiari ha avuto, o aveva al momento dell'indagine, almeno un membro all'estero per lavoro nell'arco di tempo indicato<sup>10</sup>.

Nel 2002, in seguito all'eliminazione del visto di ingresso per i cittadini romeni nell'area Schengen per soggiorni di breve periodo, si è verificata un'ulteriore diversificazione delle destinazioni e, contemporaneamente, il rafforzamento di Spagna e Italia come mete privilegiate. Nello stesso periodo c'è stato anche un aumento delle migrazioni temporanee facilitate da accordi bilaterali tra la Romania ed alcuni paesi dell'Unione europea. In questi casi le mete principali erano la Germania e la Spagna dove i cittadini romeni erano impiegati soprattutto in agricoltura. Gli arrivi in Germania, tuttavia, già prima dell'ingresso della Romania nell'Unione europea, hanno cominciato a segnare un rallentamento, passando da quota 15.800 presenze regolari nel 2003 a 13.100 nel 2006. Un trend simile si è verificato anche in Ungheria dove i Romeni però continuano a rappresentare oltre il 40% del totale della popolazione straniera (vedi tabelle 3 e 4).

**Tab. 1. Stime cittadini romeni in età da lavoro presenti<sup>11</sup> nei vari paesi europei (2005-2007)**

Paese	V. A. in migliaia			% della popolazione in età da lavoro		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
<b>Austria</b>	18	17	14	0,3	0,3	0,3
<b>Belgio</b>	...	5	10	...	0,1	0,1
<b>Cipro</b>	2	2	2	0,5	0,4	0,3
<b>Francia</b>	...	23	24	...	0,1	0,1
<b>Germania</b>	63	46	64	0,1	0,1	0,1
<b>Grecia</b>	16	16	20	0,2	0,2	0,3
<b>Portogallo</b>	7	12	12	0,1	0,2	0,2
<b>Reg. Unito</b>	16	12	17	0,0	0,0	0,0
<b>Spagna</b>	336	445	555	1,1	1,5	1,8
<b>Ungheria</b>	22	21	21	0,3	0,3	0,3
<b>Altri</b>	17	8	7	...	...	...
<b>UE</b>	502	880	1052	0,2	0,3	0,3

Fonte: Eurostat, Labour Force Survey, 2007 spring results (pubblicata in D'Angelo, 2008)

### **Crescita della componente femminile dei flussi migratori e progressivo riequilibrio della struttura di genere**

Anche se attualmente il rapporto tra i sessi, per quanto riguarda l'emigrazione romena nei vari paesi europei, appare sostanzialmente equilibrato, il numero delle donne è andato lievemente crescendo soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '90. Dati dell'Istituto Nazionale

<sup>10</sup> Sandu, D. (2003), "Migratia ca fenomen de retea si de dezvoltare", in Sociabilitatea în spațiul dezvoltării. Iasi: Polirom.

<sup>11</sup> Cittadini romeni presenti nei rispettivi paesi per almeno sei mesi.

di Statistica di Bucarest mostrano come alla fine del decennio, tra gli emigrati, la percentuale femminile aveva superato la quota 50%, arrivando a più del 60% nel 2005 (tab. 2). In particolare nel periodo compreso tra il 2002 ed il 2003 si è verificato un fenomeno di accentuata femminilizzazione dei flussi e, ad esempio, nel 2003, stando anche ad altre stime del paese di origine, le donne che hanno scelto di lasciare il paese sono state 40% in più rispetto agli uomini (Constantin et al., 2004). Il trend è continuato anche nel 2004, anno in cui le donne sono venute a rappresentare più del 62% del totale (UNDP, 2007).

**Tab. 2. Cittadini romeni emigrati nel corso di ciascun anno, per sesso (1990-2005)**

Anno	Totale (in migliaia)	% Uomini	% Donne
2005	10,9	37,6	62,4
2004	13,1	37,7	62,3
2003	10,7	41,3	58,7
2002	8,2	45,4	54,6
2001	9,9	50,5	49,5
2000	14,8	46,1	53,9
1999	12,6	46,5	53,5
1998	17,5	48,2	51,8
1997	19,9	47,2	52,8
1996	21,5	46,8	53,2
1995	25,7	44,7	55,3
1994	17,1	46,0	54,0
1993	18,4	47,4	52,6
1992	31,2	51,6	48,4
1991	44,2	48,0	52,0
1990	96,9	47,8	52,2

Fonte: Romanian Statistical Yearbook 2006 (Institutul National de Statistica)

Questa crescita della componente femminile si è verificata in concomitanza con il cambiamento nella scelta delle mete per la migrazione e con l'affermarsi di Italia e Spagna come destinazioni preferite.

**Tab. 3. Cittadini romeni residenti per sesso, primi quattro paesi di destinazione (1° Gen 2002-2008)**

Paese	Sesso	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Germania</b>	<b>Donne</b>	<b>42.499</b>	<b>43.928</b>	<b>45.770</b>	<b>41.698</b>	<b>42.833</b>	<b>46.298</b>	.....
	Uomini	45.603	44.751	43.334	31.667	30.210	32.154	.....
<b>Spagna</b>	<b>Donne</b>	<b>26.254</b>	<b>58.517</b>	<b>92.826</b>	<b>144.050</b>	<b>189.476</b>	<b>249.061</b>	<b>337.168</b>
	Uomini	41.025	78.830	115.134	173.316	217.683	277.958	391.799
<b>Italia</b>	<b>Donne</b>	<b>40.079</b>	<b>50.691</b>	<b>91.058</b>	<b>125.397</b>	<b>154.194</b>	<b>180.046</b>	<b>331.066</b>
	Uomini	34.806	44.348	86.754	123.452	143.376	162.154	294.212
<b>Ungheria</b>	<b>Donne</b>	<b>23.104</b>	<b>24.279</b>	<b>28.605</b>	<b>34.884</b>	<b>33.415</b>	<b>33.550</b>	.....
	Uomini	21.873	23.002	27.071	32.724	32.835	33.401	.....

Fonte: Eurostat e registri di popolazione dei singoli paesi

Il fenomeno, quindi, va letto in relazione alla già menzionata rimozione, avvenuta nel 2002, dell'obbligo del visto di ingresso per brevi periodi, ma anche in relazione a fattori di attrazione connessi a specifiche nicchie di mercato che contribuiscono a creare canali di

migrazione preferenziali che si aggiungono, o addirittura prescindono, da prossimità geografica o legami storici. In particolare il lavoro domestico come sbocco lavorativo principale in questi paesi diventa un fattore di ordine internazionale che plasma la migrazione dai paesi est europei. È così che in Italia, le donne provenienti dalla Romania costituiscono il 39% delle collaboratrici domestiche/assistenti famigliari arrivate a partire dal 2005 (Pasquinelli e Rumini, 2008: 25).

**Tab. 4. Paese di provenienza delle assistenti famigliari in Italia, per periodo di arrivo (valori %)**

Paese di Origine	Fino al 2005	Dopo il 2005
<b>Ucraina</b>	25,6	15,3
<b>Ecuador</b>	18,1	2,8
<b>Perù</b>	12,8	5,6
<b>Romania</b>	12,6	38,9
<b>Moldavia</b>	9,8	5,6
<b>Albania</b>	3,3	2,8
<b>Bolivia</b>	2,8	4,2
<b>Altri</b>	15,0	24,8
<b>Totale</b>	100,0	100,0

Fonte: Irs, 2008 (pubblicato in Pasquinelli, S. e Rumini, G. 2008)

Per quanto riguarda la Spagna invece se, tra il 1996 ed il 2002, rappresentava la quarta destinazione nel panorama europeo, nel periodo compreso tra il 2002 ed il 2006 diventa la seconda destinazione: ben il 25% degli emigranti sceglie la Spagna (Sandu, 2006). Per effetto della regolarizzazione del 2005, inoltre, il numero di cittadini romeni è cresciuto notevolmente. Secondo i dati del Padrón Municipal, i romeni presenti in Spagna all'inizio del 2007 erano 510.983 e di questi circa il 50% erano donne (241.333).

Il processo di allargamento, unito alla crescente domanda di lavoro nel settore della cura diventano fattori determinanti di una decisa femminilizzazione dei flussi migratori in uscita dalla Romania. Nel caso particolare delle migrazioni di cura è importante includere in questo processo anche la preferenza accordata dalle famiglie datrici di lavoro a determinate nazionalità. Il *pull factor*, rappresentato dalla domanda di mano d'opera nel paese di destinazione, opera in maniera selettiva su base etnica/nazionale (Anderson e Ruhs, 2008). Nel caso specifico delle romene – ma anche di altre migranti dell'Europa dell'Est – esse sono percepite come particolarmente valide in qualità di assistenti famigliari per una serie di motivi legati alla loro lingua, religione, cultura e non ultimo aspetto fisico (Mesini, et al. 2006; Bichi, Zanfrini e Zucchetti 2006).

Nel caso italiano, nell'ultimo decennio la componente femminile dell'immigrazione rumena ha oscillato tra il 50% e il 55% della presenza regolare, con una crescita della quota di donne in anni non interessati da regolarizzazioni che è stata periodicamente riequilibrata dalla maggiore partecipazione maschile ai programmi di regolarizzazione<sup>12</sup>. Anche nel caso della Spagna si verifica la stessa tendenza così come nel caso del Regno Unito, un paese con una minore presenza di cittadini romeni ma che anche mostra un equilibrio della struttura di genere in seno alla collettività.

<sup>12</sup> Come si evince dai dati ISTAT sui permessi di soggiorno (Torre, A. R. 2008: 11). Una prevalenza di donne tra i flussi regolari si spiega con i recenti decreti flussi che hanno privilegiato l'accesso per l'assistenza domiciliare facilitando quindi un incremento dell'accesso regolare per le donne.

### **Mobilità regionale vs. inserimento stabile: dalla circolarità alla stabilizzazione**

Il caso delle donne romene, per quanto riguarda l'enfaticizzazione del ruolo femminile, "è assolutamente nuovo" (Licata e Pittau, 2008: 117) e si differenzia da collettività con predominanza femminile, come in passato era stato il caso della collettività filippina, per un diverso sviluppo delle strategie migratorie e di insediamento. Come osservano Franco Pittau e Delfina Licata,

"con le donne romene va accentuandosi il passaggio da immigrate, in prevalenza non sposate oppure coniugate ma senza il partner e i figli [come era stato in passato il caso delle donne filippine in Italia], a una immigrazione sempre più a carattere familiare, alimentate dalle nuove nascite all'interno del nucleo familiare e da consistenti ricongiungimenti dei famigliari rimasti in patria" (ibid.).

Dopo l'abolizione del visto nel 2002, la migrazione temporanea di breve periodo, o circolare, ha costituito, per un lungo periodo, una realtà diffusa o perfino la strategia migratoria che maggiormente caratterizzava la migrazione femminile dalla Romania<sup>13</sup>. Si trattava di donne che svolgevano lavori di cura o domestici per brevi periodi, spesso sostituendo una parente, amica, o conoscente che ritornava in Romania (Cingolani, 2006). Si era quindi diffusa una strategia cosiddetta di *share-work*, un modello di gestione della famiglia transnazionale che permetteva anche a donne con figli di migrare per lavoro ma di continuare ad essere presenti durante momenti importanti della crescita o formazione dei figli e quindi di mantenere quelle responsabilità all'interno della famiglia che con la partenza potrebbero sembrare trascurate (Morokvasic 1996; Morokvasic et al., 2003).

Quindi, uno sguardo complessivo alla collettività romena ha fatto emergere, in molti casi, una presenza orientata verso una dinamica migratoria di tipo circolare, anche per via della possibilità di viaggiare, prima del gennaio 2007, per motivi di turismo e senza obbligo di visto e, adesso, in quanto cittadini comunitari. Questa modalità dei movimenti migratori provenienti dalla Romania, per la quale la letteratura sul tema ha utilizzato definizioni varie come circolarità, pendolarismo, o migrazione temporanea, è stata descritta come una vera e propria "strategia di vita" di individui e famiglie, spesso provenienti dai villaggi della Moldavia rumena e che in molti casi avevano avuto esperienze migratorie precedenti (Sandu, 2004). Un'idea quindi che implica anche una capacità di adattamento e di ridefinizione dei legami familiari che si basano su una presenza intermittente facilitata dal largo uso delle nuove tecnologie di comunicazione.

Tuttavia, recentemente si è assistito ad un afflusso sempre più consistente di ondate migratorie meno transitorie e più orientate a un insediamento stabile nella società, anche legate alla dinamica dei ricongiungimenti familiari (Caritas/Migrantes, 2007; Fondazione Ismu, 2008). In generale cresce la propensione a un insediamento più stabile, a medio o lungo termine, se non addirittura definitivo in paesi come l'Italia; un indicatore in tal senso è il fatto che a Roma sono stati 10.000 gli acquisti di immobili da parte di cittadini romeni nel solo 2007 (Caritas/Migrantes, 2008). Secondo una recente ricerca svolta dall'Istituto per la Ricerca Sociale sulle nuove caratteristiche e tendenze del lavoro di cura in Italia, le assistenti romene in modo particolare si contraddistinguono per progetti di lungo periodo: "quasi quattro su dieci di quelle arrivate negli ultimi tre anni hanno dichiarato di volersi stabilire definitivamente in Italia" (Pasquinelli e Rusmini, 2008: 27).

---

<sup>13</sup> È molto probabile che tale strategia di migrazione circolare stia ritornando alla ribalta nel periodo che ha seguito l'adesione della Romania all'UE soprattutto per quanto riguarda nuovi arrivi. Molto probabilmente, da gennaio 2007 stiamo assistendo da una parte ad un processo di stabilizzazione delle famiglie già presenti a quella data in Italia ed in contemporanea al riaffacciarsi di una migrazione circolare spesso caratterizzata da *share-work*.

Un importante indicatore della stabilità della presenza è fornito dalla quota di permessi per motivi familiari. La distribuzione per motivo della presenza mostra una quota significativamente elevata di presenze per motivi familiari tra le donne romene – oltre il 40% nel 2007 (Torre, A. R. 2008: 19). Le lavoratrici romene in Italia, inoltre, presentano anche alti livelli di riproduttività dopo la migrazione – 43 nati ogni mille donne nel 2005. Per effetto dell'aumento delle nascite, oltre che dei ricongiungimenti familiari, la quota di minori tra i residenti romeni in Italia raggiungeva il 18% nel 2006, mentre all'inizio del 2008, erano circa 160.000 i bambini romeni, di cui il 20-30% nati in Italia (Caritas/Migrantes, 2008).

Anche le strategie di inserimento sul territorio offrono spunti per delineare un'immagine della migrazione romena, soprattutto nei paesi del Mediterraneo, almeno in parte diversa da quella fino ad oggi affermata nella letteratura sull'argomento. Guardando nuovamente al caso italiano, infatti, secondo il rapporto ISTAT (2007), la collettività romena tende a stabilirsi nelle stesse aree del primo insediamento o in quelle immediatamente limitrofe. Questa tendenza può ricondursi secondo gli autori del rapporto all'effetto delle catene migratorie nonché all'effetto dei ricongiungimenti familiari di cui la collettività romena ha usufruito in maniera consistente a seguito dei due provvedimenti di regolarizzazione del 2002 (ISTAT, 2007: 308). La stessa inclinazione viene evidenziata anche dalla ricerca qualitativa CeSPI/FIERI (Castagnone et al. 2007) che individua, per quanto riguarda la migrazione di donne romene, l'esistenza di una rete familiare spesso molto consolidata nelle città di arrivo. A questo si aggiunge, nel caso della migrazione verso la Spagna invece, la crescente migrazione di nonne (ma anche nonni in alcuni casi) che non migrano per lavoro ma per accudire i nipoti nati o ricongiunti con le madri nei paesi di destinazione di queste ultime in seguito ad avvenuti ricongiungimenti dei figli o per far fronte alle necessità di accudimento dei figli nati qui

Quindi, nonostante nella letteratura il caso della Romania sia stato inserito in un modello di migrazione transnazionale caratterizzato da frequente mobilità bidirezionale e scarsa propensione al ricongiungimento (Ambrosini e Boccagni, 2007), nel caso italiano alcuni indicatori segnalano in periodi più recenti una maggiore disposizione ad un inserimento più stabile sul territorio di una parte significativa di questa collettività. Tuttavia, ad essere protagonisti di processi di insediamento più stabili sono soprattutto le famiglie romene già presenti in Italia prima dell'adesione della Romania all'Unione europea nel gennaio del 2007, mentre strategie di migrazione a breve termine sembrano nuovamente essere messe in pratica dai nuovi migranti (Commissione europea, 2008: 16). Possiamo quindi concludere dicendo che da gennaio 2007 stiamo assistendo da una parte ad un processo di stabilizzazione delle famiglie già presenti a quella data in Italia ed in contemporanea al riaffacciarsi di una migrazione circolare spesso caratterizzata da *share-work*, soprattutto per quanto riguarda la migrazione femminile per lavoro nel settore domestico (Torre, A.R., 2008).

### **Andamento degli arrivi: verso un progressivo esaurimento dei flussi?**

Secondo il Ministero degli Affari Esteri romeno, nel 2008, il numero ufficiale di romeni presenti regolarmente negli stati membri dell'Unione europea supera 1,2 milioni. Stando invece alle statistiche che includono anche stime delle presenze irregolari, gli emigranti romeni residenti fuori dal paese sarebbero circa 2 milioni. Tale cifra rappresenta quasi un quinto della popolazione attiva occupata del paese.

Al momento dell'ingresso della Romania nell'Unione europea, la quasi totalità dei vecchi stati membri ha attuato meccanismi restrittivi per l'accesso sul mercato del lavoro o programmi di contingentamento dei flussi. Le uniche due eccezioni sono state la Svezia e la Finlandia. Le motivazioni di questa decisione sono da ricercare, almeno a detta dei governi interessati, nel timore di un indirizzarsi dei flussi verso i paesi che avessero deciso di

mantenere aperti i propri mercati. Tuttavia, il comportamento della Gran Bretagna, che nel precedente allargamento del 2004 aveva invece aperto il proprio mercato del lavoro ai cittadini dei paesi di nuova adesione, ha evidenziato la natura politica di tali decisioni. Infatti, nonostante ricerche indipendenti e/o commissionate dal governo di Londra avessero dimostrato l'impatto largamente positivo sull'economia britannica, la decisione nei confronti dei lavoratori romeni e bulgari è stata di chiusura.

Le decisioni di paesi come l'Italia, la Spagna, la Germania, la Gran Bretagna, nei confronti dei lavoratori romeni (e bulgari), più che dettate dalla realtà dei dati, sono state ancora una volta influenzate dalla volontà di "gestire gli umori da parte dell'opinione pubblica e di mostrare un atteggiamento di intransigenza verso l'immigrazione" (D'Angelo, 2008: 30). Ecco quindi che la reazione dei paesi dell'Europa occidentale al momento dell'adesione della Romania all'Unione europea, è stata di allarme per una loro imminente "invasione di massa".

In effetti, i migranti romeni hanno avuto tassi di mobilità tra i più alti d'Europa negli ultimi anni: in Italia, la collettività romana si stima raddoppiata negli ultimi due anni, e in Spagna la presenza ha subito un'impennata nello stesso periodo<sup>14</sup>.

Tuttavia, anche per quanto riguarda questi ultimi due paesi, un'analisi che prenda in considerazione sia fattori rilevanti nel paese di origine, che la precedente esperienza di allargamento dell'Unione europea nel 2004 e quindi l'andamento degli arrivi di cittadini dai paesi di nuova adesione, sembra indicarci una possibile inversione di tendenza caratterizzata da una futura riduzione dei flussi provenienti dalla Romania – ma probabilmente anche da altri paesi dell'Europa centrale e dell'Est<sup>15</sup>. Una convergenza economica tra i due poli europei, est ed ovest, anche, o proprio, in virtù dell'allargamento dell'Unione, ma anche dovuta alla attuale situazione di crisi globale, potrebbe far sì che l'azione dei cosiddetti *pull factors*, fattori di attrazione economici, sia destinata ad attenuarsi.

La Romania, inoltre, così come altri paesi europei, sta vivendo un processo di invecchiamento della popolazione che è stato definito di "crisi demografica latente"<sup>16</sup> – che presuppone un invecchiamento e contrazione della popolazione insita nelle attuali tendenze demografiche. Tale fenomeno sembra colpire soprattutto le zone rurali dove il processo di invecchiamento ha cominciato ad essere percepito già nel periodo precedente il 1989 (Ghetau, 2007).

**Tab. 5. Trend demografico e scenari futuri in Romania**

Anno	Popolazione totale	Speranza di vita alla nascita		Popolazione 60 anni e +	Popolazione 65 anni e +
		Uomini	Donne		
	(migliaia)	(anni)	(anni)	(%)	(%)
<b>2005</b>	21.624	68,5	75,8	19,3	14,8
<b>2025</b>	20.233	73,0	79,0	24,2	18,9
<b>2050</b>	16.711	75,9	82,0	39,0	29,0

Fonte: Ghetau, 2007:15 (pubblicato in Quaderni di Sociologia n. 1, Giugno 2008, Università di Bucarest)

Le previsioni demografiche, quindi suggeriscono che anche i paesi dell'Europa orientale, Romania tra questi, così come gli stati dell'Europa occidentale e del Mediterraneo in

<sup>14</sup> La Spagna e l'Italia continuano ad accogliere la maggior parte degli emigranti romeni. Infatti, secondo l'Istituto Nazionale di Statistica spagnolo, al 1 Gennaio 2008, i cittadini romeni residenti in Spagna erano 728.967, registrando una crescita di oltre 200 mila unità rispetto all'anno precedente. Anche in Italia, i romeni sono la prima collettività con 624.741 residenti e, secondo la stima Caritas, circa un milione di soggiornanti.

<sup>15</sup> Bisogna inoltre specificare che, come evidenzia D'Angelo (2008:30) "secondo i risultati dell'Indagine europea sulle forze lavoro, la presenza di lavoratori provenienti da Bulgaria e Romania era, nella seconda metà del 2007, un fenomeno numericamente marginale in gran parte dei paesi dell'Unione, con l'unica eccezione dell'Italia e della Spagna".

<sup>16</sup> Ghetau, V. (2007), Copii care ne lipsesc si viitorul populatiei Romaniei, Sociologie Romaneasca, 5, 2, 7-84.

particolare, andranno incontro ad una diminuzione della popolazione in età lavorativa nelle classi di età più giovani, e quindi più propense alla migrazione.

Considerando i diversi fattori menzionati, è quindi possibile ipotizzare che, anche se le più recenti rilevazioni hanno registrato una significativa crescita numerica delle collettività romene soprattutto in paesi come l'Italia e la Spagna, i flussi di mobilità dai paesi UE-2, similmente all'esperienza dei paesi UE-8, "abbiano già raggiunto la loro punta massima e che gran parte degli ultimi spostamenti intracomunitari sia stata di natura temporanea"<sup>17</sup>.

A supporto di tale ipotesi, potrebbe essere interessante, ed utile allo stesso tempo, osservare nuovamente l'esperienza di altri paesi, vecchi membri dell'Unione europea, riguardo la migrazione che ha seguito il precedente (2004) processo di allargamento. In Gran Bretagna, per esempio, secondo dati ufficiali riguardanti il numero di cittadini dei nuovi stati membri che hanno ottenuto accesso al mercato del lavoro britannico nel terzo trimestre del 2008, si è registrata una diminuzione, un *dramatic drop*, per usare le stesse parole del comunicato del Home Office. Il comunicato evidenzia come nel periodo luglio-settembre 2007 l'Home Office aveva ricevuto 59.000 richieste da parte di cittadini degli stati UE-8<sup>18</sup> mentre nello stesso periodo del 2008, le richieste sono state soltanto 38.000. Una diminuzione quindi del 36%, che rappresenta anche il livello più basso dal momento dell'adesione di questi paesi all'Unione europea. Anche per quanto riguarda i cittadini romeni e bulgari in Gran Bretagna, il numero di richieste per accesso sul mercato del lavoro è diminuito ad un livello record: da 9.470 richieste nel periodo luglio-settembre 2007, a 6.515 nello stesso periodo del 2008 (una diminuzione del 31%).

Possiamo quindi ipotizzare, in linea con la già citata comunicazione della Commissione europea, che l'aumento della domanda di manodopera nel contesto di origine, in concomitanza anche con un possibile aumento dei flussi di ritorno e/o di emigrazione verso altri paesi, determinerà "una diminuzione dei flussi di lavoratori e porterà probabilmente ad un ulteriore calo dell'offerta di manodopera proveniente dai paesi dell'Unione europea" (p. 16)<sup>19</sup>. Un'ipotesi questa che potrebbe soprattutto riguardare paesi come l'Italia, dove lavoratori provenienti dalla Romania sono impiegati per lo più in settori poco qualificati, come i servizi alle famiglie nel caso delle donne. Gli elevati livelli di istruzione di molti lavoratori e lavoratrici provenienti dai paesi dell'Europa orientale<sup>20</sup>, ma anche una crescente tendenza all'insediamento più stabile (si veda il paragrafo successivo) lasciano presupporre

---

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione europea sulle ripercussioni della libera circolazione dei lavoratori nel contesto dell'allargamento dell'Unione europea, 18.11.2008: 16.

<sup>18</sup> Gli 8 paesi dell'Europa orientale entrati a far parte dell'UE nel 2004.

<sup>19</sup> Tuttavia, l'analisi deve tener conto anche dell'attuale crisi economica mondiale e del suo impatto su futuri sviluppi del flusso migratorio proveniente dalla Romania. Secondo la Confederazione Nazionale dei Sindacati Liberi di Romania (CNSLR), se fino a poco tempo fa, la Romania si confrontava con una carenza di manodopera, a causa della crisi economica mondiale la situazione cambierà radicalmente la situazione portando un aumento della disoccupazione. La CNSLR stima che il numero reale dei disoccupati in Romania sia di circa 500.000 persone, superando quello di 360.000 e un tasso della disoccupazione del 4%, annunciati dal Ministero del Lavoro, perchè molti lavorano in nero e quindi non sono registrati agli uffici specializzati. A questi si potrebbero aggiungere altro mezzo milione di cittadini romeni che rientrebbe in Romania da Spagna e Italia, già colpite dalla crisi.

<sup>20</sup> Secondo i dati del Censimento della popolazione del 2001, il 59,2% degli immigrati romeni regolarmente soggiornanti in Italia possiede una laurea o un diploma superiore. Emerge quindi un livello d'istruzione medio-alto soprattutto tra i cittadini romeni arrivati in Italia nel periodo precedente l'adesione della Romania all'UE. Tuttavia, l'attuale realtà dell'immigrazione romena potrebbe presentare alcune differenze con i dati forniti dal censimento o da altre ricerche dato che negli anni più recenti, e soprattutto da gennaio 2007, grazie alla diminuzione del costo della migrazione in seguito alla eliminazione dell'obbligo di visto, una buona quota dei nuovi flussi proviene dalle zone rurali del paese o dalle fasce più svantaggiate ed emarginate della popolazione (Si veda intervista per Radio 1 con Antonio Ricci, Redattore del Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, "Romeni al via?", 20.11.2007

[<http://www.radio.rai.it/radio1/laradioneparla/view.cfm?NOTIZIA=232897&DATATEMA=2007-11-20>]



che, in presenza di opportunità di lavoro più qualificato, coloro che avranno comunque un'elevata propensione ad emigrare sceglieranno altre destinazioni e altri settori economici.

Ai processi summenzionati si aggiunge anche la volontà del governo romeno di favorire in maniera attiva il ritorno in patria dei migranti romeni. Negli ultimi anni la Romania si confronta con una carenza di manodopera di circa mezzo milione di lavoratori<sup>21</sup>, soprattutto nei settori dell'edilizia, industria leggera, industria alimentare, commercio, turismo, e più recentemente anche nel settore sanitario. Per risolvere il problema, il Governo romeno ha avviato un progetto destinato a convincere i lavoratori romeni all'estero a tornare in patria. Tale iniziativa va letta anche alla luce della Finanziaria approvata dal governo rumeno per il 2009, che ha alla base quattro priorità: "salvaguardare e creare nuovi posti di lavoro e appoggiare il mondo d'affari e le piccole e medie imprese, fare investimenti pubblici importanti nell'infrastruttura, attirare fondi europei e tutelare le fasce di popolazione più colpite dalla crisi economica"<sup>22</sup>.

Quello che tentiamo di fare è reclutare i romeni che si trovano senza lavoro all'estero per spingerli a tornare e inserirsi nel mercato del lavoro qui da noi. Quest'anno, ad esempio, abbiamo organizzato una "Bursa locurilor de munca", una Fiera romena del lavoro, che si è svolta in Italia e Spagna (Raduta Matache, Sottosegretario di Stato romeno per gli Affari Europei, Ministero degli Esteri, giugno 2008, Bucarest)<sup>23</sup>.

Si tratta dell'organizzazione di una serie di fiere per favorire l'incontro tra imprese romene e lavoratori romeni all'estero, accompagnate da una campagna d'informazione sia sulla legislazione riguardante il lavoro in Romania che sul paese nel quale i cittadini romeni lavorano e soprattutto sui rischi del lavoro irregolare<sup>24</sup>. Le prime iniziative si sono svolte proprio in Italia e Spagna, i due paesi in cui vive e lavora il maggior numero di cittadini romeni. Dall'inizio del 2008, il Ministero del Lavoro romeno ha organizzato quattro eventi. Nel caso della Spagna, all'evento sono state presenti anche alcune imprese spagnole in cerca di lavoratori qualificati da assumere in Romania. Anche se la partecipazione da parte dei lavoratori romeni sembra sia stata alquanto bassa – 600 le persone interessate in Spagna, rispetto agli oltre 25 mila posti di lavoro offerti – i rappresentanti del governo romeno si sono mostrati ottimisti:

Sì, c'è stata un'alta partecipazione e un forte interesse dei nostri connazionali. È difficile dire con esattezza – bisognerebbe chiedere alle imprese partecipanti – quanta gente sia effettivamente tornata in patria. Ma noi pensiamo che un buon numero di romeni abbia scelto di tornare e trovare un lavoro qui (ibid. ).

## **1.2. Tendenze evolutive del sistema delle politiche sociali nella Romania dell'ultimo decennio**

Nell'avviare un percorso di ricerca che mira ad esplorare i rapporti tra le trasformazioni dei modelli di organizzazione sociale e di welfare in Romania, da un lato, e la mobilità internazionale, soprattutto femminile, dall'altro, sembra opportuno soffermarsi su alcuni aspetti che sembrano fondamentali nello sviluppo dell'attuale sistema di politiche sociali del

<sup>21</sup> Secondo le stime 2007 del Ministero del Economia e delle Finanze

[[http://www.tmctv.ro/articol\\_24303/romaniei\\_ii\\_lipseste\\_500\\_000\\_de\\_muncitori.html](http://www.tmctv.ro/articol_24303/romaniei_ii_lipseste_500_000_de_muncitori.html)].

<sup>22</sup> Da intervista con il primo ministro Emil Boc: [<http://www.rrr.ro/art.shtml?lang=8&sec=123&art=18229>].

<sup>23</sup> Intervista pubblicata anche su: [<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=881>].

<sup>24</sup> Alle fiere erano presenti rappresentanti del Ministero di Lavoro, della Famiglia e delle Pari Opportunità, dell'Agenzia Nazionale per l'Occupazione della Forza di Lavoro di Romania ed esperti delle autorità dell'amministrazione pubblica centrale romena che hanno offerto informazioni su temi come: i posti di lavoro vacanti della banca dati dell'Agenzia; le modalità di trovare un posto di lavoro attraverso la rete EURES; i diritti e gli obblighi dei cittadini romeni in Italia; le modalità per avviare un'attività imprenditoriale in Romania e le opportunità di finanziamento; il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nell'Unione Europea: pensioni, prestazioni mediche, indennizzi per la disoccupazione, assegni familiari; i rischi del lavoro in nero.

paese. Tra questi, tre aspetti in particolare saranno presi in considerazione nei seguenti paragrafi:

- il processo di transizione da un sistema rigidamente centralizzato verso il decentramento dell'amministrazione e quindi il consolidamento del governo locale;
- la privatizzazione ed il lento passaggio verso un sistema cosiddetto di welfare-mix;
- il passaggio da finanziamenti internazionali di natura per lo più umanitaria, a strumenti di finanziamento dell'Unione europea, dapprima per progetti di sviluppo per preparare meglio il Paese in vista dell'adesione all'UE, e successivamente per la riduzione del divario socio-economico tra la Romania e altri Stati Membri<sup>25</sup>.

### *1. 2. 1. IL PROCESSO DI DECENTRAMENTO: UNA RIFORMA ANCORA IN ATTO*

Un recente saggio di Sorina Soare<sup>26</sup> sugli sviluppi della democrazia romena dalla caduta del regime comunista evidenzia l'importanza di specifiche condizioni sociali, economiche e politiche che ne hanno determinato la strutturazione. Secondo l'autrice, il retaggio di oltre quaranta anni di comunismo ha generato un meccanismo istituzionale caratterizzato da un alto livello di centralizzazione basato su una visione dello Stato come responsabile della pianificazione di tutti gli aspetti della vita sociale ed economica del paese. A ciò va aggiunto anche la condizione di depauperamento materiale lasciata dal regime di Ceausescu che ha portato molti economisti, nei primi anni Novanta, a pensare che la transizione da un'economia pianificata e statalizzata ad un'economia di mercato sarebbe stata impossibile in assenza di capitali interni. Come osserva Bigini,

“tale condizione, comune a tutti i paesi ex socialisti dà vita alla lunga transizione che è affrontata e risolta con modalità diverse in assenza di un piano organico di aiuti da parte dei paesi dell'Europa occidentale e degli Stati Uniti che hanno invece preferito muoversi, quando lo hanno fatto, in ordine sparso” (Biagini, 2008: 17).

La messa in moto di un processo di decentramento amministrativo e finanziario sta cancellando le strutture istituzionali dell'era comunista, enfatizzando invece l'importanza delle regioni – ci sono 41 Regioni (judete) in Romania che rappresentano gli enti politico-amministrativi immediatamente sotto il livello statale<sup>27</sup>. La lenta transizione che mira all'abbandono del sistema ereditato dal regime comunista, se da un lato potrebbe rappresentare un ritorno ad un'identità regionale pre-1945 (Jordan 2001), dall'altra rientra nell'ambito del dibattito sul processo d'integrazione europea, dove la regione non è più trattata come mera portatrice di istanze localiste di matrice etnica ed antistatale, bensì come un attore indispensabile delle dinamiche di costruzione europea.

Per la prima volta nel 1991<sup>28</sup> è stata avviata una politica di decentramento amministrativo<sup>29</sup> e di riduzione della burocrazia nell'amministrazione centrale e locale. Tra il 1991 ed il 1994, infatti, durante quella che viene considerata la prima fase della riforma, ebbero inizio i primi

---

<sup>25</sup> I programmi di pre-adesione e post-adesione hanno offerto ed offriranno cospicui finanziamenti per i progetti presentati dalle amministrazioni locali secondo il principio di intervento regionalizzato o orizzontale dell'UE [<http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l60014.htm>].

<sup>26</sup> Soare, S. (in via di pubblicazione 2009), I meandri della democrazia romena. Un bilancio a vent'anni dalla caduta del regime Ceausescu, Annuario CeSPI-Gramsci.

<sup>27</sup> Si aggiungono alle 41 judete anche 7 regioni con valenza storico-culturale ma senza alcun ruolo amministrativo.

<sup>28</sup> La Costituzione adottata nel 1991 è stato il primo atto legislativo nella Romania post-Ceausescu che ha riconosciuto, in base al principio di decentramento ha riconosciuto i poteri delle autorità locali (Art. 119 e 220/2 della Costituzione).

<sup>29</sup> Per una più dettagliata descrizione del processo di decentramento (politiche e misure attuate) si veda il background paper preparato per questo rapporto: Marin e Serban, 2008, Trends in the field of social policies and welfare reforms in Romania, [<http://www.cespi.it/WPMIG/BREPORT%20Romania.pdf>]

cambiamenti nella struttura e modalità di finanziamento delle autorità locali con l'introduzione del sistema di tassazione a livello locale. Ciononostante, sarà il 1995, quando la Romania presenta richiesta di adesione all'Unione europea, a dare una svolta per quanto riguarda la riforma. Infatti, dalla necessità di presentare un efficiente sistema amministrativo e di welfare è tra i prerequisiti per l'adesione<sup>30</sup>. A partire da quest'anno, quindi, il governo romeno ha incluso tra le sue priorità la lotta contro la povertà ed il miglioramento degli standard di vita e delle condizioni di assistenza alla popolazione, mirando ad un progresso dell'integrazione sociale anche in vista dell'ingresso della Romania nell'Unione europea.

I cambiamenti, per quanto riguarda le politiche sociali nel paese, sono iniziati soltanto nel 2000 con una serie di misure legislative<sup>31</sup> introdotte nell'ambito dei negoziati con l'UE, mentre nel 2004, a ben tredici anni dall'adozione della nuova Costituzione e di nuovo su pressione dell'UE, il governo romeno ha varato un progetto di legge per l'Accelerazione della riforma dell'amministrazione pubblica<sup>32</sup>. Il progetto di legge dovrebbe portare al compimento del processo di decentramento amministrativo e finanziario<sup>33</sup>.

Nel breve e medio periodo, la maggiore sfida per le autorità locali è rappresentata dalle difficoltà nell'affrontare i cambiamenti culturali ed economici e creare i meccanismi necessari per l'amministrazione dei fondi strutturali e di coesione. Un altro punto delicato è quello relativo alla delocalizzazione dei servizi sociali, punto cardine della riforma di decentramento dei servizi sociali del governo romeno. Se il welfare di prossimità comporta notevoli vantaggi dal punto di vista del riconoscimento dei bisogni e delle responsabilità, dall'altra può comportare disagi nel momento in cui le diverse autorità locali partono da situazioni economiche diverse; si rischia infatti di creare territori altamente disomogenei dal punto di vista della possibilità di espletare alcuni servizi legati a diritti universali. Alle differenze economiche si aggiungono anche difficoltà riguardanti l'infrastruttura, soprattutto nelle regioni rurali del paese: disuguaglianze di accesso ai servizi sanitari e sociali ed una qualità inferiore di servizi disponibili<sup>34</sup>.

Dalle risposte dei testimoni privilegiati intervistati risulta che il processo di decentramento non ha avuto effetti consistenti a livello locale. Non tutte le unità territoriali amministrative sono state coinvolte nel processo a causa delle insufficienze amministrative e delle ridotte capacità manageriali dovute soprattutto al continuo ricambio dei dipendenti statali. Inoltre, viene riconosciuta l'implementazione del quadro legislativo ed istituzionale ma non anche il trasferimento delle necessarie risorse finanziarie. Anche per quanto riguarda le competenze non sembra ci sia ancora una chiara divisione e quindi trasferimento ai vari livelli.

La transizione si è quindi mostrata, e tuttora continua ad essere, lenta e faticosa, e costantemente accompagnata da critiche avanzate dalla Commissione europea, sia negli anni precedenti l'adesione della Romania all'UE, ma anche in seguito, per quanto riguarda l'andamento della riforma dell'amministrazione pubblica centrale e locale<sup>35</sup>. In questo senso il governo di Bucarest si è impegnato ad accelerare la riforma con particolare attenzione rivolta

<sup>30</sup> [[http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/jpc/d\\_ro/recommendations/2005\\_04\\_08\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/jpc/d_ro/recommendations/2005_04_08_it.pdf)].

[[http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/14/14\\_cap05\\_sch03.htm](http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/14/14_cap05_sch03.htm)].

<sup>31</sup> Tra queste: legge 17/2000 che regola la cura degli anziani e la legge 252/2004 con riferimento alla protezione dei minori, hanno creato un quadro formale per lo sviluppo dell'assistenza sociale ed in particolare del settore della cura in Romania (Roth e Dobre, 2005).

<sup>32</sup> Hotarire de Guvern n. 699/2004.

<sup>33</sup> Per l'implementazione della strategia di decentralizzazione è stato approvato, sempre nel 2004, anche un pacchetto legislativo composto da: il quadro di legge per la decentralizzazione no. 339/2004; la Law of the Prefect no. 340/2004, e la decisione governativa no. 2201/2004 per il Comitato Tecnico Inter-ministeriale e i Gruppi di Lavoro sulla Decentralizzazione.

<sup>34</sup> Stime recenti evidenziano l'esistenza di più di 300 centri abitati dove manca un medico generico ed altre 300 località isolate anche esse sprovviste di unità sanitarie e personale socio-sanitario (Ministero del Lavoro, della Solidarietà Sociale e della Famiglia, 2006, "Rapporto Nazionale sulla Protezione e l'Inclusione Sociale").

<sup>35</sup> "EU's opinion on Romania's Application for Membership of the EU", 1997

al decentramento dei servizi pubblici ed il consolidamento dell'autonomia amministrativa e finanziaria. Rimangono, infatti, ancora da raggiungere importanti obiettivi come la lotta contro un'eccessiva burocrazia e contro la corruzione, tanto più accentuati soprattutto a livello locale. La capacità di aumentare le entrate locali rimane limitata proprio a causa di una legislazione troppo poco trasparente sui trasferimenti finanziari alle autorità locali, che lascia eccessivo potere di controllo alle regioni sulla spesa delle amministrazioni locali. Si favorisce in questo modo la creazione di gruppi di interesse politici e quindi si crea terreno fertile per il dilagare della corruzione e fenomeni di nepotismo politico soprattutto per quanto riguarda la distribuzione delle risorse finanziarie a livello locale.

Stando al più recente rapporto sulla percezione della corruzione pubblicato da Transparency International, associazione non governativa impegnata contro la corruzione, la Romania ha registrato, rispetto al 2007, un lievissimo aumento per quanto riguarda l'indice di percezione della corruzione, dal 3,70 al 3,80 su una scala da 0 a 10. La Romania è quindi risultata 26esima nella graduatoria dei paesi membri dell'Ue, e 70esima tra i 180 paesi del mondo analizzati, lasciandosi alle spalle la Bulgaria ma registrando dei progressi, secondo Victor Alistar, direttore di Transparency International Romania, ancora molto al di sotto delle aspettative.

I risultati dello studio arrivano dopo qualche mese dal monito della Commissione europea sulla situazione della giustizia negli ultimi due paesi entrati nell'UE<sup>36</sup>: Bulgaria e Romania. Anche secondo la Commissione, infatti, se è vero che la giustizia romena e la lotta alla corruzione negli ultimi anni ha registrato dei progressi, questi sono ancora molto modesti. Il rapporto della Commissione, inoltre, si sofferma in particolare sulla questione della corruzione endemica nei settori della sanità e dell'istruzione, ed afferma la mancanza di risultati concreti nel combattere questa problematica.

È proprio nel quadro di un pluriennale processo che vede l'Unione europea impegnata nella promozione di politiche regionali che intendono contribuire ad uno sviluppo più equilibrato tra le diverse regioni europee e la Romania, inizialmente come futura candidata ed ora come giovane Stato Membro, che vanno inquadrati gli sviluppi istituzionali e delle politiche sociali. Come accennato all'inizio di questo paragrafo, il dibattito sul ruolo delle regioni e quindi sulla necessità della riforma di decentramento ha ricevuto un forte impulso nel quadro del processo d'integrazione europea, dove la regione non è più trattata come mera portatrice di istanze localiste di matrice etnica ed antistatale, bensì è considerata un attore indispensabile delle dinamiche di costruzione europea. Tale visione si riflette anche nei discorsi di alcuni rappresentanti politici romeni che affermano esplicitamente il ruolo dell'UE come fattore fondamentale della riforma:

“I fini dell'adesione sono simili ai fini della riforma interna. In questo contesto il processo di integrazione rappresenta sia un mezzo e un catalizzatore nel velocizzare la transizione. Le condizioni da adempiere, le misure da implementare, gli strumenti da usare, sono in gran parte gli stessi. C'è quindi un'interdipendenza molto importante tra il processo di preparazione per l'adesione, e la riforma dall'altra. In altre parole. L'adesione è una parte consistente e allo stesso tempo uno strumento della riforma<sup>37</sup>” .

### **La tutela dell'infanzia e l'assistenza ai minori**

Anche il sistema di tutela dell'infanzia sotto il regime Ceausescu era fortemente centralizzato. L'assistenza all'infanzia era quasi totalmente istituzionalizzata e pochissimi sforzi venivano fatti per riunire il minore in difficoltà alla propria famiglia o per incoraggiare l'adozione. Dopo il 1989, anche in seguito a una incisiva campagna mediatica condotta in Europa

<sup>36</sup> European Commission (2008) Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism:

[[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/cvm/docs/romania\\_report\\_20080723\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/cvm/docs/romania_report_20080723_en.pdf)].

<sup>37</sup> Teodor Meleşcanu (ex-Ministro degli esteri), in Meleşcanu, T., 1996: 27.

occidentale sulla situazione dei minori custoditi nelle strutture statali<sup>38</sup>, la questione della tutela dell'infanzia iniziò ad essere fortemente dibattuta, sia a livello nazionale che internazionale.

Come risultato, molte Ong che lavoravano in questo settore hanno cominciato a mobilitare i propri sforzi per migliorare la situazione dei minori in difficoltà in Romania e gli aiuti finanziari arrivarono a pioggia da vari enti internazionali, privati e non. In contemporanea, è iniziata una vera e propria corsa alle adozioni internazionali. All'epoca si è detto che proprio per favorire le adozioni internazionali, diventate un affare per alcuni funzionari dello Stato o esponenti del governo, la riforma del sistema di assistenza all'infanzia è stata rallentata<sup>39</sup>.

Una riforma del sistema per la tutela dell'infanzia è stata subito avviata con la ratifica nel 1990 della Convenzione per i Diritti dell'Infanzia e, nel 1995, con la richiesta di entrare nell'Unione europea, la presenza di un efficiente sistema di welfare divenne un importante prerequisito per l'ingresso nell'Unione. Tale riforma, sostenuta dal programma europeo Phare, dovrebbe ridurre in maniera concreta il numero di bambini negli orfanotrofi<sup>40</sup>, portare alla creazione di servizi e strutture alternative alle strutture statali di grandi dimensioni e aumentare il coinvolgimento e la partecipazione della società civile e delle organizzazioni non governative nelle attività di tutela dell'infanzia.

Tuttavia, nonostante il sistema di tutela dell'infanzia sia migliorato rapidamente anche attraverso il progressivo trasferimento della responsabilità istituzionale alle autorità locali, e l'adozione nel 2002 della Strategia Nazionale di Riforma del Sistema di Tutela dell'Infanzia, che fornisce linee guida per la riforma del sistema esistente, il processo di decentralizzazione amministrativa non è stato seguito da investimenti ed assistenza tecnica adeguata per assistere le autorità locali nella transizione. La mancanza di fondi, di personale e di esperienza del personale a livello locale sono stati infatti, ancora una volta, individuati come principali problematiche dalla maggior parte degli intervistati.

Uno dei problemi gravi è che non hai con chi lavorare. Se poi vuoi fare progetti nei centri piccoli, nelle zone rurali dove c'è più bisogno, puoi anche trovarti nella situazione di non trovare per niente personale, persone qualificate disposte a lavorare (Mihai-Florin Rosca, Direttore Esecutivo, Fundatia Romana pentru Copii, Comunicate si Famiglie (FRCCF), Cluj-Napoca, Giugno, 2008).

L'assistente sociale adesso è colui che ha la laurea in assistenza sociale. Ma le persone che hanno preso una laurea, poi non sono disposte a venire per lavorare presso le autorità locali perché la paga è troppo limitata. Quindi quando ci sono concorsi pubblici per questi posti spesso non si presenta nessuno. Mentre, soprattutto nei centri piccoli, dove ci sono anche le problematiche più grandi, nel rurale, c'è bisogno di gente. Gente che sappia fare il proprio lavoro, gente specializzata. Spesso presso i comuni c'è un unico assistente sociale che si limita a compilare modulistica per il reddito minimo nel caso delle famiglie in difficoltà, mentre ciò di cui ci sarebbe bisogno, per esempio, soprattutto nel caso di bambini in difficoltà sarebbe qualcuno che si occupasse di monitorare la loro situazione. Abbiamo bisogno di personale che periodicamente vada a monitorare, un lavoro di campo quindi (ibid.).

Dopo il 1989, L'Unione europea è stata tra le principali promotrici di programmi volti a migliorare le condizioni di vita dei bambini e delle famiglie romene. Il sostegno in questo settore si è concentrato soprattutto sugli aiuti umanitari per i bambini residenti negli istituti, ma sia l'Unione europea (attraverso i finanziamenti Phare), che l'UNICEF e altri donors

---

<sup>38</sup> In seguito ad un decreto del 1960, che dichiarava illegale l'aborto, il tasso di abbandono di bambini non voluti era molto alto.

<sup>39</sup> Nel 2001, dietro pressioni dell'UE, è stata introdotta una moratoria delle adozioni internazionali e quattro anni più tardi sono state bloccate.

<sup>40</sup> Negli ultimi anni le politiche portate avanti dai governi romeni sono stati senza dubbio "vincenti" riguardo al fenomeno dell'abbandono dei minori e della tutela dei diritti dell'infanzia. Se nel 1990 il numero dei minori istituzionalizzati era di quasi 150 mila, oggi, secondo le cifre dell'autorità nazionale dei minori pubblicati nel settembre 2006 sono 27.168 (su un totale 76.168 minori raggiunti dai servizi sociali pubblici).

internazionali hanno sostenuto il processo di riforma, attraverso l'istituzione di fondi e programmi di supporto per le istituzioni romene e gli organismi della società civile, e per l'adeguamento del sistema romeno in vista dell'ingresso nell'Unione europea.

Tuttavia lo stato romeno, oramai membro a pieno titolo dell'Unione europea, le diverse Regioni e i diversi Consigli municipali dovranno negli anni a venire farsi carico di tutte le responsabilità economiche inerenti al mantenimento di questi standard. Questa si pone come una grande sfida soprattutto visti i tanti già menzionati problemi di corruzione diffusi ai vari livelli dello Stato. Inoltre, come spesso evidenziato dagli intervistati per questa ricerca:

“il ricorso a donors resta nell'immaginario di tanti operatori sociali come l'unica soluzione sia per fronteggiare il problema della mancanza dei fondi sia per evitare che si resti intrappolati nelle maglie del “locale” (Granchelli, G., 2006).

Oltre ai fattori di natura giuridica, amministrativa o finanziaria, sembra importante evidenziare anche uno dei principi basilari che viene sottolineato dal Rapporto ANPDC sulla protezione dei diritti dei bambini<sup>41</sup> tra linee guida che hanno ispirato la riforma in questo campo: la centralità del ruolo della famiglia rispetto a quello dello Stato.

Nel passato regime, il disagio minorile era di responsabilità dello Stato e non della famiglia; lo Stato era il primo a poter decidere sul futuro dei bambini cercando spesso anche di allontanare e di “istituzionalizzare” i minori considerati “non adatti”. Oggi, invece, nelle politiche e pratiche per la protezione dell'infanzia la famiglia diventa il luogo migliore per un corretto sviluppo infantile. Nel Rapporto si legge infatti che “il minore deve essere tutelato nella e con la sua famiglia”.

In quest'ottica, che affonda le proprie radici nel contesto culturale romeno ma anche europeo più in generale, la politica sociale del governo romeno punta a sostenere l'integrazione del minore nella famiglia (anche allargata) di origine e, dove ciò non sia possibile, prima di tentare l'inserimento in casa-famiglia si punta sull'affidamento a una famiglia esterna. Anche le politiche a favore dei minori con genitori all'estero fanno leva sullo stesso principio.

### *1.2.2. IL PASSAGGIO DAI FINANZIAMENTI INTERNAZIONALI AI FONDI STRUTTURALI: RICADUTE SUL TERZO SETTORE E TRASFORMAZIONE DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI*

La politica regionale dell'Unione europea ha come obiettivo la riduzione delle disparità esistenti fra le regioni che ne fanno parte, attraverso la promozione della solidarietà fra le regioni e della coesione economica e sociale per garantire maggiore competitività e scambio di “buone pratiche”. I Fondi strutturali sono lo strumento finanziario principale di tale politica, ai quali si aggiungono altri due fondi complementari: il Fondo di coesione ed il Fondo di solidarietà. I Fondi strutturali, riprogrammati ogni sette anni e approvati dalla Commissione europea, sono erogati tramite la mediazione delle autorità nazionali, regionali o locali e si concentrano su tre obiettivi prioritari: convergenza, competitività e cooperazione territoriale europea. L'attuale programmazione per il 2007-2013 ridisegna il quadro della politica di coesione nel contesto dell'Europa allargata a 27 e si ispira agli orientamenti dell'Unione europea delineati dalla Strategia di Lisbona per la crescita, la competitività e l'occupazione nell'ambito dell'Unione.

Le assegnazioni dell'Unione europea alla Romania per il periodo 2007/2013 sono pari a 19,7 miliardi di euro per il conseguimento degli obiettivi 1 e 3 – convergenza e cooperazione – a cui vanno aggiunti 13,3 miliardi di euro per l'agricoltura e lo sviluppo rurale<sup>42</sup>. Nell'ambito di

<sup>41</sup> ANPDC (2007) Raportul copiilor privind respectarea drepturilor copiilor in Romania, [[http://www.copii.ro/Files/raport\\_rom\\_20071082141921.pdf](http://www.copii.ro/Files/raport_rom_20071082141921.pdf)].

<sup>42</sup> Nel 2007 la Romania ha beneficiato di circa 1,25 miliardi di euro nei diversi settori del trasporto, ambiente, sviluppo regionale, aumento della competitività economica, risorse umane e miglioramento della capacità amministrativa, mentre per il 2008 la somma prevista ammonta a 1,84 miliardi di euro.

queste aree generali di investimento, si possono identificare quattordici settori specifici che possono essere finanziati dai fondi strutturali e di coesione dell'Unione europea tra cui: inclusione sociale per le persone svantaggiate, sviluppo del capitale umano, investimenti nell'infrastruttura sociale, compresa quella sanitaria e l'istruzione, e promozione dello sviluppo di partnership<sup>43</sup>.

Il Piano Nazionale di Sviluppo (PNS) 2007-2013<sup>44</sup> rappresenta il documento di pianificazione strategica e di programmazione finanziaria pluriennale, approvato dal Governo per guidare ed attuare, in conformità con il principio della programmazione dei fondi strutturali, lo sviluppo socio-economico del paese. L'obiettivo principale del PNS è di ridurre, il più rapidamente possibile, le disparità di sviluppo socio-economico fra la Romania e gli Stati membri dell'Unione europea. Tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto attraverso tre obiettivi specifici: crescita della competitività a lungo termine dell'economia romena, sviluppo dell'infrastruttura di base secondo gli standard europei e perfezionamento e utilizzazione più efficiente del capitale umano autoctono.

Tuttavia, l'assorbimento dei fondi europei è il principale punto debole della Romania a due anni dalla sua adesione, anche se importanti passi sono stati fatti per quanto riguarda la creazione di un apparato in grado di ricevere e quindi mettere a frutto le nuove opportunità:

... È ancora presto per fare una valutazione sull'impatto dei fondi strutturali, infatti i primi contratti per i fondi strutturali sono stati firmati recentemente, è possibile dire che al momento ci sono stati alcuni cambiamenti per quanto riguarda le organizzazioni istituzionali, in altre parole, creazione di nuovi organismi per la gestione dei fondi, modifica ed implementazione di nuovi framework legislativi e così via (Sinziana Olteanu, Coordinatore, Centro Risorse per la Partecipazione Pubblica - Centrul de Resurse pentru participare publica - CeRe, Bucarest, Dicembre 2008).

Le difficoltà incontrate sono più di una. Infatti, un volume più alto di finanziamenti significa non solo più soldi assegnati ad ogni progetto, ma anche, implicitamente, una più ampia portata dei progetti stessi, quindi una maggiore responsabilità finanziaria e, soprattutto per quanto riguarda le autorità locali che gestiscono i fondi pubblici, la necessità di fornire maggiore co-finanziamento. Lo stesso viene inoltre richiesto anche alle organizzazioni non-governative:

Quello che ci sembra evidente è che i Fondi strutturali sono indirizzati verso quelle Ong con una buona capacità finanziaria ed anche un'ottima capacità di gestione finanziaria. Dico questo perché, anche se il co-finanziamento richiesto da parte delle Ong è alquanto basso, intorno al 2-3% del budget totale per alcune delle aree considerate come priorità, comunque queste organizzazioni devono anticipare una certa somma di cui, molto spesso non dispongono. Molte Ong generalmente non hanno un deposito finanziario, ecco quindi perché il passaggio ai fondi strutturali può costituire un limite per il terzo settore (ibid.).

I fondi strutturali non sono essenti dall'IVA e le Ong non possono recuperare l'IVA e non possono nemmeno permettersi di coprirla. Rimane quindi un problema che impedisce la partecipazione di molte (Mihai-Florin Rosca, interv. citata).

La capacità degli operatori romeni di presentare progetti che rispondano agli standard della Commissione europea, in un ambito altamente competitivo come quello dei finanziamenti europei, è ancora debole rispetto ad altri paesi membri.

Le domande per progetti finanziati dai Fondi strutturali richiedono moltissime competenze sia nella stesura iniziale della domanda, e quindi del progetto, ma anche nelle fasi successive. Sono

---

<sup>43</sup> I 14 settori: ricerca e sviluppo tecnologico, informatizzazione della società, trasporti, energia, tutela dell'ambiente e prevenzione del rischio, turismo, cultura, rigenerazione urbana e rurale, supporto per compagnie e imprenditori, accesso a posti di lavoro stabili, inclusione sociale per le persone svantaggiate, sviluppo del capitale umano, investimenti nell'infrastruttura sociale, compresa quella sanitaria e l'istruzione, promozione dello sviluppo di partnership.

<sup>44</sup> [<http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Rapoarte-Studii/310507fisier1.pdf>].

quindi richieste capacità amministrative e finanziarie che mancano nella maggior parte delle piccole NGOs che spesso funzionano sulla base del volontariato e quindi non hanno un personale preparato adeguatamente. Se anche solo una delle spese ha trascurato anche solo uno dei requisiti legali, per esempio, tutti i soldi sono persi. (ibid.).

Inoltre, è interessante osservare come, nonostante il dichiarato interesse per l'UE e per il potenziamento dell'utilizzo dei Fondi strutturali europei, la maggior parte degli operatori intervistati sembrano concentrarsi principalmente sul pacchetto dei fondi strutturali gestiti tramite le Regioni, trascurando l'utilizzo dei fondi europei a gestione diretta assegnati dall'Unione europea tramite bandi di gara o sovvenzioni. La causa di tale orientamento sembra sia riconducibile ad una ancor diffusa confusione e al disorientamento sulla procedura di accesso ai Fondi ma anche alla mancanza di volontà di collaborazione da parte delle autorità locali con le organizzazioni non-governative.

In generale c'è pochissima informazione, non sappiamo ancora bene come funzionano. Sappiamo per il momento che sono poche le Ong eleggibili per questi fondi, ed anche che sono poche quelle che possono fare domanda" [...] "Da un anno a questa parte le Ong sono disperate. L'entrata in UE ha allontanato tutti i finanziatori classici. Ma i fondi strutturali non sono la soluzione per le Ong perchè gran parte di questi finanziamenti arrivano tramite le autorità locali. Sono molte infatti le linee di finanziamento alle quali le Ong da sole non possono accedere, non possono presentare progetti da sole. E per le autorità il partenariato con le Ong non è sempre obbligatorio. In più non sono nemmeno interessati a mettere in atto partenariati, a dividere la torta" [...] Non sono interessati a fare partenariati perché l'unica cosa che noi, come altre Ong che sono sempre dipese da aiuti internazionali, possiamo offrire è la nostra expertise, ma non possiamo contribuire con fondi, noi abbiamo bisogno di fondi. Allora loro l'expertise possono anche comprarla, cosa che gli fa più comodo, non vogliono un partner. Ecco quindi che l'UE ci mette nella situazione di non avere cosa offrire! (Mihai-Florin Rosca, interv. citata).

C'è anche un ulteriore impedimento intrinseco nelle modalità stesse di finanziamento. Infatti, una delle caratteristiche che differenzia i fondi strutturali dai fondi di pre-adesione, oltre al metodo di assegnazione pluriennale e alla gestione decentralizzata, è il funzionamento basato sul meccanismo del rimborso. Quest'ultimo punto è stato sottolineato da tutte le organizzazioni non-governative intervistate che hanno individuato in questa metodologia di finanziamento un ostacolo allo sviluppo di nuovi progetti soprattutto per le piccole, o giovani, organizzazioni impegnate nel sociale.

Gli esponenti governativi romeni, invece, si dichiarano ottimisti per quanto riguarda la possibilità della Romania di avere un livello positivo di assorbimento dei fondi UE. Secondo il ministro dell'Economia e delle Finanze romeno, Varujan Vosganian<sup>45</sup>, nessun neo-membro della UE ha avuto, nei primi anni dopo l'adesione, un tasso molto elevato di assorbimento dei fondi europei.

Tuttavia, l'ottimismo espresso dal rappresentante del governo romeno, al momento non sembra accompagnato né dalla capacità delle autorità locali di usare questa nuova fonte di finanziamento, né, come veniva anticipato in uno studio di impatto condotto nel 2005 dall'Istituto Europeo di Romania<sup>46</sup>, dalla volontà di valutare ed accertare il livello di formazione dei funzionari e delle società che, a livello locale, sono responsabili della procedura di accesso e utilizzo di queste risorse. Stando ai dati statistici, fino a fine settembre 2008, più della metà delle autorità locali non aveva ancora presentato domanda per i Fondi dell'Unione, mentre degli oltre 4400 progetti, per un valore di 7,6 miliardi di euro, ne sono stati approvati 277, per un valore di due miliardi di euro, di cui i fondi europei rappresentano 1,4 miliardi di euro.

---

<sup>45</sup> Da intervista per il quotidiano on-line *EU Finantare Info* [<http://eufinantare.info/stiri/2008/ian/interviu-varujan.html>].

<sup>46</sup> [[http://www.ier.ro/EN/index\\_en.html](http://www.ier.ro/EN/index_en.html)].



### 1.2.3. WELFARE MIX A PARTECIPAZIONE PUBBLICO-PRIVATO

In diversi paesi dell'Unione europea le nuove politiche sociali si sono basate sulla commistione tra il pubblico e privato. All'inizio degli anni '90, a causa dell'incapacità dello Stato romeno di rispondere in maniera adeguata ai bisogni precedentemente nascosti – ed emersi in seguito alla caduta del regime, ai nuovi bisogni apparsi in seguito ai cambiamenti socio-economici e a causa anche delle risorse molto limitate e spese in maniera inefficiente, sono subentrati fornitori privati di servizi di cura socio-sanitaria, con aiuti provenienti dai paesi occidentali, assumendo le responsabilità dello Stato.

Partenariati tra pubblico e privato (PPP) sono emersi a livello locale già dall'inizio degli anni '90 basandosi sulla legislazione che regolava il funzionamento delle amministrazioni locali (69/1991, sostituita nel 2001 dalla legge 215/2001). Tuttavia, iniziative simili sono state messe in pratica soprattutto in ambito urbano nelle località con una sviluppata capacità imprenditoriale. L'ordinanza numero 16, approvata nel 2002, ha avuto lo scopo di regolamentare tali partenariati da un punto di vista legislativo.

Nell'ambito del processo, ancora in corso, di armonizzazione con le direttive europee per quanto riguarda le concessioni pubbliche, l'ordinanza 16/2002, che regolamentava il partenariato pubblico-privato, è stata abrogata dall'ordinanza d'urgenza n. 34/2006 sugli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. Le previsioni di questa ordinanza, nella quale è possibile rinvenire sia i principi che gli strumenti giuridici attraverso i quali realizzare le forme di partenariato pubblico-privato, rispecchiano la normativa comunitaria di riferimento<sup>47</sup>. Per facilitare l'accesso all'informazione riguardante l'attuale legislazione, la Camera di Commercio (Camera de Comert si Industrie a Romaniei) ha pubblicato una "Guida per il partenariato pubblico-privato"<sup>48</sup> che include la legislazione e gli standard metodologici per la sua applicazione, alcuni esempi di buone pratiche, nonché alcuni aspetti che riguardano l'integrazione tra PPP e fondi strutturali<sup>49</sup>.

Il terzo settore si è quindi ampiamente sviluppato sin dall'inizio degli anni '90 proponendo, sotto varie formule che si ispiravano al sistema occidentale, un'alternativa che cercava di migliorare le condizioni critiche di vita esistenti nelle istituzioni pubbliche soprattutto per quanto riguardava minori e diversamente abili. Sono apparsi anche servizi di cura a domicilio per anziani in condizioni estreme di povertà forniti da organizzazioni non-governative e senza finalità di lucro – alcuni esempi sono la Caritas, The White-Yellow Cross, Women's Charity Organizations ecc (Roth e Dobre, 2005). Più recentemente anche il settore privato si è reso protagonista di investimenti crescenti nel settore sociale e della cura (Roth e Dobre, 2005).

Sembra opportuno qui aprire una breve parentesi per soffermarsi sulla fornitura di servizi per la terza età. In questo particolare settore emerge nuovamente l'impatto del processo di adesione all'UE. Le problematiche legate all'invecchiamento della popolazione e, quindi, alla crescente necessità di offrire servizi ad una particolare fascia di cittadini in costante aumento hanno acquisito rilevanza nell'agenda politica negli ultimi anni proprio in vista dell'ingresso della Romania nell'Unione. È stata quindi sviluppata una legislazione che si adattava ai requisiti dell'UE, sono state create nuove istituzioni ed anche il sistema pensionistico ha

---

<sup>47</sup> Libro verde 30 aprile 2004 Commissione Europea, Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, Direttiva 18/2004/ CEE, i principi del Trattato: gli articoli 43 e 49 principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi. Dettagli in lingua romena ed inglese sul sito della Camera di Commercio e Industria alla pagina:

[[http://www.ccir.ro/ccirweb/menuDespreNoi/PageDespreNoi.aspx?submenu\\_id=4&page\\_id=193](http://www.ccir.ro/ccirweb/menuDespreNoi/PageDespreNoi.aspx?submenu_id=4&page_id=193)].

<sup>48</sup> [[http://www.ccir.ro/ccirweb/resources/menuDespreNoi/uploads\\_dpos/GHID\\_PPP\\_actualizare\\_sept.2006.pdf](http://www.ccir.ro/ccirweb/resources/menuDespreNoi/uploads_dpos/GHID_PPP_actualizare_sept.2006.pdf)].

<sup>49</sup> Sempre nell'ambito delle negoziazioni di adesione della Romania all'UE, inoltre, nel 2005 è stata approvata la decisione governativa 2008/2005 che prevedeva la creazione presso il Ministero delle Finanze Pubbliche di una "Unità Centrale per il Coordinamento delle Attività di tipo Partenariato Pubblico-Privato (UCCPPP)". L'Unità ha iniziato i lavori alla fine del 2007.

subito dei cambiamenti. Tuttavia, la Romania è ancora agli inizi per quanto riguarda lo sviluppo di servizi specificamente dedicati agli anziani ed anche se esiste già una legislazione in proposito, ci sono ancora moltissime difficoltà per quanto riguarda la sua implementazione.

Nonostante ci sia una legislazione i servizi sono molto poco sviluppati. I servizi a domicilio sono ancora molto rari e se ci sono nelle grandi città, nonostante la maggior parte degli anziani che hanno bisogno di cure si trovino nella propria casa, solo 3-5% si trova nelle istituzioni pubbliche (Prof. Livia Popescu, Facoltà di Sociologia e Assistenza Sociale, Università Babes-Bolyai, Cluj-Napoca, Giugno, 2008).

Tali problematiche sono riconducibili sia alla diversa distribuzione geografica della popolazione anziana in condizioni problematiche – infatti, gli anziani nelle zone rurali sono più spesso affetti da malattie rispetto agli anziani nelle aree urbane – sia alla diversa distribuzione geografica dei servizi decentrati per questa fascia di età. Inoltre, al momento c'è carenza di personale per l'assistenza agli anziani (*carers*) e di operatori sociali qualificati con competenza in ambito geriatrico e gerontologico ed ancora una volta tale scarsità si verifica soprattutto nelle zone rurali dove c'è anche meno convergenza tra servizi sociali e sanitari.

Ci sono insufficienze per quanto riguarda la manodopera nel settore sia per quanto riguarda le residenze per anziani ed anche per la cura a domicilio. Uno dei motivi è l'eccessiva fluttuazione del personale che si sposta da questo settore con molta facilità se ci sono possibilità lavorative altrove, in altri settori o altrove, all'estero(ibid.).

Queste carenze, come è avvenuto per quanto riguarda la cura all'infanzia, anche se in modo minore, sono state compensate negli anni più recenti da organizzazioni del terzo settore che hanno anche cominciato ad offrire servizi di cura a domicilio.

Nell'ambito dei programmi Phare, sono stati sviluppati alcuni progetti di partenariato tra Ong e amministrazioni locali per la fornitura di servizi a domicilio per anziani in difficoltà e con reddito minimo. Ci sono alcuni comuni che si sono impegnati nel fornire questi servizi, come succede qui a Cluj, ma ripeto, si tratta soprattutto delle grandi città. Sono ancora casi rari (ibid.).

In più, ha cominciato anche a svilupparsi, soprattutto nelle grandi città, un mercato del privato. Si tratta in questo caso di società che offrono servizi a pagamento, sia in residenza che a domicilio (Roth e Dobre, 2005). Il risultato, quindi, può essere definito come *welfare-mix* anche se questo è il risultato di una graduale accettazione da parte del settore pubblico di alternative all'istituzionalizzazione, fornite da privati e terzo settore, piuttosto che di una progettazione partecipata tra pubblico e privato.

Inoltre, tra gli ostacoli fondamentali nello sviluppo di un efficiente sistema di *welfare-mix* ci sono ancora una volta i problemi di corruzione, ma anche le difficoltà del settore privato che stenta a trovare una sua identità. Infatti, per quanto riguarda questo ultimo aspetto va evidenziata una situazione in cui il settore privato si trova stretto tra la sopravvivenza quotidiana e l'affiliazione alle grandi società straniere. Tale situazione quindi, richiederebbe una maggior riflessione e un maggior impegno sui due "sistemi", politico e economico, per poter trovare delle soluzioni future per il sistema sociale nel paese.

### **1. 3. Impatto sociale dell'emigrazione femminile**

#### *1. 3. 1. I FIGLI DEI MIGRANTI: TRA "ALLARME SOCIALE" E RIORGANIZZAZIONE FAMILIARE*

Una ricerca condotta da CeSPI/FIERI (Castagnone et al., 2007) evidenziava un primo livello di sensibilizzazione sul tema dell'impatto delle partenze di cittadini adulti sulla società di origine, in particolare per quanto riguarda i minori, figli di genitori emigrati per lavoro. In questa ricerca, ci siamo proposti di individuare gli sviluppi in questo campo osservando sia in che modo l'argomento è stato trattato negli ultimi due anni nelle ricerche sul tema e dai

media, sia che tipo di risposte sono state messe in pratica nel caso in cui le ricadute del fenomeno siano ritenute negative.

Per quanto riguarda l'impatto sociale, l'argomento maggiormente sentito ed affrontato sia nelle ricerche sul tema che dai media, rimane quello dei cosiddetti bambini *left behind*. Rispetto al 2006, gli studi sul tema sono aumentati e a condurre tali studi non sono più soltanto le Ong e le organizzazioni internazionali, ma, in linea con il processo di decentramento dei compiti per quanto riguarda anche l'implementazione di politiche sociali e fornitura di servizi, anche enti locali<sup>50</sup>. Inoltre, come si evince dalle parole della direttrice del Centro Regionale per l'Assistenza Psico-pedagogica di Cluj (Transilvania), e come verrà sottolineato in seguito, la questione dei figli dei migranti è diventata argomento di discussione anche in altre regioni del paese, non solo in quelle tradizionalmente considerate come maggiormente colpite dal fenomeno migratorio.

L'anno scorso, questo tema dei figli dei migranti è diventato di interesse anche per noi. Ci sono arrivati segnali da diverse parti, si discute tanto in diverse istituzioni scolastiche e non, e quindi anche a noi è sembrata una questione che andava affrontata. Ecco quindi che abbiamo iniziato questo programma (Veronica Bogorin, responsabile, Centro Regionale per l'Assistenza Psico-pedagogica, Cluj-Napoca, Giugno 2008).

In Romania, secondo i più recenti dati forniti dall'Autorità per la Protezione dei Diritti del Bambino (ANPDC), alla fine del mese di giugno 2007 c'erano 82.464 bambini i cui genitori erano emigrati per lavoro all'estero. Di questi, circa 35.000 avevano entrambi i genitori all'estero o erano figli di famiglie mono-parentali con l'unico genitore all'estero. Dalle più recenti indagini della Soros Foundation Romania, ma anche dall'indagine nazionale pubblicata nella primavera del 2008 da UNICEF Romania, emergono invece dati diversi<sup>51</sup>. Si stima infatti che circa 350.000 siano attualmente i bambini romeni con uno o entrambi i genitori all'estero. Nella maggior parte dei casi è il padre ad essere assente (circa 157.000 casi), e in circa 70.000 casi a lavorare all'estero è solo la madre. La ricerca stima che siano circa 126.000 i casi in cui entrambi i genitori sono emigrati.

Sempre secondo l'indagine UNICEF, la regione con la maggiore concentrazione di bambini con genitori all'estero è la Moldavia (circa 100.000), ma ad essa si susseguono, con dati relativamente simili, le regioni della Muntenia, Transilvania, Crisana-Maramures-Banat e Oltenia (circa 50-55.000 minori). A Bucarest, si stima che i figli di emigranti siano circa 30.000, mentre nella Dobrugia circa 1000. Ciò che lo studio quindi mette in evidenza, a differenza delle altre ricerche condotte sul tema, è un cambiamento di prospettiva per quanto riguarda le aree geografiche considerate come maggiormente colpite dal fenomeno. Infatti, anche se la Moldavia rimane tra le regioni con il maggior numero di minori con genitori all'estero, l'indagine sottolinea l'esistenza di un numero cospicuo di situazioni simili anche nelle altre regioni verosimilmente rispecchiando anche una più recente diversificazione delle aree di origine della migrazione romena.

---

<sup>50</sup> Si veda ad esempio: Toth et al. (2007); Toth et al. (2008); UNICEF Romania (2008). Studi sul tema sono stati fatti anche dal Dipartimento per l'Assistenza Sociale e la Protezione del Bambino (Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului), Cluj; Centro Regionale per l'Assistenza Psico-pedagogica, Regione Cluj-Napoca; Ispettorato Regionale di Polizia della regione (judetul) Cluj.

<sup>51</sup> La difficoltà nel reperire dati esatti va ricondotta soprattutto ad un aspetto della migrazione romena, aspetto di cui si è discusso nei paragrafi precedenti, quello della estemporaneità, temporaneità o circolarità (almeno nelle aspirazioni delle dirette interessate) di questa esperienza. Tale dinamica, nonché la paura di interventi istituzionali, frena i genitori dal dichiarare alle istituzioni competenti la propria partenza. La ricerca UNICEF è stata condotta su un campione costituito da 2000 nuclei familiari scelti in 159 località (urbane e rurali). Sono state fatte anche 29 interviste con testimoni privilegiati a livello nazionale e regionale o locale. Sono inoltre stati svolti 5 studi qualitativi di caso (con interviste semi-strutturate) in 5 regioni diverse dove si era registrata una maggiore presenza di famiglie con genitori all'estero. In questi casi sono stati intervistati insegnanti nelle scuole locali, sindaci, preti, assistenti sociali, e per lo meno 5 famiglie in ogni posto.

In particolare, la regione della Transilvania citata negli studi sul tema della migrazione soprattutto in relazione ad una migrazione a carattere etnico degli anni '90, sembra invece essere nuovamente interessata da flussi migratori, spesso femminili, in uscita. Anche in questa regione, quindi, la situazione dei figli dei lavoratori migranti è stata portata alla ribalta ed anche qui, tra il 2007 ed il 2008, sono state portate a termine indagini sull'argomento.

In particolare, ricordiamo qui uno studio regionale condotto dall'Ispettorato di Polizia del Distretto di Cluj (Transilvania) dal titolo "Studio riguardante i bambini separati da uno od entrambi i genitori a causa della partenza all'estero per lavoro", che ha avuto come scopo la creazione un "efficace programma di prevenzione e intervento" che include una collaborazione attiva tra la polizia, l'Ispettorato scolastico distrettuale e l'amministrazione locale. Una seconda ricerca, conclusa all'inizio del 2008, dal titolo "Bambini con genitori a distanza", è stato condotto dal Centro Regionale per l'Assistenza Psico-pedagogica (Cluj) nell'ambito di un programma volto all'individuazione di progetti futuri di aiuto specificamente indirizzati ai minori con genitori all'estero (Centrul Judetean de Resurse si asistenta educationala 2008 e Inspectoratul de Politie Cluj 2007).

Come evidenziato da un recente studio dal titolo "Gli effetti della migrazione. I bambini rimasti a casa. Rischi e soluzioni" (Toth et al., 2008), gli effetti che la partenza dei genitori possono avere sui bambini rimasti in Romania dipendono dalla relazione tra i genitori prima della loro partenza e dall'evoluzione che questa ha avuto nel periodo durante la migrazione, dal contesto della famiglia allargata, nonché dall'età del bambino al momento della partenza dei genitori. I rischi ai quali invece i bambini vanno incontro in seguito alla mancanza di uno o di entrambi i genitori, sono soprattutto di carattere emotivo. La mancanza di affetto genitoriale e di sorveglianza adeguata spesso si traducono in disagi psicologici, basso rendimento scolastico ed assenteismo.

Tuttavia, tale situazione risulta essere dovuta nella sua quasi totalità al livello socio-professionale della famiglia ed alla sua struttura (è questo il caso di genitori divorziati o vedovi per esempio). Problematiche simili, infatti, sono riscontrabili in eguale misura anche nei casi di bambini che provengono da famiglie problematiche e con un livello socio-professionale basso, i cui membri non hanno scelto di emigrare. Anche la ricerca svolta a Cluj, "Bambini con genitori a distanza", giunge ad un risultato simile, le problematiche espresse dai bambini con genitori all'estero e bambini con genitori presenti in Romania essendo spesso molto simili.

Questo studio come dicevo fa parte di un programma più ampio che avrebbe come scopo quello di creare dei servizi per figli di migranti. Questo studio, quindi è stato il primo passo, diciamo così esplorativo per identificare le problematiche specifiche in base alle quali sviluppare i servizi nell'ambito di progetti. Tuttavia, al momento, finito lo studio siamo fermi perché pensiamo che molto probabilmente non c'è bisogno di servizi specifici. Noi non abbiamo identificato problematiche maggiori e diverse. Sono molti i minori con problemi, ed alcuni tra questi hanno i genitori all'estero ... e si dice che la causa sarebbe questa. Con il nostro studio, la nostra intenzione era quindi di capire se i bambini con genitori all'estero hanno problemi, per esempio di carattere emotivo, maggiori rispetto ai bambini con genitori qui, in Romania. Per quanto riguarda la scuola non sono comparse differenze significative per quanto riguarda la natura dei problemi con i quali i bambini si confrontano. Quelli con genitori qui si lamentano per la troppa poca libertà e per i conflitti con i genitori, l'unica differenza nelle risposte l'abbiamo riscontrata per la domanda "a chi vi rivolgete quando avete un problema?". Qui sono comparse delle percentuali diverse: i bambini con genitori all'estero infatti hanno risposto in percentuale maggiore di cercare di risolvere i problemi da soli, quindi mostrando maggiore indipendenza (Ruxandra Vasilescu, psicologa, Centro Regionale per l'Assistenza Psico-pedagogica, Cluj, Giugno 2008).

Analogamente l'indagine UNICEF ha individuato, per quanto riguarda l'impatto emotivo e/o psicologico, conseguenze simili nei bambini figli di migranti così come in bambini figli di genitori separati o con impegni lavorativi che comportano una forte riduzione del tempo trascorso insieme ai propri figli. Inoltre, quest'ultimo studio ha rilevato come soltanto nel

10% dei casi il rendimento scolastico dei minori con genitori all'estero è peggiorato in seguito alla loro partenza – mentre l'opinione pubblica, nel 67% dei casi, considera che la partenza per lavoro di uno od entrambi in genitori abbia un impatto negativo da questo punto di vista. Anche per quanto riguarda questioni legate alla salute dei minori, lo studio mostra come, nel caso di bambini con entrambi i genitori all'estero, l'incidenza di malattie, incidenti o apatie sia minore rispetto ad altri gruppi – quest'ultimo risultato viene collegato dai ricercatori al probabile atteggiamento “iper-protettivo” delle persone che hanno in cura questi bambini e che vogliono provare ai genitori che il bambino è in buone mani.

Da questi studi sembra quindi necessaria l'adozione di una prospettiva multidimensionale che non si soffermi sull'unico aspetto della migrazione, come spesso accade essendo questi studi finanziati proprio per indagare l'impatto della migrazione dei genitori sui figli nel paese di origine, ma che permetta di prendere in considerazione l'ampia gamma di fattori coinvolti e quindi responsabili delle difficoltà che possono emergere. Anche se non si può negare la presenza di casi in cui bambini mostrano per esempio un rendimento scolastico basso a causa della mancanza di supporto emotivo da parte dei genitori, in molti casi questa può rappresentare soltanto una situazione passeggera che corrisponde ad un periodo di adattamento alle nuove circostanze. Inoltre, spesso proprio questa mancanza e la consapevolezza del sacrificio dei propri genitori nella migrazione può far sì che l'impegno scolastico sia maggiore (Herrera, 2005).

La letteratura sulla famiglia transnazionale spesso mette in evidenza la riorganizzazione della famiglia in seguito alla partenza della madre, soprattutto mobilitando altri membri della rete parentale in modo da compensare la mancanza temporanea del genitore, e quindi le strategie compensative attivate in supporto dei figli rimasti nel paese di origine. Tuttavia, l'attenzione che le indagini condotte sull'impatto della migrazione dei genitori sui figli in Romania dedicano a queste azioni è molto limitata o del tutto inesistente, benché gli sforzi dei genitori per mantenere una partecipazione attiva nell'educazione e nella crescita dei figli vengano menzionati, anche se con le dovute cautele, da insegnanti od altri attori che si trovano a contatto con i bambini

I genitori dei bambini di molte località del distretto Bistrata-Nasaud (Transilvania), per esempio lavorano per lo più in Italia, Spagna e Irlanda. Usano il telefono per una partecipazione attiva a distanza nell'educazione dei figli. Contattano gli insegnanti per avere notizie sull'andamento scolastico dei figli, sul loro comportamento in classe, o per sapere cambiamenti nel programma di studio. Siamo di fronte ad una nuova dimensione dell'educazione scolastica attivata in seguito al fenomeno della migrazione dei genitori. I consigli ai propri figli, così come il feed-back vengono trasmessi via telefono. Una risposta al problema potrebbe essere un programma di “dopo-scuola” che potrebbe essere attuato attraverso un partenariato con organizzazioni non-governative specializzate nell'ambito scolastico<sup>52</sup>.

Pur riconoscendo i limiti di tali strategie compensative, sembra comunque importante prenderne nota in questo tipo di indagini per offrire un quadro dettagliato e, soprattutto, per evitare di innescare un processo di stigmatizzazione del genitore, e delle madri in particolare<sup>53</sup>, che spesso viene accusato dalla propria comunità di appartenenza e dall'opinione pubblica di abbandono dei propri figli (Shinozaki, 2007; Pedone, 2006).

### *1.3.2. I GENITORI DEI MIGRANTI: UNA PROBLEMATICHE POCO ANALIZZATA*

La popolazione anziana comincia, anche se molto lentamente, ad essere al centro della discussione per quanto riguarda le ricadute della migrazione, soprattutto femminile, nella

---

<sup>52</sup> Horatiu Catalano, Ispettore Scolastico Distretto Bistrata Nasaud.

<sup>53</sup> Un discorso comune non solo nelle società ad alto tasso di emigrazione e che si basa su una concezione, simbolica e pratica, della donna come elemento portante della famiglia.

nelle comunità di origine. Come evidenziato nei paragrafi precedenti, nei prossimi anni, anche la Romania sarà colpita da un *trend* di invecchiamento della popolazione che comporterà un forte aumento della popolazione ultra 65 (vedi tab. 4) e quindi potenzialmente di una fascia di popolazione vulnerabile e bisognosa di cure. Inoltre, il personale socio-sanitario esposto alla migrazione presenta una componente femminile maggioritaria<sup>54</sup>.

Tuttavia, l'attenzione all'impatto dell'emigrazione sulla popolazione anziana rimane scarsa come ci fanno notare alcuni tra gli intervistati, e le motivazioni sono più di una:

Le persone anziane non hanno ricevuto un'attenzione particolare dallo Stato romeno con particolare riferimento alla migrazione. I costi per i servizi per anziani sono molto alti ..... (Carmen Manu, responsabile dei Servizi sociali per anziani presso il Ministero del Lavoro e la Sicurezza e Coesione Sociale, Bucarest, Giugno 2008).

La migrazione ha ricadute anche sugli anziani, ma di questo fenomeno si parla molto meno. Non viene mediatizzato allo stesso modo dei bambini, non avrebbe lo stesso effetto (Mihai-Florin, Rosca, interv. citata).

Nonostante ciò, la richiesta di servizi per persone anziane rimaste sole in seguito alla partenza dei figli esiste, anche se ad offrire questo tipo di servizi, almeno per ora, sono soprattutto case di riposo e cura con costi elevati ed alle quali soltanto un gruppo privilegiato di anziani con figli all'estero può accedere. Un esempio è il centro per la cura degli anziani, GERON, situato in uno dei quartieri della capitale. La direttrice del centro ci fa notare come la maggior parte dei suoi clienti ha figli all'estero, ma ci dice anche che in questi casi si tratta di persone che hanno migrato per lo più regolarmente e per un lavoro qualificato e che quindi possono pagare la retta mensile alquanto elevata del centro – circa 1000 euro.

Nel nostro centro circa il 90% dei nostri 40 pazienti ha figli all'estero, ma la richiesta è in crescita ed abbiamo una lista d'attesa. È bastato che la prima persona arrivata qui avesse i figli all'estero e poi si è sparsa la voce. Siamo molto richiesti nonostante noi non facciamo alcun tipo di pubblicità. E ci sono anche altri centri come il nostro, anche se stanno nascendo soprattutto a Bucarest, nelle grandi città. Inoltre, coloro che pagano per questo tipo di servizi sono persone che sono emigrate per lavorare nel loro campo, qualificate (ibid.).

### 1.3.3. LE RIMESSE DELLE LAVORATRICI ROMENE: DI PIÙ E PIÙ WELFARE-ORIENTED

Indubbiamente, il fenomeno delle rimesse viene citato per lo più quando si vogliono evidenziare gli effetti, soprattutto positivi, delle migrazioni sulla realtà socio-economica dei paesi di origine. Nel solo 2002, i lavoratori e le lavoratrici romene impiegate all'estero hanno trasferito in Romania circa 1,2 miliardi di dollari. Tale cifra è salita a 3,6 miliardi di euro nel 2005, un aumento significativo, soprattutto se si tiene in conto che queste cifre fanno riferimento soltanto ai canali ufficiali di trasferimento attraverso istituti bancari (circa 60%). Nel 2007, secondo le stime fornite dalla Banca Nazionale Romena, il trasferimento di denaro da parte dei romeni all'estero è ulteriormente aumentato, arrivando a 7,16 miliardi di euro (con una crescita del 29,13% rispetto al 2006), una cifra che corrispondeva a più del 5% del PIL (Popescu e Juverdeanu, 2008). Seguendo lo stesso *trend*, il recente studio della Banca Mondiale – “Migration and Remittances Factbook 2008” – stima che le rimesse dei romeni che lavorano all'estero ammonteranno a 9 miliardi di dollari alla fine del 2008<sup>55</sup>.

Un aspetto interessante, soprattutto da una prospettiva di genere, viene evidenziato da una recente ricerca realizzata in Italia tra migranti di diverse nazionalità per conto dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI/CeSPI, 2008). Secondo questa, ad inviare più spesso soldi in patria sono le donne, e le lavoratrici romene sono tra le prime tra le diverse

<sup>54</sup> Dati forniti dalla Fondazione per l'Assistenza Comunitaria (Fundatia de Ingrijiri Comunitare) indicano che il 97% delle 1.240 che hanno seguito i loro programmi di formazione erano donne (Roth e Dobre, 2005).

<sup>55</sup> [<http://www.rri.ro/art.shtml?lang=8&sec=123&art=16508>].

nazionalità intervistate. Dalla stessa ricerca emerge anche che la componente femminile del campione intervistato, oltre a sostenere con le proprie rimesse le spese più frequentemente soggette a scadenze di pagamento, mostra una più decisa destinazione del proprio denaro a spese educative, sanitarie e previdenziali rispetto agli uomini.

L'istruzione dei figli, costituisce una delle spese nominate con più frequenza dalle intervistate sia romene anche nella ricerca CeSPI/FIERI (Castagnone et al., 2007), così come nella ricerca svolta tra le collaboratrici domestiche di Trento (Ambrosini e Boccagni, 2007). Infatti, in entrambi i casi, anche se tra i progetti menzionati dalle intervistate figurano anche la costruzione di una casa o l'avvio di una piccola attività, gli studi dei figli costituiscono certamente uno dei motivi che emerge con più assiduità. Tale fenomeno trova riscontro anche nelle risposte dei testimoni privilegiati intervistati in Romania per questa ricerca e che hanno inquadrato questa pratica nel più ampio processo di trasformazione della società romena post-'89.

La società romena si è trasformata e si sta tutt'ora trasformando. Viviamo in una società altamente burocratizzata e competitiva in cui il livello di educazione occupa un posto molto importante. Ecco quindi che si investe molto nello studio, o meglio nello studio in istituzioni scolastiche di prestigio. Con le rimesse anche i figli di famiglie non molto agiate cominciano ad avere accesso a scuole prestigiose, a doposcuola privati. Un mercato dei doposcuola che vede coinvolti spesso insegnanti, o professori universitari, delle scuole/università che frequentano. Il doposcuola privato diventa uno status-symbol e nello stesso tempo, quando gli stessi insegnanti/professori sono coinvolti, anche una condizione sine qua non per la promozione (Monica Serban, ricercatrice, Facoltà di Sociologia e Assistenza Sociale, Università di Bucarest, Bucarest, Giugno 2008).

#### *1.3.4. MIGRAZIONE E SKILL-DRAIN IN CAMPO SOCIO-SANITARIO*

Oltre alle difficoltà legate ad un lento e problematico processo di decentramento che ha comportato in molti casi una non equa distribuzione dei fondi, soprattutto per quanto riguarda le politiche sociali, il settore socio-sanitario in Romania si trova di fronte un'ulteriore ostacolo: quello della carenza di personale a causa dell'emigrazione.

I siti internet che pubblicizzano posti di lavoro sono pieni di annunci per personale medico romeni, infermieri, carers, in paesi come l'Italia, UK, USA, Israele, Spagna, Germania, Canada ed altri (<http://www.jobbank.ro/jobseekers/>). Gli stipendi romeni molto bassi da una parte e la mancanza di personale soprattutto nei paesi europei fanno sì che i romeni diventino un'importante risorsa di personale medico qualificato, operatori sociali, ed altre tipologie di care-workers in un mercato del lavoro con una crescente domanda (Prof. Maria Roth, Facoltà di Sociologia e Assistenza sociale, Università Babes-Bolyai, Cluj-Napoca, Giugno 2008)

Dal 2007, secondo la normativa europea 36/2005/EC riguardante il riconoscimento delle qualifiche professionali, la laurea in medicina, ed anche le qualifiche di medico dentista, farmacista, infermiere, ostetrica sono riconosciute negli Stati membri dell'Unione. A partire dal 15 gennaio 2007, il Ministero della Salute Pubblica romeno emette dietro richiesta, ed in seguito ad una verifica delle competenze, un certificato di riconoscimento della qualifica. Secondo i dati del Ministero, sono state 3,500 le richieste fatte da medici (inclusi dentisti e farmacisti) entro la fine di agosto 2007. Di questi, 2,800 hanno ricevuto, entro la fine dell'anno, la certificazione necessaria per poter esercitare la professione all'estero, mentre 700 erano ancora in processo di verifica. Per quanto riguarda infermieri ed ostetriche, sono state fatte circa 2,600 richieste<sup>56</sup>.

Tuttavia bisogna tener presente che sia i dati del Ministero che quelli del CMR rappresentano una stima delle persone che intendono migrare e non di quelle che hanno effettivamente

---

<sup>56</sup> [<http://www.euro.who.int/Document/E91689.pdf>]; Galan, A. (2007) Migratia personalului medical [[http://www.cpss.ro/UserFiles/articleFiles/Migratia%20personalului%20medical\\_AG\\_10031413.pdf](http://www.cpss.ro/UserFiles/articleFiles/Migratia%20personalului%20medical_AG_10031413.pdf)], Centrul pentru Politici si Servicii de Sanatate (CPSS), Bucuresti.

lasciato il paese. Nel 2007, un'indagine condotta dal Collegio Nazionale Rumeno dei Medici, ha rilevato che il 54% dei medici intervistati vorrebbe lavorare all'estero e 89% tra questi vorrebbe lavorare in un paese dell'Unione europea. Francia, Germania ed il Regno Unito sono tra i paesi più richiesti dai medici romeni viste le loro politiche attive di reclutamento di personale straniero. (Vladescu, C. et al. 2007). Anche l'Italia e la Spagna risultano tra le mete importanti, preferite soprattutto da infermieri ed ostetriche.

Nella nostra zona [Transilvania e Maramures] abbiamo assistenti sociali che sono partiti con contratti per lavoro in Gran Bretagna prima del 2007. Questo è diventato un problema serio per quanto riguarda il settore dell'assistenza socio-sanitaria, ma è diventato un problema già prima del 2007, la maggior parte sono infatti partiti tra il 2002-2004 – mi riferisco soprattutto ad assistenti sociali in questo periodo. Anche quelli che si laureano ora, perché si prende una laurea come qualifica in questo settore, si preparano già in facoltà per andare fuori. Sì, perché la migrazione credo continuerà perché nei paesi occidentali l'invecchiamento della popolazione è già considerato un problema sociale e quindi richiedono gente specializzata. Forse da noi poi arriverà gente da altri paesi (Mihai-Florin Rosca, interv. citata).

Altri dati ci vengono forniti dal Collegio Nazionale Romeno dei Medici (CMR): dal 1° gennaio al 1° settembre 2008, 957 persone hanno richiesto i documenti necessari – certificato di idoneità morale (*probitate morala*) – presso il CMR per poter esercitare la professione all'estero. La maggior parte dei certificati sono stati emessi a Bucarest (309), Iasi (102) e Timis (102), Cluj(63), Caras Severin (40), Vaslui (35), Constanta (25)<sup>57</sup>. In altre parole, circa il 4% dei medici romeni, una percentuale alquanto alta secondo il medico Vasile Astarastoe, presidente del CMR:

“la stessa percentuale che nel 2008 si è verificata nei soli primi nove mesi, nel 2007 era stata registrata nell'arco dell'intero anno. Siamo quindi di fronte ad una crescita significativa che dovrebbe far preoccupare le autorità romene”<sup>58</sup>.

La maggiore carenza di personale si verifica soprattutto nelle città di provincia e nelle zone rurali, e la scelta di migrare è spesso legata alle difficoltà di praticare le professioni mediche e paramediche in queste aree.

La richiesta nelle città è alquanto limitata mentre c'è grande richiesta nelle zone rurali dove però le condizioni di lavoro sono molto difficili. Il personale quindi ci sarebbe, ma c'è poca volontà di lavorare nei villaggi o nei piccoli comuni. Infermieri professionali, e più di recente anche assistenti sociali, migrano verso paesi come Ungheria, Israele e UK. Anche la Germania ma per periodi più brevi. La Romania ha molte scuole statali e private di preparazione professionale nell'ambito dell'assistenza sociale. Le persone che si formano in questo settore spesso migrano, visto che il mercato del lavoro locale non risulta molto attraente per questo tipo di lavori (Prof. Maria Roth, interv. citata).

La responsabile dei Servizi sociali per anziani presso il Ministero del Lavoro e la Sicurezza e Coesione Sociale evidenzia alcuni aspetti esogeni che contribuiscono all'aumento della migrazione tra il personale socio-sanitario:

Lo Stato romeno ha un programma nazionale che assicura il finanziamento e la formazione di personale socio-sanitario attraverso le autorità locali. Purtroppo, una volta che gli operatori sono stati formati e dovrebbero entrare sul mercato del lavoro, ciò che succede nella maggior parte dei casi è che non sono soddisfatti delle condizioni lavorative e degli stipendi. Ecco, quindi che il mercato del lavoro in Occidente sembra più attraente per coloro che sono preparati per questo tipo di servizi. Nella maggior parte dei paesi dell'UE, le persone anziane con necessità di accudimento ricevono un'indennità con la quale possono pagare questi servizi a domicilio. Ecco quindi che hanno la possibilità di pagare. In Romania invece ci si sta orientando verso un sistema di

---

<sup>57</sup> Dati presentati al Raduno delle Organizzazioni Professionale dei Medici dell'Europa centrale e del sud-est, Caransebes (Romania) 12-13 Ottobre 2008.

<sup>58</sup> Intervista con Dr. Vasile Astarastoe in [www.adevarul.ro/articole/cod-rosu-in-spitale-medicii-pleaca-in-masa-din-tara.html].



sostentamento della famiglia affinché la famiglia stessa possa prendersi cura della persona anziana al suo interno (Carmen Manu, interv. citata).

Mentre la direttrice di GERON, organizzazione non-governativa che si occupa della cura agli anziani, sottolinea altri aspetti legati al tipo di formazione degli assistenti-sociosanitari ed alle caratteristiche del mercato del lavoro romeno:

Il problema è dovuto anche al sistema che prepara questi assistenti socio-sanitari. Nelle università viene offerta una preparazione teorica e quella pratica dovrebbero farla negli ospedali ma in questi casi non si tratta mai di servizi esternalizzati, per esempio a domicilio. Come conseguenza di ciò, una volta finita l'università risulta per loro difficile trovare lavoro presso società private o Ong che offrono servizi per anziani per esempio, semplicemente perché non hanno esperienza, sanno la teoria ma mancano di esperienza. Negli ospedali non assumono assistenti-sociosanitari, presso le autorità locali dove c'è bisogno di assistenti socio-sanitari gli stipendi sono molto bassi, spesso inoltre si tratta di zone rurali, lontane e con pochi servizi, mentre come dicevo i privati chiedono esperienza. In questo contesto i giovani laureati possono scegliere tra partire, o rimanere ma perdere la propria qualifica, iniziando a lavorare in altri settori" (Dr. Aurelia Curaj, Direttrice Ong GERON, Bucarest, Giugno 2008).

Sempre per quanto riguarda la formazione del personale sanitario, l'Ordine degli Infermieri ed Ostetriche (OAMMR) ha denunciato una realtà sempre più diffusa in alcune zone della Romania soprattutto negli istituti privati con specifico sanitario. Nella regione del Maramures, sempre più istituti modellano il proprio programma di studi secondo le richieste del mercato del lavoro dei paesi occidentali dell'UE e non per rispondere alle necessità locali.

“Se i paesi membri dell'UE richiedono infermieri generalisti, si fanno classi che preparano infermieri generalisti invece di classi per infermieri specializzati in radiologia o ginecologia che invece sono richiesti sia in Maramures che nel resto del paese”<sup>59</sup>.

In questo contesto, pare si stia affacciando un nuovo fenomeno, più recente ed ancora poco analizzato: quello del ritorno dei medici romeni per lavorare però nel privato, dove gli stipendi possono superare anche di circa tre volte lo stipendio di un medico impiegato nella sanità pubblica. Si verifica quindi un percorso che vede un passaggio dal pubblico al privato via brevi esperienze di lavoro all'estero<sup>60</sup>.

### *1.3.5. L'EMIGRAZIONE E LA SUA RAPPRESENTAZIONE MEDIATICA: I FIGLI DEI MIGRANTI AL CENTRO DELL'ATTENZIONE*

I policy-maker in Romania hanno sempre percepito l'emigrazione come pura “mano d'opera” da mandare o richiamare in patria a seconda dei bisogni. Il fenomeno in effetti non è stato problematizzato finché non è diventata evidente una mancanza di mano d'opera in Romania. È stato soltanto allora che l'emigrazione è apparsa in una luce diversa, è apparsa come un problema per la società romena, un problema legato al fatto che mancava mano d'opera (Monica Serban, interv. citata).

L'intervista citata evidenzia uno dei due maggiori temi legati alla migrazione per lavoro che negli ultimi tre anni sono apparsi sulle pagine dei giornali romeni ma anche nei notiziari e trasmissioni televisive che hanno trattato l'argomento. Se inizialmente si era diffusa un'immagine positiva della migrazione come vettore di sviluppo economico del paese, soprattutto come conseguenza dell'ingente afflusso di denaro sotto forma di rimesse, in seguito i media hanno contribuito alla creazione di una rappresentazione in cui l'emigrazione è diventata un problema per il paese e quindi per la società romena.

Non sono pochi, infatti, gli articoli che identificano nella migrazione una delle maggiori cause del deficit di manodopera in Romania e, quindi, della necessità di ricorrere a lavoratori di altre

<sup>59</sup> Da intervista con Viorica Totorean, presidente OAMMR Maramures, in [www.adevarul.ro/articole/asistenti-medicali-pregatiti-pentru-europa.html].

<sup>60</sup> [http://www.zf.ro/profesii/traseul-medicilor-romani-de-la-stat-la-privat-via-strainatate-3291773/].

nazionalità, soprattutto per quanto riguarda il lavoro non qualificato, in settori come l'edilizia per esempio<sup>61</sup>.

Inoltre, gli stessi lavoratori emigrati sono visti anche come possibile futuro peso per il sistema di welfare del proprio paese. Infatti, il Rapporto sull'inclusione sociale pubblicato nel 2006 dal Ministero del Lavoro, della Solidarietà Sociale e Famiglia<sup>62</sup> evidenzia una crescente preoccupazione per quanto riguarda i cittadini romeni emigrati per lavoro. Secondo il Rapporto, un'ampia parte (non ci sono chiare stime) di questi lavoratori è impiegata nell'economia informale e quindi non contribuisce al sistema pensionistico del proprio paese o del paese di destinazione. Si tratta dunque di una fascia di persone che molto probabilmente dovrà ricorrere o alle prestazioni della sicurezza sociale al proprio rientro in patria, oppure dovrà beneficiare del reddito minimo.

Tuttavia, l'impatto della migrazione sui figli dei migranti rimane l'argomento più trattato dalla stampa romena in tema di emigrazione. Nonostante il richiamo delle più recenti ricerche ad un ridimensionamento dell'allarme intorno alle situazioni di (possibile) rischio in cui i minori possono trovarsi, la partenza dei genitori, ed in particolare delle madri con figli piccoli, continua ad essere ripresa dai giornali con toni allarmistici che costantemente dipingono la situazione nelle tinte di una drammatica emergenza sociale.

Se in una prima fase hanno dato voce a situazioni di disagio, richiamando l'attenzione sulle difficoltà con le quali alcuni figli di migranti si confrontano in seguito alla partenza di uno od entrambi i genitori, con l'andare del tempo i media hanno contribuito alla creazione di un vero e proprio allarme sociale che porta con sé un inevitabile processo di stigmatizzazione della figura del migrante e della donna/madre in particolare.

Come viene evidenziato da una recente analisi condotta da UNICEF Romania (2008) su alcune tra le maggiori testate romene, la carta stampata, ma anche la televisione, hanno accordato un'attenzione particolare al fenomeno, ponendo l'accento soprattutto sugli aspetti sensazionalistici del fenomeno. Non può non sorprendere il numero particolarmente elevato di articoli, ben 102, che tra il 1° gennaio ed il 15 ottobre 2007, apparsi sui giornali analizzati e che avevano come tema principale l'impatto sui figli dell'emigrazione all'estero per lavoro dei genitori. La maggior parte degli articoli, inoltre, enfatizzava una ricaduta negativa del fenomeno migratorio; sono stati pubblicati in concomitanza con accadimenti tragici che vedevano coinvolti minori i cui genitori erano all'estero per lavoro, o allorquando venivano rese pubbliche le statistiche sull'entità del fenomeno.

Anche se gli articoli dovrebbero, stando ai titoli, esaminare il tema della migrazione per lavoro, nel 90% dei casi, l'osservazione si concentra soltanto sui figli minorenni di migranti. In più della metà dei casi (64%), la questione dei figli rimasti in Romania viene rappresentata come un fenomeno di massa generalizzato a livello nazionale e, nel 39% dei casi, gli articoli presentano i risvolti negativi del fenomeno migratorio sui minori figli di migranti, nell'8% dei casi sono presentate le conseguenze sia positive che negative, mentre soltanto nel 3% dei casi vengono presentati effetti positivi verificatisi con la migrazione (UNICEF, 2008).

---

<sup>61</sup> "La libera circolazione della mano d'opera in Europa ha provocato, oltre agli effetti positivi per quanto riguarda l'economia, anche una serie di conseguenze negative che hanno colpito il mercato del lavoro in particolare". "Nell'edilizia, il mercato necessita circa 550.000 lavoratori nel periodo compreso tra 2008-2009, ed al momento ci sono soltanto 380.000 lavoratori disponibili" - 9AM News, [<http://www.9am.ro/stiri-revista-presei/2007-12-20/in-constructii-lipsesc-170-000-de-muncitori.html>].

<sup>62</sup> Ministerul Muncii, Familiei si Protectiei Sociale (2008) Raportul National Strategic privind Protectia Sociala si Incluziunea Sociala 2008-2010, [<http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Rapoarte-Studii/081208Raportul2008-2010.pdf>].

### 1.3.6. REAZIONI ISTITUZIONALI

La ricerca CeSPI/FIERI in Romania, già citata, aveva individuato alcune iniziative avviate nel paese in risposta ad alcune nuove necessità create dall'aumento dell'emigrazione per lavoro. Si trattava allora di una fase iniziale, in cui l'attenzione all'impatto della migrazione soprattutto femminile sulla società di origine si era tradotta in una ricerca di politiche che potessero rispondere a ciò che veniva percepito come un "nuovo" squilibrio nel seno della collettività. Queste prime proposte, tuttavia, riguardavano per lo più un campo specifico delle politiche sociali, un campo che già in passato aveva beneficiato di un'attenzione particolare: la tutela di minori. A distanza di due anni, è ancora la stessa area a ricevere maggiore attenzione sia da parte delle istituzioni governative che da parte del terzo settore e della società civile.

Come già evidenziato nei paragrafi precedenti, quella della tutela dell'infanzia è un'area in cui, a partire dagli anni '90 si sono concentrati molti sforzi sia da parte del governo romeno, soprattutto attraverso una riforma della legislazione in vigore, sia da parte di attori internazionali che sono intervenuti in maniera considerevole soprattutto da un punto di vista finanziario. Quest'attenzione ha portato ad un miglioramento considerevole della situazione di tantissimi minori a rischio che si trovavano negli istituti statali creati durante il regime Ceausescu e di tanti altri bambini in difficoltà, soprattutto grazie all'intervento delle numerosissime Ong sorte proprio grazie all'interesse di organizzazioni internazionali e governi stranieri.

Nello stesso filone di intervento, si è inserita, da circa tre anni una nuova tematica, quella dei minori con genitori emigrati per lavoro. Anche questa volta, i media hanno giocato un ruolo centrale nel dare voce ad una nuova situazione di disagio, ma se negli anni precedenti le immagini di bambini costretti a vivere nella miseria e lo squallore degli orfanotrofi erano dirette soprattutto ad un pubblico internazionale, adesso articoli e trasmissioni televisive sono dirette anche, o soprattutto, ad un pubblico romeno portando all'attivazione di diversi attori.

Gli interventi più numerosi sono soprattutto di natura esplorativa, studi, indagini che mirano ad analizzare il fenomeno e quindi a fornire raccomandazioni per interventi di *policy* o per pratiche da attuare da parte dei vari attori a diretto contatto con i minori. Il numero di studi, come si è detto, è aumentato dal 2006 e a condurli non sono più soltanto Ong o organizzazioni internazionali ma anche le autorità locali che, in seguito alla delocalizzazione dei servizi sociali, punto cardine della riforma dei servizi sociali del governo romeno, sono diventate gli attori principali per quanto riguarda la fornitura di gran parte dei servizi di welfare<sup>63</sup>.

Negli ultimi due anni molte tra le organizzazioni internazionali o le numerosissime Ong che in Romania si occupano di bambini in difficoltà hanno iniziato, o hanno introdotto nel proprio programma, attività che si rivolgono a bambini cosiddetti *left behind*. I centri diurni di doposcuola e la consulenza psicologica sono tra i servizi offerti dalle ONG, scuole e Dipartimento per l'assistenza sociale e la protezione del bambino (DGASPC).

Nell'ambito delle politiche, nel 2006, il Governo romeno ha emesso una Decisione Governativa 683/2006) – che si aggiunge alla Legge 156/2000 sulla protezione dei cittadini romeni che lavorano all'estero – che stipula l'obbligatorietà per ogni genitore che emigra per

---

<sup>63</sup> Dal 2005, presso ogni comune, c'è un Dipartimento per I Servizi Sociali e la Protezione del Bambino. Inoltre, da un punto di vista operativo, il decreto legge numero 272 del 2004, approvato sempre nell'ambito della riforma amministrativa, prevedeva la creazione di Consigli Comunali per la Consulenza (CCC) per l'identificazione, nei singoli comuni, dei minori a rischio. Gli stessi consigli, inoltre, dovrebbero attuare un piano di intervento volto ad offrire i necessari servizi. Tuttavia, a più di tre anni dalla decentralizzazione dei compiti a livello locale, i casi in cui i CCC svolgono i propri compiti in maniera efficace sono ancora molto rari a causa "della mancanza di coordinazione e quindi collaborazione tra i vari attori locali che si trovano a contatto con le famiglie (servizi sociali comunali, chiesa, scuola, unità sanitarie locali, ecc. (Intervista assistente sociale, Dipartimento di assistenza sociale e protezione del bambino, DGASPC, judetul Cluj).

lavoro di registrare la propria partenza presso il dipartimento dei servizi sociali del Comune di appartenenza. Nello stesso anno, un Ordinamento promulgato dall’Autorità Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Bambini (219/2006) ha introdotto tra le priorità del sistema nazionale di protezione dei minori il tema dei figli dei migranti, considerati come categoria a rischio. A differenza della Decisione Governativa, tuttavia, l’Ordinamento 219/2006 ha trasferito dall’individuo alle amministrazioni locali le responsabilità di identificazione delle famiglie in cui uno od entrambi i genitori si trovano all’estero per lavoro e di intervento nel caso si verificano casi di tutela inadeguata. Tuttavia ci sono due ostacoli che rendono lacunosa la raccolta di informazioni: Da una parte, nell’ordinamento non sussiste l’obbligo da parte dei Comuni di effettuare tale operazione, dall’altra, l’ordinamento non è stato accompagnato da un’adeguata distribuzione di fondi per la sua implementazione.

Abbiamo provato a colmare questa lacuna dell’Ordinamento e quindi introdurre sanzioni per i Comuni che non forniscono statistiche in questo senso, attraverso la creazione di un partenariato tra il Ministero degli Interni ed il Ministero per la Riforma Amministrativa. Tuttavia, tale partenariato non è stato portato a termine (Gabriela Tonk, Vicepresidente ANPDC, Bucarest, giugno 2008).

L’anno seguente, la stessa Agenzia Nazionale per la Protezione dei Diritti del Bambino (ANPDC) ha proposto che nei Programmi di Interesse Nazionale (PIN) venisse inclusa anche la creazione di servizi per i bambini con genitori all’estero. In una fase successiva, tale proposta è stata revisionata sulla base di una prospettiva più ampia secondo la quale i PIN 2007 dovrebbero creare servizi per tutti i minori a rischio senza alcun focus particolare sui figli dei migranti.

Vogliamo rafforzare la capacità delle autorità locali di offrire servizi alle famiglie attraverso la creazione di centri comunitari [*community centres*]. L’ANPDC ha un programma di finanziamento, per i prossimi 4 anni, attraverso il quale vogliamo creare ben 200 centri nelle aree con maggior bisogno” [...] “Noi abbiamo, dall’inizio, sostenuto un intervento integrato. Le politiche quindi non devono essere indirizzate specificamente ai figli dei migranti, ma ai bambini a rischio in generale. Secondo noi, la rete di assistenza sociale deve offrire appoggio a tutti i bambini a rischio e quindi anche ai figli dei migranti. Ovviamente ci sono aree in cui i nostri servizi sono di successo, altre in cui non riusciamo ad offrire la stessa qualità (idem.).

Per una migliore gestione della migrazione per lavoro, nel 2007 il Governo romeno ha anche deciso, e successivamente implementato, la creazione di un Dipartimento per la Mobilità della Forza Lavoro nell’ambito del Ministero del Lavoro, Famiglia e Solidarietà Sociale. Le due Fiere che offrivano posti di lavoro in Romania ai cittadini romeni in Spagna e Italia, sono state le principali attività del 2008, mentre l’elaborazione ed l’implementazione di una strategia per il governo della frontiera di stato e dell’immigrazione nel periodo 2007-2010, insieme ad un piano per favorire il rientro dei cittadini romeni che lavorano all’estero, rappresentano le priorità di azione nei prossimi anni.

In concomitanza con l’apertura di tale dipartimento, presso le ambasciate romene in Italia, Spagna, Germania e Israele sono state aggiunte le figure di addetti alle questioni lavorative. In particolare, per quanto riguarda la collaborazione con l’Italia nel settore del lavoro e in ambito sociale e dell’assistenza sociale,

“...consapevoli che la libera circolazione delle persone nello spazio europeo rappresenta un arricchimento ed un’opportunità per i due Paesi, Italia e Romania si impegnano a collaborare per quanto riguarda la mobilità dei lavoratori e a promuovere, nell’ambito delle rispettive responsabilità e competenze, avvalendosi altresì degli strumenti comunitari disponibili, politiche di integrazione ed inclusione sociale, scambio di buone pratiche e programmi d’intervento a favore delle categorie svantaggiate, inclusi i Rom, nonché programmi di incentivazione del rimpatrio volontario nel Paese di origine<sup>64</sup>”.

---

<sup>64</sup> [<http://roma.mae.ro/index.php?lang=it&id=73685>].

Italia e Romania si impegnano inoltre “a rafforzare la collaborazione tra Istituzioni centrali, Regioni ed enti locali, aziende sanitarie ed ospedaliere, istituti di ricerca e scientifici nel settore della salute e delle scienze mediche, ad agevolare, anche attraverso l’utilizzazione dei fondi europei, il trasferimento di esperienze e l’armonizzazione degli standard del Sistema sanitario nazionale romeno con quelli vigenti in ambito comunitario, e a scambiare informazioni sui rispettivi regimi di assicurazione sanitaria e ad avviare un negoziato per la conclusione di un Memorandum in materia di collaborazione nel campo della salute e delle scienze mediche<sup>65</sup>”.

---

<sup>65</sup> *ibid.*

## 2. UCRAINA

### 2.1. L'emigrazione dall'Ucraina: tendenze e sviluppi

#### 2.1.1. LA MIGRAZIONE UCRAINA: ALCUNI CENNI STORICI. L'ESODO DOPO IL 1989: CARATTERISTICHE, PAESI DI DESTINAZIONE E INSERIMENTO LAVORATIVO

L'Ucraina è emersa sulla mappa politica solo a partire dall'indipendenza, nel 1991. Ex Repubblica sovietica, un tempo separata dalla cortina di ferro, è gradualmente diventata e sta diventando un attore indipendente nell'economia e nella politica europea. I significativi cambiamenti geopolitici avvenuti dopo il collasso dell'URSS, l'apertura delle frontiere nel 1991 e le trasformazioni connesse al passaggio da un'economia pianificata a un'economia di mercato hanno portato alla formazione di un notevole flusso migratorio, la cosiddetta quarta fase dell'emigrazione ucraina (Satzevich et al. 2006).

La traiettoria storica dell'emigrazione ucraina è un fenomeno complesso e ancora poco analizzato; tuttavia, gli studiosi sono concordi nel riconoscere quattro fasi principali di questo processo. La prima ondata migratoria va collocata a cavallo del XIX e XX secolo. Fino alla Prima Guerra Mondiale, l'Ucraina era infatti divisa in due parti: la parte occidentale era sotto il controllo dell'Impero Austroungarico, mentre l'Ucraina dell'Est era sotto il controllo della Russia. Spinto dalla povertà e dalla mancanza di terra, oltre il 10 per cento della popolazione dell'Ucraina occidentale è emigrato negli Stati Uniti, in Canada e in America latina, principalmente in Brasile (Malynovksa 2006). Gli ucraini dell'Est, invece, sono emigrati in via prioritaria verso le province orientali dell'Impero russo – Ural, Volga, province asiatiche. Questa canalizzazione della migrazione, dall'Ovest del paese verso l'Europa e dall'Est verso la Russia è rimasta una costante dei flussi in uscita e permane tuttora sebbene, come vedremo, in modo più sfumato. Come risultato di queste mobilitazioni, entro il 1914 erano 3,4 milioni gli ucraini che vivevano all'interno dell'Impero Russo e tra i 700 e i 750 mila gli ucraini che vivevano negli Stati Uniti, Canada e Brasile (Chaloff 2008).

La seconda ondata migratoria ha luogo dopo la Prima Guerra Mondiale. In quest'epoca, l'Ucraina occidentale si ritrova divisa tra Polonia, Romania e Unione Sovietica. La guerra mondiale, la rivoluzione e la guerra civile hanno portato all'esilio degli oppositori del regime sovietico, contribuendo così alla formazione di comunità ucraine all'estero. Questa seconda ondata era di estrazione sociale più elevata della prima e principalmente composta da intellettuali, politici, ufficiali dell'esercito e soldati in fuga dall'appena formato impero sovietico.

Al tempo della collettivizzazione forzata delle terre, i raccolti di grano ucraino (il granaio di Europa) furono confiscati, portando milioni di ucraini letteralmente a morire di fame. Si tratta del cosiddetto fenomeno dell'Homodor, un eccidio che ha raggiunto dimensioni tali da portare oggi i politici e la diaspora ucraina a richiederne il riconoscimento come tentativo di genocidio. Nel frattempo, 200.000 famiglie contadine (circa un milione di persone) venivano “deculakizzate” – termine che rimanda all'oppressione dei contadini abbienti (*kulaki*) accusati di avere legami con il capitalismo – e deportate (Malynovska 2006).

Con l'avvento al potere di Stalin gli “spostamenti” divennero vere e proprie mobilitazioni forzate. Nel 1935 le autorità sovietiche organizzarono la deportazione forzata di 415.000 ucraini di etnia polacca e tedesca provenienti dalle zone occidentali del paese verso le regioni centrali e orientali della Russia in modo da allontanarli dai confini sovietici (Pobol et al., 2005).

Nel 1939 in seguito alla firma del patto Molotov-Ribbentrop, Hitler e Stalin si spartiscono la Polonia, il cui territorio comprendeva anche gran parte dell'Ucraina occidentale, tra cui l'importante città di Leopoli. Tra il 1939 e il 1941, l'amministrazione sovietica ha deportato

almeno un milione di persone provenienti dall'Ucraina occidentale, sospette di tradimento politico. Negli anni '30 e '40, l'oppressione delle minoranze etniche ha portato le autorità sovietiche a deportare anche 450.000 ucraini di origine tedesca, oltre 200.000 tatars della Crimea, e numerosi polacchi, bulgari, armeni e greci (Malynovska 2006).

Una terza ondata migratoria, piccola ma influente, ha avuto luogo dopo la II Guerra Mondiale. Quando l'Armata Rossa si è rimpossessata dei territori conquistati dai nazisti, i nazionalisti ucraini sono fuggiti in Occidente (Chaloff 2008). Le mobilitazioni forzate hanno creato una forte diversificazione della composizione etnica della popolazione. In epoca sovietica il numero degli ucraini che vivevano in altre repubbliche dell'URSS è cresciuto in modo consistente. Gli anni '80 si caratterizzano soprattutto per migrazioni interne verso stati della Federazione, o nei vicini paesi dell'Europa orientale: in genere si trattava di migrazioni per lavoro e di lungo periodo, mentre migrazioni stagionali erano diffuse nelle regioni dell'Ucraina occidentale da cui oggi si originano la maggior parte dei flussi verso l'Italia (Pirozkhov et al. 2003). L'emigrazione verso paesi al di fuori del territorio sovietico era fortemente limitata e controllata. L'autorizzazione a uscire dall'URSS era rilasciata solo per ragioni di ricongiungimento familiare ed era garantito in genere ai cittadini ucraini di origine ebraica che si recavano in Israele o a quelli di origine tedesca diretti in Germania.

Questa restrittiva politica migratoria venne allentata solo a partire dagli anni '80, epoca della perestroika. Nel 1987, 5.400 ucraini ricevettero il permesso di emigrare, altri 36.500 nel 1989, 90.000 nel 1990. La maggior parte di questi emigranti era diretta in Israele. In realtà, a causa della Guerra del Golfo, solo 76,500 effettivamente partirono.

Secondo l'ultimo censimento sovietico del 1989, in quell'anno 6,8 milioni di ucraini vivevano fuori dai confini sovietici, la maggior parte residenti in Russia (4,4 milioni) e in Kazakistan (890 mila). Allo stesso tempo, l'Ucraina accoglieva popolazioni di altre repubbliche sovietiche, in particolare russi; mentre i lavoratori ucraini dopo aver lavorato in altre repubbliche, raggiunta l'età della pensione, facevano ritorno al paese di origine.

#### *2.1.2 IL SISTEMA MIGRATORIO DOPO L'INDIPENDENZA: LA QUARTA ONDATA MIGRATORIA. CARATTERISTICHE, PAESI DI DESTINAZIONE E BACINI DI PROVENIENZA*

La fine dell'era sovietica e il raggiungimento dell'indipendenza nel 1991 hanno portato a notevoli trasformazioni del panorama migratorio: si tratta della cosiddetta quarta fase dell'emigrazione. Gli esperti intervistati hanno individuato cinque novità principali:

1. il ritorno di cittadini di origine ucraina residenti nelle ex Repubbliche sovietiche;
2. il ritorno di importanti comunità ucraine deportate fuori dal paese dopo la II Guerra Mondiale (tatars di Crimea, turchi Mtskhetiani, bulgari, armeni, greci, tedeschi);
3. la fuoriuscita di varie comunità etniche (comunità ebraica ucraina, *ethnic Germans*, *ethnic Russians*, altri gruppi con diverse origini etniche);
4. la migrazione regolare e irregolare per motivi economici di cittadini ucraini verso i paesi occidentali (Europa, Usa, Canada), sia di breve che di lungo periodo;
5. la migrazione irregolare di cittadini di paesi terzi attraverso l'Ucraina in direzione dei paesi dell'Europa occidentale (migrazione di transito).

Per quanto riguarda i flussi in uscita, la quarta ondata migratoria è sicuramente uno dei più importanti eventi della storia ucraina recente e ha profondamente cambiato anche il profilo delle diaspore ucraine da lungo stanziate negli Stati Uniti e in Canada (Wolowina 2008). Dopo l'indipendenza, l'apertura delle frontiere nel 1993 e le nuove disposizioni per il rilascio dei passaporti internazionali a partire dal 1994 hanno permesso ai cittadini un accesso ai mercati del lavoro europei e internazionali, incoraggiando la crescita dell'emigrazione

(Pirozkhov et al. 2003, Malynovska 2006). Non vi sono statistiche affidabili sui flussi in uscita e in ingresso dopo l'indipendenza. Del resto, l'Ucraina si è trovata a far fronte alla migrazione internazionale senza alcuna esperienza precedente di regolamentazione dei flussi e delle uscite e senza un quadro normativo chiaro, organi dedicati ed esperti del settore<sup>66</sup>.

Le ragioni che sottostanno a questa emigrazione sono comuni a molte ex Repubbliche sovietiche. Il passaggio all'economia di mercato ha avuto conseguenze drammatiche sulle condizioni di vita: inflazione, salari non regolarmente pagati, disoccupazione, sottoccupazione o presenza discontinua sul mercato del lavoro, inflazione e innalzamento del costo della vita, privatizzazione e conseguente mancanza di un'abitazione sono tutte ragioni all'origine della scelta di partire. La migrazione del post 1989 si presenta come una risposta nuova e inaspettata ad una situazione di crisi.

Alcune stime parlando di 7 milioni di persone attualmente fuori dal paese (UE 2006), circa il 10 per cento della popolazione.

Nei primi anni '90 a comporre questo notevole flusso in uscita erano cittadini ucraini di diverse origini etniche che hanno fatto ritorno nei paesi di provenienza, principalmente Russia, Israele e Germania. Molti si sono recati negli stati Uniti (Wolowyna 2006) e in Canada in modo permanente. Ben presto, a questi flussi si è sostituita un'emigrazione per motivi di lavoro, in genere non documentata, diretta principalmente verso l'Europa e la Russia (Chaloff 2008).

Da una *survey* realizzata dalla National Academy of Sciences (NAS) nel 2001, un'indagine sociologica compiuta in otto regioni ucraine, risulta che in quell'anno la popolazione straniera residente all'estero era compresa tra 800.000 e 2,3 milioni di unità (Pirozkhov et al. 2003). Nel 10,2 per cento delle famiglie ucraine risultava esservi un membro della famiglia con precedenti esperienze di migrazione temporanea, dato che portava a stimare la migrazione effettiva 70 volte più alta di quella ufficialmente registrata. Flussi particolarmente elevati si registravano nelle regioni di confine, sia orientali che occidentali, con un picco nella zona transfrontaliera della Zakarpatia. Risultava inoltre che la popolazione rurale fosse più incline ad emigrare di quella urbana; per quanto riguarda il genere dei migranti, il 75 per cento erano uomini. Le persone coniugate e divorziate (soprattutto donne) avevano una propensione ad emigrare maggiore dei single.

Si registra una diversa durata della permanenza all'estero secondo la destinazione. Migrazioni temporanee (di qualche mese) contraddistinguono i flussi verso la Polonia, la Russia e la Germania. Sono le donne a prevalere in questa categoria: dagli anni '80 fino agli inizi degli anni '90 sono protagoniste di migrazioni di breve durata di tipo commerciale (suite case traders) con i confinanti paesi dell'Est (Morokvasic 2001). Migrazioni più lunghe, invece, presentano una maggior diversificazione dei paesi di destinazione: il Portogallo è la meta più popolare, seguito da Italia, Russia, Spagna e Grecia.

Vari esperti intervistati sono concordi nel dichiarare che i primi ad emigrare sono stati gli impiegati del settore pubblico. Si trattava di persone in fase intermedio-avanzata del ciclo di vita (40 o 50 anni): medici, insegnanti, infermieri, contabili sono stati i primi ad essere coinvolti nel processo di privatizzazione e hanno perso il lavoro (più frequentemente hanno smesso di ricevere uno stipendio) all'inizio degli anni '90. La migrazione pendolare verso paesi confinanti – la cosiddetta *shuttle migration* – è stata la prima strategia di risposta, poi seguita da quella internazionale (Priubktova 2006).

Secondo Vitalik Kulik, del Centro di ricerca per la società civile "Ucraina nel Mondo" di Kiev, la *shuttle migration* e i commerci transfrontalieri sono falliti quando i grandi monopoli hanno presidiato il mercato ucraino. I trust hanno velocemente soppiantato i profitti dei piccoli commerci, portando così alla perdita di ulteriori posti di lavoro:

---

<sup>66</sup> Da intervista Prof. Olena Malynovska, Centro per la Sicurezza Nazionale di Kiev, Kiev, luglio 2008.



In prima istanza gli uomini e soprattutto le donne sono stati licenziati; quindi si sono riciclati lavorando nel piccolo commercio o lavorando nel settore commerciale transfrontaliero (mercati) e in seguito, a causa della monopolizzazione dei mercati da parte di poche ditte e della creazione di catene di supermercati e negozi, sono stati esclusi anche da questa fonte di reddito. Alcuni sono stati assunti all'interno di queste catene, molti sono invece emigrati all'estero. Quindi si tratta di persone che hanno perso il lavoro due volte. Il processo è cominciato nel 2001-2002 ma ha raggiunto i picchi più drammatici nel 2004-2005 (Vitalik Kulik, Direttore, Centro di ricerca per la società civile "Ucraina nel Mondo", Kiev, luglio 2008).

Allo spostamento dei bacini di destinazione dall'Europa orientale a quella occidentale hanno contribuito le due tornate di allargamento dell'Unione europea nel 2004 e nel 2007 (D'Angelo 2006). Ad oggi, l'Ucraina confina con quattro paesi europei: Polonia, Ungheria, Repubblica Slovacca e Romania. Le negoziazioni per l'annessione hanno previsto che i nuovi paesi entrati nello spazio Schengen armonizzassero le proprie politiche migratorie a quelle europee, ad esempio estendendo le richieste di visto a paesi ancora più a est verso cui precedentemente si applicavano procedure di ingresso semplificate. È il caso della Polonia che, meta tradizionale della diaspora ucraina, ha introdotto l'obbligo di visto. Se si considera l'importanza degli spostamenti transfrontalieri tra l'Ucraina e i paesi confinanti, di natura commerciale o lavorativa stagionale, l'introduzione dell'obbligatorietà del visto ha avuto un impatto notevole sulla condizione economica dei cittadini ucraini e ha contribuito a spostare i flussi in uscita verso altre destinazioni europee (Wallace e Vincent 2008). Tuttavia, occorre anche notare che i nuovi paesi entrati nell'area Schengen stanno sperimentando a loro volta delle carenze nel mercato del lavoro. Così, in Polonia il diritto di impiegare lavoratori stagionali da Ucraina, Bielorussia e Russia senza un permesso di lavoro è stato esteso dall'agricoltura ad altri settori dell'economia. I lavoratori possono essere impiegati per 6 mesi su 12, piuttosto che 3 su 6, garantendo più facilmente una estensione del periodo di permanenza (SOPEMI 2008).

Nel 2007, i principali paesi di residenza della diaspora ucraina erano la Russia, gli Stati Uniti, la Germania, l'Italia, la Repubblica Ceca, la Spagna e il Portogallo. In Portogallo gli ucraini rappresentano la terza comunità più numerosa dopo quella di Capo Verde e la comunità brasiliana (SOPEMI 2008), in Italia la quinta (ISTAT 2008).

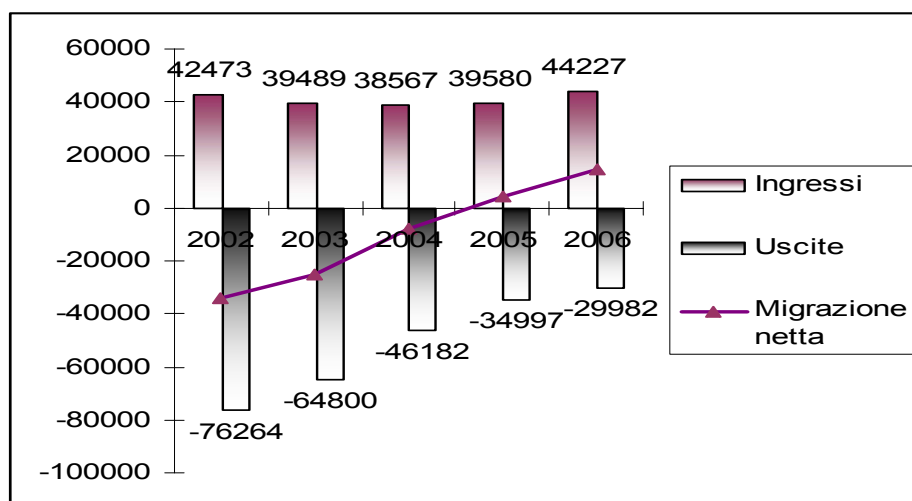
Secondo le statistiche relative al periodo 2002-2006, i flussi in uscita sarebbero diminuiti, mentre sarebbero aumentati quelli in entrata, come si vedrà meglio nel proseguo del capitolo. Nel 2006, per la prima volta dopo oltre un decennio, l'Ucraina presentava un saldo migratorio positivo, seppur di poco, un punto di svolta che segna il passaggio dell'Ucraina da paese di emigrazione a paese di immigrazione (Prybutkova et al. 2007).

**Tab. 6. Stock popolazione di nazionalità ucraina nei principali paesi di destinazione, 1997-2006**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Stati Uniti</b>	131.753	167.329	142.587	148.654	220.170	254.449	194.752	215.885	278.404	221.657
<b>Germania</b>	51.397	63.762	76.785	89.300	103.477	116.003	125.998	128.110	130.674	128.950
<b>Italia</b>	1.910	3.067	6.527	9.068	12.618	14.802	117.161	93.441	107.118	120.070
<b>Rep. Ceca</b>	43.402	52.684	65.853	50.212	51.825	59.145	62.282	78.263	87.789	102.594
<b>Spagna</b>	412	729	1.532	10.096	25.674	40.962	51.235	63.573	67.302	69.983
<b>Portogallo</b>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	45.744	63.045	66.412	66.981	44.887	41.872
<b>Ungheria</b>	7.184	9.898	11.016	8.947	9.835	9.853	13.096	13.933	15.337	15.866

Fonte: SOPEMI 2008

Fig. 1. Popolazione in ingresso e in uscita dall'Ucraina, 2002 – 2006 (valori assoluti)



Fonte: State Statistics Committee of Ukraine in Prybutkova et al. (2007)

L'Istituto di Statistica Nazionale ucraino al momento sta realizzando una *survey* finanziata dalla Banca mondiale finalizzata ad ottenere dati più recenti sulla migrazione ucraina; le interviste sono attualmente in fase di somministrazione. Il campione, composto da circa 10 mila persone, è rappresentativo della popolazione. La *survey* del 2008 fa parte dell'Indagine sulla forza lavoro nazionale, con l'aggiunta di specifiche domande relative alle migrazioni di ciascun membro della famiglia. Rispetto alla *survey* del 2001, che copriva solo 8 *oblast* (regioni) quella attualmente in corso li comprenderà tutti e sarà dunque la più completa indagine sui flussi in uscita realizzata nel paese<sup>67</sup>.

### 2.1.2. UCRAINA NUOVA FRONTIERA D'EUROPA: IL QUADRO ISTITUZIONALE E L'AMBIGUO SOSTEGNO EUROPEO ALL'UCRAINA IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

Come le altre ex Repubbliche sovietiche, dopo l'indipendenza l'Ucraina ha dovuto predisporre una politica migratoria senza alcuna precedente esperienza. Governare la migrazione è reso più difficile da aspetti tecnici quale l'estensione delle frontiere, la porosità delle stesse e dal fatto che precedentemente gli spostamenti tra ex Repubbliche avvenivano in assenza di alcun confine interno<sup>68</sup> (Malynovska 2006, EU 2006, World Bank 2006).

Il governo ucraino ha cominciato a dotarsi di una politica di immigrazione e di una normativa specifica già all'inizio del processo di ricostruzione della nazione. La costituzione dell'Ucraina (art. 43) contiene tutte le disposizioni relative alla migrazione. La prima legge è del 1990, quando l'Ucraina ha adottato la "Dichiarazione sull'autonomia dello Stato" che conteneva specifici provvedimenti relativi alla politica di immigrazione (ICMPD 2005).

Due leggi adottate nel 1994 hanno sancito i diritti di muoversi e cercare lavoro all'estero (IOM 2006). Si tratta di leggi piuttosto liberali, che non pongono quasi alcuna restrizione alla possibilità di uscita e di ingresso (ICMPD 2005). Viene inoltre introdotta la possibilità per il settore privato di offrire servizi di intermediazione per lavoro all'estero: questo ha portato al rilascio di centinaia di licenze ad altrettanti operatori privati.

<sup>67</sup> Da intervista a Ella Libanova, Direttrice, State Institute for Social and Demographic Research, National Academy of Sciences of Ukraine, Kiev, luglio 2008

<sup>68</sup> Le frontiere interne tra Repubbliche della ex Unione Sovietica avevano la sola funzione di dividere amministrativamente le regioni e sono state dotate solo di un minimo di infrastruttura. Il problema è continuato dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica.

Secondo il ricercatore Maxim Butlevich, le agenzie di intermediazione lavorativa sono spesso le stesse di cui si servono le vittime di tratta. Reti di questo tipo sono state recentemente scoperte in Ucraina, e di fatto le organizzazioni della tratta avevano sede nelle stesse agenzie turistiche dove i potenziali emigranti si sono recati per cercare di ottenere un visto turistico<sup>69</sup>.

Nel 2000 il Parlamento ucraino (Ombudsperson) ha cercato di indirizzare in modo più specifico la migrazione in uscita. In quell'anno è stata introdotta una normativa che ha regolamentato l'attività dei mediatori di lavoro, nel tentativo di inquadrare la migrazione economica quale componente delle politiche del lavoro nazionali e per controllare le rimesse dei cittadini ucraini residenti all'estero.

Ad oggi, gli interessi e i diritti dei lavoratori ucraini impiegati all'estero sono coperti da 13 accordi bilaterali (tab. 7) con altrettanti paesi, di cui la Libia e il Portogallo rappresentano gli ultimi firmatari.

Secondo l'OIM (2006) il governo ucraino è molto attivo nella ratificazione di accordi bilaterali per l'impiego di manodopera all'estero, ma non ha ancora approvato una normativa adeguata di protezione dei lavoratori ucraini in paese straniero, tutela che rimane ancora affidata alle rappresentanze diplomatiche all'estero e alla disseminazione di informazioni. Il governo ha anche elaborato un programma per il ritorno dei cittadini ucraini, ma essa si limita alle vittime di tratta e agli *ethnic ukrainians*.

**Tab. 7. Accordi bilaterali intrattenuti dall'Ucraina con paesi terzi**

Portogallo	2005	Stabilisce principi e regole per il lavoro temporaneo di cittadini ucraini in Portogallo; prevede anche uno schema di protezione sociale
Libia	2004	Cooperazione per il reclutamento di manodopera (effettiva in campo medico)
Adzerbajdjan	Firmato 2004, non ratificato	Regola l'impiego reciproco di lavoratori dall'altro paese; include schema di protezione sociale e riconoscimento titoli
Repubblica Slovacca	1998	Impiego reciproco di lavoratori dell'altro paese
Vietnam	1998	Impiego reciproco di lavoratori dell'altro paese
Repubblica Ceca	1996	Impiego reciproco di lavoratori dell'altro paese
Armenia	1996	Regola l'impiego reciproco di lavoratori dall'altro paese; include schema di protezione sociale e riconoscimento titoli
Bielorussia	1996	Regola l'impiego reciproco di lavoratori dall'altro paese; include schema di protezione sociale e riconoscimento titoli
Lettonia	1995	Protezione dei diritti dei lavoratori immigrati nei due paesi
Lituania	1995	Accordo per reclutamento temporaneo di manodopera tra i due paesi. Ha anche uno schema di protezione sociale: fino a 12 mesi (contratto, salario, disoccupazione, contributi pensionistici, malattia)
Polonia	1994	Impiego reciproco di lavoratori dell'altro paese
Moldavia	1994	Regola l'impiego reciproco di lavoratori dall'altro paese; include schema di protezione sociale
Russia	1993	Regola l'impiego reciproco di lavoratori dall'altro paese; include schema di protezione sociale. Si applica ai lavoratori immigrati e ai membri della famiglia di immigrati residente in modo permanente nel paese di destinazione o con contratto di lavoro subordinato

Fonte: IOM (2006)

Gli accordi bilaterali, ci spiega Samchak, impiegato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ucraino, non sono stati implementati in modo efficace e per questo motivo

<sup>69</sup> I migrati ucraini diretti in Europa, infatti, quando emigrano sono spesso in possesso di un visto turistico. Si tratta dei cosiddetti *overstayers*. Il visto viene rilasciato dalle ambasciate estere del paese in cui il potenziale immigrato si vuole recare. Il visto dura al massimo qualche settimana e l'immigrato si trova dopo breve tempo a risiedere irregolarmente nel paese di destinazione.

non sono stati estesi ad altri paesi di destinazione. Si tratta di accordi che mirano a promuovere i diritti dei lavoratori ucraini all'estero, ma senza alcun strumento di implementazione reale che richiederebbe l'approvazione di un ulteriore pacchetto di leggi nei paesi di destinazione. Inoltre, non prevedono alcun meccanismo di allocazione del lavoro all'estero o di reclutamento della manodopera straniera attraverso canali statuali.

Nel momento in cui sono stati approvati, infatti, i paesi riceventi non avevano alcun interesse a ricevere nuovi ingressi di lavoratori immigrati, piuttosto l'intenzione era garantire dei diritti agli immigrati già insediati. Dunque, non esiste alcun meccanismo regolato dallo Stato di ricerca del lavoro all'estero. Questi accordi bilaterali non prevedevano neanche alcuna garanzia di protezione sociale. Ad esempio, non c'è alcun accordo per il trasferimento della cedola dei contributi dei migranti legalmente impiegati all'estero che decidessero di tornare in Ucraina. Un progetto è in corso, ma solo un progetto, di stipulare un accordo di questo tipo con l'Italia. Se questo fosse implementato, i contributi versati in Italia verrebbero automaticamente trasferiti presso i registri ucraini una volta gli immigrati decidessero di far ritorno. (M. Samchak, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Kiev, luglio 2008).

Recentemente i paesi dell'Unione europea hanno manifestato un crescente interesse verso meccanismi di migrazione circolare. Sono sempre più diffuse raccomandazioni ai *policy maker* sulla necessità di promuovere politiche e canali che incoraggino migrazioni temporanee aumentando gli incentivi al ritorno nel paese di origine, ad esempio attraverso la conservazione del posto di lavoro durante la permanenza all'estero (ad esempio, la comunicazione della Commissione europea sul partenariato tra paesi UE e paesi terzi in relazione a migrazione e mobilità circolare del maggio 2007)<sup>70</sup>.

L'idea principale è che la migrazione circolare porterebbe vantaggi sia ai paesi di origine che di destinazione: ai primi permetterebbe di provvedere (a basso costo) a temporanee carenze di manodopera in determinati settori, contemporaneamente disincentivando le migrazioni irregolari; ai secondi consentirebbe di aumentare le proprie entrate grazie alle rimesse; gli immigrati, infine, beneficerebbero di offerte lavorative all'estero (Castles 2006, Vertovec 2007).

La missione dell'OIM in Ucraina sta ora mettendo a punto programmi di questo tipo. Tuttavia, come dichiara Zdenek Belonoznik, rappresentante dell'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) a Kiev, non pochi problemi logistici ne compromettono la realizzazione.

La migrazione circolare pare una ottima soluzione per le società europee che stanno invecchiando. C'è però il problema di come rendere questa migrazione veramente circolare... problemi tecnici. E poi ci sarebbero conseguenze negative per l'Ucraina: se tutti i giovani andassero a lavorare in Europa, sarebbero i tajiki a recarsi in Ucraina a lavorare?! (Zdenek Belonoznik, International Center for Migration Policy Development (ICMPD), Kiev, ottobre 2008)

L'interesse e la cooperazione dell'Unione europea con l'Ucraina in tema di migrazione è stato principalmente rivolto a questioni relative alla sicurezza e al rafforzamento delle frontiere. Con i due cicli di annessioni, Bielorussia, Ucraina, Moldavia, Armenia e Georgia – Stati che in precedenza erano parte dell'Unione Sovietica – sono i nuovi paesi confinanti con l'Europa. L'Ucraina è diventata la nuova frontiera d'Europa (Wallace e Vicent 2008).

L'interesse dell'Europa per un controllo della frontiera ucraina si accompagna alla trasformazione graduale dell'Ucraina da paese di emigrazione a paese di transito e di immigrazione. L'Ucraina sta diventando un importante paese di destinazione per flussi di rifugiati e di immigrati sia regolari che irregolari. Così, nel 2006, tenendo in conto le sole migrazioni regolari, per la prima volta dopo due decenni, gli ingressi hanno superato le uscite.

---

<sup>70</sup> Comunicazione della Commissione Europea COM (2007) 248 sulla migrazione circolare e gli accordi di mobilità tra i paesi dell'Unione Europea e paesi terzi, 16-05-2007, disponibile al seguente indirizzo [[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/doc\\_immigration\\_intro-en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro-en.htm)].

La maggior parte proveniva da paesi della Comunità degli stati indipendenti (CSI) e il 25 per cento di quelli registrati proveniva dalla Russia. Altre collettività straniere rilevanti per numero di presenze sono la Cina (9 per cento), la Turchia (5 per cento), seguite da Siria, Giordania, India, Iran e Vietnam (ICPS 2008).

I funzionari della Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (IOM 2005) e dell'International Centre for Policy Studies di Kiev (ICPS 2006) sono concordi nel ritenere che non vi sia una chiara attribuzione di responsabilità degli organi deputati a gestire la politica d'immigrazione. Ci sono attualmente tre agenzie che se ne occupano: il Dipartimento Cittadinanza, Immigrazione e Registrazione dei cittadini stranieri afferente al Ministero dell'Interno; il Servizio di Frontiera; la Commissione sulle Nazionalità e la Migrazione (ICPS, 2006). Il governo si è impegnato a istituire una agenzia unica di gestione dell'immigrazione gestita dal governo attraverso il Ministero degli Interni. Dal 2007, questo progetto è diventato il centro di una battaglia politica tra il Presidente e il Governo. Due risoluzioni per la costituzione di una agenzia unica sono state firmate a giugno e luglio 2008, ma il Presidente le ha cancellate entrambe a causa di una sostanziale divergenza di vedute sull'effettivo ruolo del Governo e del Ministero degli Interni (ICPS, 2008).

In realtà, il *framework* legale che definisce la politica d'immigrazione del paese è abbastanza sviluppato. Questo include la Legge sulla migrazione (2001), sui rifugiati (2001), sull'accesso alla cittadinanza (2001), sui diritti dei cittadini stranieri in territorio ucraino (1994 e 2005). Il paese ha ratificato la Convenzione sullo Status dei Rifugiati (2002); inoltre, vi sono le Leggi sul servizio di controllo delle frontiere in Ucraina (2003). Numerose risoluzioni parlamentari garantiscono l'implementazione di aspetti specifici (ICPS 2008).

La Legge sugli stranieri del 2001 introduceva anche delle "quote di ingresso" che stabilivano il numero di stranieri a cui poteva essere rilasciato un permesso di soggiorno in Ucraina. Le quote venivano stabilite annualmente attraverso un decreto governativo. La legge contiene una serie di specifiche che stabiliscono quali categorie di stranieri – inclusi nelle quote annuali – possono ottenere un permesso di soggiorno. Tra queste si ritrova personale altamente qualificato, investitori, parenti stretti di cittadini ucraini e di rifugiati che possono dar prova di risiedere nel paese da oltre tre anni<sup>71</sup> (EU 2006).

Secondo la strategia di sviluppo demografico dichiarata nel 2006, se l'Ucraina volesse mantenere la sua popolazione di 47 milioni di abitanti, dovrebbe permettere l'ingresso di 300-500,000 immigrati ogni anno. Tuttavia, il governo non vede ancora l'immigrazione economica come uno strumento di regolazione demografica. I quadri dirigenti ucraini sono convinti che l'impatto negativo dell'emigrazione possa essere neutralizzato incentivando il rimpatrio degli *ethnic ukrainians*.

La migrazione irregolare di cittadini stranieri che attraversano l'Ucraina per raggiungere l'Unione europea, la cosiddetta *transit migration* (Duvell, 2006) preoccupa molto i paesi dell'Unione. L'Ucraina si è trasformata in paese di transito per un crescente numero di immigrati irregolari provenienti da paesi dell'area caucasica, asiatica e africana ed è considerata una delle cinque principali rotte di ingresso di immigrati irregolari in Europa. La scelta dell'Ucraina come paese di transito sarebbe dovuta sia all'assenza di un efficiente sistema di controllo delle frontiere, sia da un meccanismo inefficiente di accesso allo status di rifugiato. Le richieste di asilo da parte di cittadini stranieri, irregolarmente presenti, intercettati in territorio ucraino vengono processate in tempi troppo lunghi con il risultato finale che queste persone si insediano irregolarmente nel paese e tentano poi di proseguire verso l'Europa.

---

<sup>71</sup> Nel 2008, il Consiglio dei Ministri ha esteso le quote per permettere l'ingresso di 9.194 cittadini stranieri come residenti permanenti, a confronto di una quota che per il 2007 era di soli 7.323. Il Governo attualmente garantisce permessi di residenza principalmente a persone che sono di origine ucraina (ICPS 2008).

Il sostegno fornito dall'Unione europea all'Ucraina in materia di immigrazione si è dunque sostanzialmente concentrato sul rafforzamento del controllo delle frontiere, sul contrasto dell'immigrazione irregolare e di transito, sull'istituzione di centri di detenzione e di permanenza di cittadini stranieri irregolari. L'ultimo capitolo dei rapporti tra Unione europea e Ucraina in materia di immigrazione è il "Trattato di riammissione dei cittadini di paesi terzi irregolarmente presenti nei paesi dell'Unione europea", firmato il 15 gennaio 2008. Questo accordo prevede che l'Ucraina si impegni ad ammettere sul proprio territorio cittadini stranieri irregolari intercettati in uno dei paesi europei e immigrati irregolari che abbiano fatto ingresso in un paese membro presumibilmente attraverso l'Ucraina. In cambio, l'Unione europea garantisce ai cittadini ucraini procedure facilitate di rilascio dei visti Schengen. In sostanza, l'accordo costringe l'Ucraina a riammettere sul proprio territorio un numero imprecisato di cittadini stranieri, a creare centri di permanenza per ospitarli, a negoziare trattati bilaterali con altrettanti paesi terzi di provenienza di questi immigrati in modo da rimpatriarli nei rispettivi paesi di origine. Sarà l'Ucraina a sostenere le spese logistiche di quest'operazione. Secondo Zdenek Belonoznik dell'ICMPD,

Non sorprende la preoccupazione dell'Ucraina in merito al Trattato di riammissione. Il paese teme di dover accogliere migliaia di cittadini indiani, pachistani e di paesi terzi sul proprio territorio. Sarà compito del governo ucraino scoprire l'identità di queste persone e concludere accordi bilaterali con i paesi da cui provengono perché li riammettano. E ci saranno problemi di infrastrutture per ospitarli, e questi potrebbero rimanere nel paese per degli anni ... devono ancora essere definite le procedure di chi potrà essere riammesso in Ucraina ma non si tratterà solo di stranieri irregolari fermati alle frontiere ma anche di quello fermati all'interno dei paesi dell'Unione europea (Zdenek Belonoznik, International Center for Migration Policy Development (ICMPD), Kiev, ottobre 2008).

L'Ucraina ha già ratificato 18 accordi di riammissione con altrettanti paesi terzi; sono stati aperti due centri di detenzione per immigrati negli *oblast* di Chernihiv e Volyn. Al momento, le due strutture possono ospitare 277 persone; il Ministero dell'Interno sta finalizzando la creazione di altri cinque. In cambio, i paesi dell'Unione europea hanno firmato un accordo di associazione con l'Ucraina che si concluderà nel 2009. Per la prima volta, l'Ucraina viene riconosciuta come un paese europeo che condivide la storia e i valori dell'Europa. Per quanto riguarda la mobilità dei cittadini ucraini, i paesi UE si sono dichiarati disposti a studiare le condizioni per portare a una progressiva eliminazione della richiesta di visto nel lungo periodo. L'accordo mira inoltre a rafforzare le relazioni politiche, associative e l'integrazione economica tra Ucraina e paesi europei, in vista di un futuro ma ancora lontano, ingresso dell'Ucraina nell'Unione europea.

## **2. 2. Tendenze evolutive del sistema delle politiche sociali nell'Ucraina dell'ultimo decennio**

Le interviste sul campo hanno evidenziato un quadro socio-economico per la migrazione ucraina in trasformazione e che presenta ancora molte difficoltà, dopo la grave recessione che ha seguito la caduta del sistema sovietico nel paese, con una forte diminuzione del PIL, aggravata soprattutto dal deficit energetico del paese e dal crollo dell'industria pesante. Alcune riforme economiche che miravano ad avviare un processo di transizione ad un'economia di mercato erano state iniziate già nei primi anni '90 ma il processo si è mostrato lento, subendo una prima battuta di arresto già nel 1993

“quando si è registrato un nuovo tentativo di adozione delle vecchie politiche di pianificazione, in seguito al quale circa il 95% di tutte le proprietà rimaneva sotto il controllo dello Stato” (Castagnone et al. 2007: 13).

Anche nell'ambito delle riforme sociali, come verrà evidenziato nei prossimi paragrafi, il percorso intrapreso dall'inizio degli anni '90 mostra ancora moltissime criticità<sup>72</sup> che mettono in luce un contesto problematico di partenza per la migrazione femminile da questo paese.

### *2.2.1. WELFARE E POLITICHE SOCIALI: I CAMBIAMENTI DELL'ULTIMO DECENNIO*

Gli studiosi sono concordi nel ritenere che la fine del comunismo non abbia portato cambiamenti significativi nell'ambito delle politiche sociali (Molodikova 2008). Il sistema di protezione sociale risulta ancora fortemente centralizzato e a beneficiarne non è la fascia della popolazione che più ne avrebbe bisogno.

La Costituzione ha imposto un divieto alla riduzione delle misure di protezione sociale. Non sono dunque state introdotte delle prestazioni a pagamento per l'accesso al sistema sanitario e a quello dell'istruzione. In realtà, oggi prestazioni a pagamento esistono ma sono designate come "contributi volontari". Per esempio, secondo la legislazione ucraina, la proporzione di studenti universitari che pagano tasse non può superare il 49% (Molodikova 2008).

È vero che lo sviluppo economico è risultato in un aumento dei salari e ciò ha creato le premesse per una crescita dei benefici di welfare e di altri trasferimenti sociali. Dal 2000 al 2006 la proporzione di trasferimenti sociali alle famiglie è passata dal 15% al 22% del reddito aggregato della popolazione e gran parte di questi trasferimenti sono dovuti alla crescita degli assegni di maternità (Molodikova 2008). Tuttavia, il governo, soprattutto durante il periodo di maggior crisi, tra il 1991 e il 1999, non è stato in grado di finanziare completamente i programmi di protezione sociale previsti.

A ciò si aggiunge l'assenza di una gestione unificata. Il governo non tiene traccia in maniera adeguata dei beneficiari dei trasferimenti sociali. La stessa persona o famiglia può simultaneamente usufruire di diversi trasferimenti per lo stesso motivo (ad esempio, per malattia o in seguito a licenziamento). Non c'è nessun sistema di registrazione unificato delle spese e dei risultati.

Grazie all'aumento dei salari, il livello di povertà assoluto (calcolato dal 2000 sulla base dello stipendio di sussistenza) è calato sostanzialmente, passando dal 87,4% del 2000, al 21,4% del 2006. Tuttavia, è rimasto inalterato il livello di povertà relativo. Dal 2004, i trasferimenti sociali alle famiglie sono calcolati sulla base della composizione familiare. La proporzione maggiore è garantita alle persone disabili; quella minore a coloro che risultano attivi sul mercato del lavoro.

Tuttavia, i trasferimenti alle famiglie sotto la soglia di povertà non raggiungono ancora il 25% del reddito di sussistenza; a essere più esposte al rischio di povertà sono le famiglie con bambini dipendenti. Inoltre, la maggior parte dei trasferimenti sociali vengono garantiti solo formalmente: in media, solo il 40-45% delle persone che avrebbero diritto a qualche beneficio sociale, di fatto vi accedono. Sebbene il 94% degli aventi diritto di fatto fruisca di forme di supporto per l'accesso a servizi municipali, meno del 5% accede a forme di sussidio per l'accesso al sistema sanitario, ai medicinali, all'alloggio e ai trasporti. A risultare particolarmente vulnerabile è la popolazione rurale.

Spesso, l'ignoranza sui propri diritti e sui servizi offerti fa sì che a usufruire di questi sussidi non sia la fascia della popolazione che più ne avrebbe bisogno, ma le persone e le famiglie in condizione socio-economica relativamente agiata. Il Budget Code introdotto nel 2001 nell'ambito della riforma del governo locale ha contribuito a rendere l'intero sistema amministrativo più trasparente, logico e razionale, nonché a dare più libertà fiscale ai governi locali. Tuttavia, i risultati positivi rispetto a un riassetto del bilancio pubblico non sono stati

---

<sup>72</sup> Per una più dettagliata rassegna delle trasformazioni a livello di welfare, si veda Molodikova, I. (2008).

accompagnati da una adeguata riforma del governo locale. Ciò significa che attualmente solo le città principali a livello nazionale e di *oblast* hanno reali poteri di gestione finanziaria.

Inoltre, anche se il Budget Code regola la distribuzione del budget e delle spese tra i diversi livelli amministrativi, nessuno tra questi risulta responsabile della qualità dei servizi pubblici che vengono offerti alla popolazione. A ciò si aggiunge anche un'eccessiva parcellizzazione territoriale del sistema amministrativo che è basato su più di tre livelli di governo.

Risulta quindi molto difficile stabilire responsabilità reali per la bassa qualità dei servizi pubblici. Alcune spese specifiche, come quelle per i servizi legati alla salute, servizi socio-sanitari ed istruzione pubblica, per esempio, sono finanziate sia dal bilancio locale, che dell'*oblast* e dallo Stato senza una chiara divisione dei compiti e senza una previsione a lungo termine delle necessità.

Ci troviamo quindi di fronte ad una riforma del sistema di gestione fiscale e di protezione sociale incompleta che ha comportato la decentralizzazione del potere fiscale tra i diversi livelli di governo senza però identificare meccanismi e forme di monitoraggio e controllo dell'offerta di servizi da parte dei governi locali, e senza una concreta redistribuzione dei poteri decisionali.

### *2.2.2. TERZO SETTORE E TRASFORMAZIONE DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI: UN APPROCCIO PERCEPITO COME TROPPO ASSISTENZIALISTA*

Per quanto riguarda il terzo settore, solo recentemente si assiste alla lenta nascita di una normativa che ne regoli almeno parzialmente il funzionamento. Come ci spiega la direttrice dell'Ong Council for Samaritans in Ukraine, le organizzazioni di volontariato sono consentite dalla legge ma non sono riconosciute come servizi sociali.

Non c'è alcuna legge che regoli le attività delle Ong. Certe istituzioni, come i Samaritani, operano all'interno di singoli accordi presi con la municipalità locale e ne sono in parte finanziati. Ma si tratta di realtà ancora molto rare e la nostra è tra le pioniere in questo settore. Altre organizzazioni che a Kiev beneficiano di questo accordo sono le associazioni di veterani di guerra o associazioni che garantiscono assistenza ai bambini disabili. Tuttavia, i fondi (municipali) bastano a coprire l'esistenza di queste associazioni ma non lo svolgimento delle attività e il pagamento dei salari degli operatori (Intervista Jana Levkovska, Direttrice, Council of Samaritans in Ukraine, Kiev, giugno 2008).

Fondi per le organizzazioni non-governative provengono soprattutto da fondazioni ed istituzioni internazionali, ed in minore misura dai governi locali o regionali. Nella maggior parte dei casi le istituzioni governative cofinanziano specifici progetti, ma non finanziano Ong in qualità di fornitori pubblici di servizi sociali.<sup>73</sup>

Le organizzazioni di volontariato, come quella dei Samaritani, si basano quindi soprattutto su finanziamenti internazionali che coprono la maggior parte delle spese dell'organizzazione.

Abbiamo personale medico professionale che lavora con noi offrendo trattamenti terapeutici ai nostri clienti che spesso arrivano da noi con ricette e prescrizioni dei loro medici. Il servizio che noi offriamo permette per esempio allo stato di ridurre la spesa per la cura degli anziani negli ospedali ed offrire servizi di maggiore qualità a domicilio. Infatti, noi offriamo anche un servizio mobile che copre dieci distretti della capitale e che vede impiegati infermieri ed assistenti sociali (Intervista Jana Levkovska, Direttrice, Council of Samaritans in Ukraine, Kiev, giugno 2008).

In più, come evidenziato anche dal recente EU-Ukraine Action Plan pubblicato dalla Commissione europea a marzo del 2008<sup>74</sup>, la presenza dello Stato, sia in ambito economico che sociale, si manifesta attraverso sussidi e detrazioni fiscali, mentre manca ancora una

<sup>73</sup> EU Gender Watch (2007), "A gender analysis of EU development instruments and policies in Ukraine".

<sup>74</sup> [[http://www.delukr.ec.europa.eu/files/eu\\_ukraine/ukraine\\_eu\\_joint\\_evaluation\\_2008\\_en.pdf](http://www.delukr.ec.europa.eu/files/eu_ukraine/ukraine_eu_joint_evaluation_2008_en.pdf)].



procedura di privatizzazione basata su una strategia a medio termine, aperta e trasparente. Stando allo stesso Rapporto, indagini internazionali non hanno rilevato miglioramenti nell'ambito delle iniziative per la facilitazione del processo di privatizzazione (i.e. riforma del sistema di tassazione, semplificazione del sistema di assegnazione delle licenze).

Non c'è una legge che permetta a queste associazioni non a scopo di lucro di operare in un contesto di mercato così come non c'è una legge che regoli l'acquisto di servizi di *care* da parte di quella fetta della popolazione che potrebbe permetterseli (Intervista Jana Levkovska, Direttrice, Council of Samaritans in Ukraine, Kiev, giugno 2008).

Secondo alcuni degli intervistati, quindi, c'è ancora un'effettiva persistenza di un sistema di servizi prevalentemente garantiti e regolamentati dallo Stato che ne ha tuttora di fatto il monopolio. Tale approccio, che non privilegia la compartecipazione pubblico-privato o la fornitura di servizi da parte di organizzazioni di volontariato non-governative, è visto in parte come un limite per la creazione di un *welfare mix*.

La tassazione a livello locale, così come l'aliquota di imposta sul reddito, sono considerate da alcuni testimoni privilegiati ancora troppo legate ad usanze del passato governo comunista e quindi troppo basse e non corrispondenti alle reali capacità dei contribuenti ucraini<sup>75</sup>. A ciò si aggiunge l'inesistenza di una tassazione sui beni immobili, quando proprio il *real estate* è uno dei settori più dinamici e produttivi dell'economia ucraina.

Per quanto riguarda i servizi sociali e di *social care*, il sistema di asili nido per bambini 0-3 non è molto sviluppato. Sebbene le strutture esistano, i posti sono limitati. In compenso, le madri ricevono alla nascita di ogni bambino un assegno di 8.345 hrivne (1200 euro), e fino al terzo anno di età del figlio un assegno di maternità di quattrocento hrivne (lo stipendio minimo è di cinquecento hrivne). In alcuni casi è possibile estendere l'assegno di maternità fino al sesto anno di età del bambino.

Molte madri preferiscono non lavorare, accontentandosi di questa remunerazione. In più, la remunerazione è maggiore per le madri single, motivo per cui alcune donne si dichiarano tali pur in presenza di un marito che percepisce una entrata con cui supporta la famiglia (Intervista Jana Levkovska, Direttrice, Council of Samaritans in Ukraine, Kiev, giugno 2008).

Tuttavia, gli stessi assegni famigliari e di maternità, che sono per lo più forniti attraverso il datore di lavoro, diventano anche strumento di discriminazione di genere nella ricerca di lavoro. La discriminazione di genere, la mancanza di strumenti sindacali legali o collettivi di intervento nel rispetto delle pari opportunità, così come l'insufficienza di servizi sociali, inclusi i servizi rivolti alla fascia di bambini 0-3 anni, costituiscono un ostacolo alla partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Le famiglie monoparentali, dove la donna è il solo *breadwinner*, sono particolarmente vulnerabili nell'attuale situazione caratterizzata da una forte carenza dei servizi socio-sanitari.

Un recente progetto per la riforma del sistema sanitario ucraino, avviato con la collaborazione della Delegazione della Commissione europea, evidenzia ulteriori difficoltà nella fornitura di servizi socio-sanitari. Secondo Greta Ross, a capo del progetto, una delle carenze principali del sistema sanitario attuale è la mancanza di una distinzione efficiente tra struttura ospedaliera e servizi di assistenza.

Il nostro lavoro mira proprio alla ristrutturazione della distribuzione dei servizi sanitari e di assistenza. Ad esempio, molti ospedali forniscono servizi di assistenza sociale, ospitando per lunghi periodi persone anziane che avrebbero invece bisogno di strutture diverse. Ci sono molti casi di invalidità, o comunque persone che hanno bisogno di assistenza continua che si trovano all'interno degli ospedali pur non necessitando cure ospedaliere ma un diverso tipo di assistenza. Le funzioni e compiti degli ospedali vanno, quindi, ristrutturate (Greta Ross, responsabile della

---

<sup>75</sup> Vira Nanivska and Anatoliy Maksiuta (eds.), 2006, Fiscal Decentralization in Ukraine in the Context of Local Government Reform, International Centre for Policy Studies Kiev.

Delegazione della Commissione europea a Kiev, Programma per la Riforma del Sistema Sanitario, settembre 2008).

Anche le problematiche legate ai bisogni di cura degli anziani sono emerse specialmente in relazione alle carenze nella fornitura di servizi che nell'organizzazione stessa di questi servizi. Le interviste hanno infatti evidenziato soprattutto la necessità di servizi a domicilio per persone che hanno bisogno, più che di cure mediche offerte nell'ambito di strutture ospedaliere, di case di cura e di trattamenti privati che la famiglia non può fornire.

La situazione delle persone anziane è molto grave a cominciare dal fatto che abitano ai piani superiori di case senza ascensore, da dove non escono mai. Il *social care* nelle case è molto limitato nonostante ci sia grande richiesta da parte di anziani soli. Molti tra questi tuttavia non risultano avere diritto a tali cure. Questo è proprio il caso di anziani con figli all'estero. I loro figli sono ufficialmente presenti, ma di fatto sono emigrati illegalmente. Non vengono quindi registrati come assenti e di conseguenza queste persone anziane non risultano carenti di cure (ibid.)

Tuttavia, questo tipo di problematica, così come la più ampia questione della salute e della fornitura di servizi socio-sanitari adeguati, non risulta tra le principali preoccupazioni e quindi priorità di intervento per la Commissione europea nell'ambito dei progetti presentati dalla commissione in Ucraina – progetti di cooperazione politica centrati soprattutto su *foreign and security policy* sono invece in cima all'agenda. Il progetto menzionato è un progetto di breve durata (solo tre anni dal 2007 al 2009) e, viste le difficoltà che l'Ucraina sta attraversando nel difficile percorso di riforma delle proprie istituzioni, molto probabilmente i risultati non garantiranno una sostenibilità di lunga durata in mancanza di un intervento continuato.

### 2.3. Impatto sociale dell'emigrazione femminile

#### 2.3.1. CONSEGUENZE DELLA MIGRAZIONE FEMMINILE SULLE RELAZIONI FAMILIARI, DI GENERE E INTERGENERAZIONALI

L'emigrazione delle donne ucraine risponde ad una strategia materna che mira al sostentamento dei membri della famiglia, in particolare dei figli, attraverso il finanziamento del loro corso di studi<sup>76</sup> (Women Perspectives 2002, Spanò e Zaccaria 2003, Banfi 2007). Le donne ucraine emigrano in una fase del ciclo di vita compreso tra i 35 e i 50 anni: rispetto a donne appartenenti ad altre comunità straniere – ad esempio quella filippina, che alla partenza lasciano a casa anche figli molto piccoli – il più delle volte le emigrate ucraine lasciano a casa figli adolescenti, oppure sono esse stesse *babuške* (nonne) che emigrano per permettere ai figli di formare una propria famiglia (Solari 2008).

In seguito alla migrazione, la donna diventa la principale (spesso l'unica) *breadwinner*; mentre le attività domestiche e di cura vengono ridistribuite tra i membri della famiglia rimasti a casa. I figli rimasti al paese di origine vengono affidati a nonne, sorelle, suocere, nuore e mariti, ma anche ad amici, vicini di casa; spesso l'attività di cura viene condivisa da più persone. Nonostante l'eterogeneità di soluzioni, le indagini effettuate tra le donne ucraine emigrate in Italia e in Austria confermano che i figli vengono principalmente accuditi da figure femminili della cerchia familiare (Banfi 2007, Haidinger 2008). Il ruolo dei padri è

---

<sup>76</sup> Secondo una ricerca condotta nel 2001 da Women Perspectives, una Ong di Leopoli, relativa ai percorsi migratori delle donne ucraine emigrate in Italia, su 110 intervistate, solo 6,1% non avevano figli, mentre più del 75% avevano un figlio o due a casa e quasi l'8% aveva lasciato tre figli al paese di origine (Women Perspectives 2001). I risultati di questa indagine sono confermati da altre ricerche qualitative condotte in Italia. Nel quadro dell'indagine "Nazionalità, genere e classe nel nuovo lavoro domestico. Cambiamenti nella famiglia italiana e evoluzione dei sistemi migratori", sui percorsi migratori e lavorativi di immigrate straniere impiegate nel settore domestico e di cura in Italia, tra le 73 intervistate ucraine intervistate tra il 2004 e il 2007, solo 7 non avevano figli al paese di origine, mentre 22 avevano lasciato a casa un figlio, 37 due figli e le restanti tre o più figli.

meno rilevante, soprattutto in caso di coppie separate o divorziate, mentre non si riscontra il ricorso a forme private di *care* (e.g. *babysitter*), documentato ad esempio nel caso della migrazione filippina (cfr. Parreñas 2001, 2005).

Una maggiore, per quanto non diffusa, partecipazione dell'uomo alla sfera di cura sembra invece riguardare le donne coniugate, soprattutto quando il marito, su pressione della moglie e grazie alle rimesse da lei inviate, lascia un lavoro mal retribuito per dedicarsi a tempo pieno ai figli.

Nelle famiglie ucraine la gestione collettiva dei figli non sembra tuttavia una novità introdotta dalla migrazione. Nei paesi socialisti, dove dalla rivoluzione si è affermato il modello della madre lavoratrice (Rotkirch 1994, Rotkirch e Temkina 1997), le donne avevano figli in giovane età; al ruolo materno si sommava la presenza sul mercato del lavoro e, spesso, la continuazione degli studi. Per frequentare l'università molte donne dalla campagna si recavano in città: nei periodi di lontananza i figli erano allevati grazie all'aiuto fornito dalla cerchia familiare, in particolare da reti di supporto femminili. La famiglia estesa, caratterizzata dalla coabitazione di più generazioni, era molto diffusa e il ruolo delle nonne come educatrici ben stabilito, soprattutto vista la bassa aspettativa di vita degli uomini (Semenova e Thompson 2004).

Nelle famiglie ucraine, in particolare, la necessità di accudire i figli è spesso accompagnata da quella di supportare i genitori anziani. Ciò potrebbe anche derivare dal fatto che l'età media delle donne ucraine al momento della migrazione è più elevata, il che comporta genitori più anziani che appartengono a una fascia d'età più bisognosa di cure (Castagnone et al. 2007). Questa domanda di assistenza da più parti richiede una più articolata suddivisione del lavoro di cura tra i membri della famiglia rimasti a casa. In alcuni casi, il marito si trasferisce dalla madre per prestarle assistenza, mentre i figli vengono affidati ai membri femminili della parentela. In altri casi i mariti – in seguito alla migrazione della donna – diventano i principali affidatari dei figli rimasti a casa, un'assunzione di ruolo che rappresenta una novità nel contesto ucraino (Banfi 2007).

Quando la madre emigra lasciando a casa figli adolescenti, i compiti di cura ricadono spesso sulle figlie maggiori, responsabili dei fratelli più piccoli ma anche del padre o di altri membri della parentela (Banfi 2007, Vianello 2008)<sup>77</sup>. Se questo comporta una presa di responsabilità delle figlie, può avere conseguenze negative sul loro benessere psico-fisico, sullo sviluppo emotivo e sul percorso scolastico.

Se è vero che le lavoratrici hanno, entro alcuni limiti, scelto la strada dell'emigrazione dopo una valutazione della propria situazione familiare e la presenza – nel territorio di origine – di una rete che assicuri un sostegno ai figli anche durante la propria permanenza all'estero (Cespi 2007), è tra le donne divorziate e separate che si ritrovano situazioni di *care drain* particolarmente gravi. In questi casi, la migrazione della madre rappresenta l'ultimo episodio di una serie di fratture familiari: la prima avviene in occasione della separazione tra i membri della coppia al paese di origine (a cui spesso si associano comportamenti violenti dei padri) con la madre che rimane principale affidatario dei figli; la seconda è rappresentata dalla partenza della donna, che si traduce nella perdita, per i figli, della figura di riferimento fondamentale. In assenza di un supporto fornito dalle reti, i figli vengono lasciati a sé stessi e la madre può perderne le tracce: in questi casi si fa presto strada l'opzione del ricongiungimento, nonostante la consapevolezza della difficoltà e del costo economico che comporta crescere, per una donna immigrata sola, i figli nel paese di emigrazione. Un'altra conseguenza della migrazione sulle relazioni familiari nel paese di origine riguarda la separazione tra i membri della coppia: il rischio che la separazione della coppia porti alla disgregazione familiare e alla rottura del matrimonio emerge spesso sia nei racconti delle

---

<sup>77</sup> Anche intervista alla Ong Women Perspectives luglio 2008.

immigrate stesse, sia nei resoconti di diversi esperti (Ong e attori istituzionali intervistati) sia, infine, nella letteratura accademica. La relazione tra la migrazione e la separazione della coppia non è semplice, tanto più vista la reticenza delle intervistate al riguardo. Se è vero che “la famiglia è sede di interessi in conflitto” (Parreñas 2001), è emerso chiaramente come tra le donne ucraine la scelta di partire sia spesso la conseguenza di relazioni coniugali precarie e in crisi e può rappresentare l’occasione per sancire la fine definitiva di una relazione coniugale.

Vi è poi una diffusa percezione che anche una “stabile” unione coniugale sia irrimediabilmente compromessa dalla separazione fisica e temporale. All’origine della rottura vi sarebbe l’infedeltà di entrambe le parti, ma soprattutto dei mariti rimasti al paese di origine: questi trovano altre compagne e spesso costituiscono una nuova famiglia. Sembra esserci un generale consenso sul fatto che i maggiori rischi di rottura riguardino le coppie giovani: questa percezione contribuisce a giustificare il processo selettivo che vede protagonista della migrazione la *babuška*, la giovane nonna.

Conflitti familiari, in specifico con i mariti o gli ex mariti, sorgono quando la donna emigrata decide di ricongiungere i figli nel paese di destinazione. Significativa l’esperienza riportata dall’organizzazione Women Perspective di Leopoli:

Forse quattro anni fa abbiamo avuti molti casi di donne che volevano portare i figli in Italia e l’ex marito non voleva dare il permesso. E abbiamo avuto molti casi in cui abbiamo aiutato queste donne a portare i documenti in corte perché quello era molto triste per me che l’ex marito chiedesse dei soldi in cambio del bambino. Ti darò il permesso di portarti tuo figlio in Italia se mi dai 2000 dollari (Lubov Maksimovych, direttrice, Halyna Fedkovych, Project manager, Iryna Trokhym, Ong Women Perspective, Leopoli, luglio 2008).

Infine, nelle famiglie dove a emigrare è la *babuška*, la giovane nonna, questo sosterebbe la formazione di un nuovo *breadwinner model* in Ucraina. Secondo varie autrici, dal 1989 si assiste in Ucraina al passaggio dalla famiglia sovietica, dove entrambi i membri della coppia lavorano, a un modello *male breadwinner*, dove l’uomo partecipa al mercato del lavoro mentre la donna rimane a casa, responsabile delle attività domestiche e di cura. Tuttavia, vista la difficoltà di mantenere una famiglia con una sola entrata, sarebbero le nonne a emigrare e inviare rimesse, così mantenendo la nuova generazione.

In sostanza, il passaggio al capitalismo avrebbe spinto molte donne fuori dal mercato del lavoro e portato a un passaggio dalla famiglia estesa caratterizzata da una madre e un padre entrambi attivi sul mercato del lavoro, a una nuova famiglia nucleare dove il padre è il *breadwinner*, la madre una nuova casalinga e la giovane nonna si trova all’estero, esclusa contemporaneamente dal mercato del lavoro ucraino (dove l’età e le qualifiche obsolete le garantiscono ben poche opportunità occupazionali) e dalla famiglia. Questo modello migratorio avrebbe dunque forti ricadute sulla formazione della nuova nazione ucraina e sul progetto di genere che vi è alla base (Solari 2008).

### 2.3.2. “ORFANI SOCIALI”

Quando ad emigrare è la madre, i figli – per lo più adolescenti – delle migranti, solitamente crescono con le nonne e più raramente con il padre. Questi giovani benestanti (perché destinatari delle rimesse) sono definiti dal governo ucraino “orfani sociali”, in quanto privi della cura costante della madre e quindi di una guida educativa (Castagnone et al. 2007: 35). Le stime fornite da diverse fonti sul numero effettivo di orfani sociali presentano notevoli discordanze.

Gli esperti della regione di Leopoli, intervistati dalla Ong La Strada nel 2006 in occasione di una ricerca sulla condizione dei figli degli immigrati rimasti al paese di origine<sup>78</sup>, si

---

<sup>78</sup> La Strada (2006), “Problems of children of labor migrants: an analysis of the situation”, Kiev.

dichiaravano incapaci di stimare quanti fossero i cosiddetti *children left behind* nella città in cui vivevano. Secondo La Strada la mancanza di consenso tra gli esperti è indicativa del disinteresse delle amministrazioni locali e dei servizi per l'infanzia. La ricerca realizzata da La Strada ha raccolto 103 testimonianze di bambini figli di immigrati, 103 persone loro vicine (custodi legali e/o parenti), 29 esperti (assistenti sociali ed educatori). I risultati di questa indagine portano a concludere che i ragazzi con genitori all'estero sono compresi tra i 12 e i 17 anni: si tratta dunque di adolescenti. Tra le famiglie intervistate quelle con madre all'estero e padre all'estero erano equamente rappresentate: risulta che in assenza del padre, è la madre a prendersi principalmente cura dei figli; in assenza della madre, i figli vengono affidati in parte ai padri, in parte alle nonne.

Gli esperti intervistati hanno denunciato un generale disinteresse delle autorità locali dovuto a mancanza di personale specializzato, assenza di finanziamenti, reticenza da parte dei genitori a dichiarare di essere all'estero a causa della condizione di irregolarità o per paura di dover pagare delle tasse in Ucraina, assenza di una politica e di una normativa al riguardo.

Secondo le opinioni espresse da alcuni testimoni privilegiati (Vianello 2008), uno dei problemi maggiori dei figli delle migranti è il rapporto con il denaro; in particolare risulterebbe che i ragazzi spendono in modo inadeguato i soldi delle rimesse, sia perché non si rendono conto del loro valore, sia come forma di vendetta nei confronti dei genitori ai quali rimproverano di averli abbandonati. Altre problematiche includono l'eccessiva responsabilizzazione delle figlie che si ritrovano a sostituire il ruolo della madre in giovane età; una eccessiva libertà nei costumi sessuali dovuta all'assenza del modello rappresentato dai genitori; l'abbassamento del livello generale di istruzione dei giovani, causato dalla diffusione delle università private che non garantiscono degli standard di qualità.

Nel 2007, il Centro per la Diaspora Ucraina di Leopoli<sup>79</sup> ha organizzato un evento dal nome "Bambini che parlano di sé" e ha raccolto 160 elaborati testuali di altrettanti ragazzi compresi tra i 7 e i 20 anni. Il 90 per cento dei partecipanti provenivano dall'Ucraina, dalle regioni da cui hanno origine gran parte dei flussi migratori (Ternopil, Rivne, Zakarpattya); il restante risiedeva in un paese straniero, in Portogallo, Spagna, Italia, Bulgaria e Russia. La direttrice della Ong conclude che i bambini che erano stati ricongiunti all'estero dai genitori vivevano condizioni psicologiche, materiali ed emozionali decisamente più positive di quelli che stavano in Ucraina senza uno dei genitori. Per i bambini di tutte le età, la presenza dei genitori nella vita quotidiana è considerato un fattore decisivo. Se questi sono presenti, i figli sarebbero disposti ad accettare qualsiasi tipo di privazione psicologica e finanziaria. Le situazioni più drammatiche riguardano invece i bambini rimasti in Ucraina, che si definiscono essi stessi "orfani sociali", facendo propria una definizione adottata dal governo e dai media.

Per rispondere alle conseguenze problematiche della migrazione sul paese di origine messe in luce, oltre agli incentivi per il ritorno degli *ethnic ukrainians*, una certa attenzione da parte delle istituzioni è stata rivolta soprattutto, e solamente, alla questione degli orfani sociali, i bambini rimasti soli in seguito alla migrazione dei genitori.

Secondo Natalia Bochkor, operatrice del programma di Prevenzione della tratta presso l'organizzazione non governativa La Strada di Kiev, la normativa ucraina non prevede alcuna disposizione specifica. La materia è coperta dal Codice di famiglia ucraino, che include anche una legge sulla custodia. A ciò si aggiunge una specifica legislazione sulla "sicurezza dell'infanzia". Si tratta di una normativa che regola la relazione genitori-figlio: prevede che il bambino possa essere posto sotto la custodia di altri solo se risulta senza genitori o se i genitori sono stati privati del diritto di genitorialità. In sostanza, conclude ironicamente Bochkor:

---

<sup>79</sup> Da intervista a Iryna Klyuchkovska, direttrice dell'International Institute of Education, Culture and Relations with Diaspora, Leopoli, luglio 2008.

Se i genitori immigrati che lasciano un figlio al paese di origine volessero affidarlo a qualcuno, dovrebbero privarsi della genitorialità. Da cui il paradosso: vuoi prenderti cura di tuo figlio?! Perdilo! (Natalia Bochor, operatrice nel Programma di prevenzione della Tratta, Ong "La Strada", Kiev, ottobre 2008).

L'organizzazione La Strada si sta facendo promotrice di una legge che definisca la "custodia temporanea". La proposta prevede l'obbligatorietà per i genitori all'estero di sostenere economicamente il figlio. La persona che ne ha la custodia temporanea invece dovrebbe accudire il bambino su base quotidiana. I servizi sociali avrebbero un compito di controllo. Ancora in discussione, sostiene la Ong La Strada, se la normativa proposta dovrebbe prevedere o meno un compenso economico per il custode temporaneo.

In assenza di risposte da parte delle istituzioni, alcune Ong hanno avviato dei progetti con gli orfani sociali. La Ong Vira, Liubov, Nadia attiva ad Odessa, in collaborazione con l'*oblast* di Odessa e lo IOM, ha costruito un centro diurno per bambini ucraini con genitori all'estero (indirizzato anche a minori moldavi non accompagnati mandati dai genitori ad elemosinare in Ucraina).

Un'altra esperienza innovativa è quella della Ong Kolping Family di Leopoli. Fondatrici sono due psicologhe che si sono inizialmente occupate dell'autismo infantile e hanno aperto nel 2003 un centro per l'infanzia sostenuto da medici e psicologici che assistevano i bambini con terapie di vario tipo (disegno, teatro e musicoterapia). Dal 2004 è iniziata una collaborazione con psicologi tedeschi, in seguito recatisi in Ucraina per formare la Ong sui nuovi metodi della psicoterapia transazionale. In una terza fase, la Ong ha iniziato a indirizzare i problemi delle famiglie dove la madre è all'estero e i figli rimangono in Ucraina. Lavorando in particolare con le immigrate ucraine in Portogallo, Kolping Family ha iniziato a fare terapia a distanza utilizzando le nuove tecnologie della comunicazione, in particolare Skype:

Noi pensavamo che il problema maggiore delle donne ucraine all'estero fosse la lingua, il lavoro là. Invece il problema più grave per loro è la famiglia qui. Loro lavorano ma non sanno cosa i membri della famiglia fanno a casa. I problemi più gravi sono coi figli. Non sanno se i bambini stanno bene. Poi i soldi: mandano i soldi e credono che siano usati per l'educazione dei bambini. E chiamano e i figli dicono come usano questi soldi, ma lei è lontana e non può vedere. [...]. Se il figlio non va a scuola, per lei all'estero, questo è il vero "segnale". Lei subito pensa che lui finirà all'estero e lavorare come domestico. Allora lei chiama i parenti, chiama il direttore della scuola, gli insegnanti. Paga il direttore per controllare il figlio. Ma non cambia niente perché lei paga ma queste persone non controllano il figlio. A questi bambini non mancano i soldi ma la madre, è semplice. Quando noi facciamo incontrare madre e figlio via Internet, la madre può vedere, possono guardarsi negli occhi, è meglio per entrambi (Kateryna Ostrovska, psicologa, "Kolping Family" (ONG) e Università di Leopoli, Leopoli, luglio 2008)

### 2. 3. 3. SKILL DRAIN: FUGA DEL PERSONALE SANITARIO?

La migrazione è un processo selettivo e a partire sono spesso gli individui più intraprendenti, più istruiti e più brillanti della società. Se le loro competenze sono facilmente reperibili, ancora una volta la loro assenza non rappresenta un problema. L'India, ad esempio, può far fronte alla migrazione di molti dei suoi esperti di informatica e dei suoi tecnici qualificati perché oggi molti giovani indiani sono in possesso di queste qualifiche. Tuttavia, accade più spesso che la migrazione privi i paesi di origine di competenze già scarse. Questo fenomeno prende il nome di "fuga dei cervelli" (*brain drain*). Oltre a perdere risorse umane importanti, la fuga dei cervelli significa anche che questi paesi – dopo aver finanziato a lungo l'educazione e la formazione dei propri cittadini – non traggono alcun beneficio da questo investimento (Koser 2007).

La fuga dei cervelli è un fenomeno globale. A destare preoccupazione è soprattutto il *brain drain* dai paesi più poveri, in particolare la migrazione di personale sanitario: infermieri e

medici. Anche in Ucraina le preoccupazioni relative al *brain drain* riguardano soprattutto il personale medico.

Secondo Greta Ross, rappresentante della missione della Delegazione europea in Ucraina per la riforma del settore sanitario, il Ministero della Sanità ucraino sarebbe molto preoccupato per la fuoriuscita di personale medico e paramedico che ogni anno lascia il paese in cerca di migliori prospettive lavorative. Tra l'altro, le lauree ucraine non sono riconosciute in molti paesi stranieri, quindi gran parte dei medici che si reca a lavorare all'estero finisce per essere assunto informalmente come assistente familiare, subendo un forte processo di *deskilling*.

Le qualifiche mediche e paramediche sono una risorsa fortemente commercializzabile; allo stesso modo, l'offerta di manodopera qualificata a basso prezzo è tale da aver indotto, secondo alcuni, a una crescita della domanda di cura nei paesi occidentali (Colombo 2006). L'unico paese in cui le lauree mediche rilasciate in Ucraina sarebbero riconosciute è la Libia, che sta reclutando medici ucraini per i propri ospedali.

Secondo Vasyl Ananiev, ufficiale della Missione tecnica della Delegazione europea a Kiev, in certi paesi occidentali si registra una domanda di medici ucraini per soddisfare le specifiche esigenze delle comunità ucraine all'estero. Negli Stati Uniti, dove hanno sede le comunità ucraine della seconda e della terza diaspora, i servizi sociali (luterani e cattolici) cercano personale medico di lingua russa o ucraina attraverso procedure di reclutamento mirate.

Lo stesso accade in Germania, dove gli *ethnic germans*, i residenti nei paesi dell'ex blocco sovietico di discendenza tedesca che sono "ritornati" in Germania nel corso degli anni '90, spesso si insediano nel paese senza avere alcuna conoscenza della lingua. Per rispondere a queste esigenze, vengono richiesti medici russi o ucraini, in particolare pediatri. Per attirare queste figure professionali, il governo tedesco offrirebbe loro procedure semplificate per il rilascio dei documenti, salari competitivi e benefici sociali.

#### 2. 3. 4. RIMESSE, LORO IMPATTO E UTILIZZO

Nel 2004 l'Ucraina era il paese dell'Europa orientale che riceveva più rimesse provenienti dagli Stati dell'Unione europea, in particolare Portogallo, Lettonia e Lituania<sup>80</sup>. Nello stesso anno, l'Ucraina era il settimo Stato mondiale per entità delle rimesse, queste stesse rappresentando lo 0,02% del PIL. Queste cifre, tuttavia, colgono solo una quota minima delle rimesse effettive che in Ucraina, come in altri paesi dell'Europa dell'Est, tendono a essere inviate tramite metodi informali (World Bank 2007, Solari 2008, Fedyuk 2008).

Per le madri che partono lasciando i figli al paese di origine, le rimesse hanno un fondamentale ruolo affettivo e rappresentano una strategia per colmare la distanza, per alleviare il senso di colpa, il modo per rivendicare una maternità diversa, basata non sulla presenza fisica ma sul prendersi cura dei bisogni materiali della famiglia (Banfi e Boccagni 2007).

Nel periodo iniziale, i trasferimenti di denaro alla famiglia servono per ripagare i debiti pregressi o quelli contratti per la migrazione. Questa fase "iniziale" può durare anche qualche anno se si considera che, come risulta da ricerche empiriche (Banfi 2007), oggi ottenere un visto turistico verso un paese europeo può costare fino a 2500 euro a causa dell'elevata corruzione che caratterizza il sistema (prezzo che si avvicina a quello richiesto dai passatori in caso di emigrazione clandestina).

Contemporaneamente, le rimesse vengono utilizzate fin da subito per garantire alla famiglia il sostentamento quotidiano (sostenere le spese per l'alimentazione, quelle sanitarie, pagare le bollette, comprare i vestiti), per le spese educative dei figli, per questioni relative alla casa (acquisto di caldaie, riparazioni di tubi, tetti etc); per finanziare i rituali sociali (matrimoni,

---

<sup>80</sup> Second EU survey on workers' remittances from the EU to third countries, 2006.

battesimi, comunioni, funerali). I membri della famiglia all'estero non mantengono solo i figli ma anche le persone che si prendono cura di loro: gli immigrati e i membri della famiglia rimasti al paese di origine, infatti, partecipano a scambi che originano aspettative reciproche (Van Hear 2002).

Le rimesse vengono molto frequentemente investite nell'acquisto di immobili non nei paesi di origine dei migranti, bensì nei centri urbani: nelle città, infatti, c'è maggiore offerta di lavoro rispetto ai centri rurali e dunque investire lì rappresenta una strategia di promozione sociale.

È dunque in corso un processo di migrazione interna e a un'ulteriore ristrutturazione degli assetti familiari. Gli anziani, infatti, rimangono spesso nelle zone rurali, privati del supporto delle figlie (all'estero) e dei nipoti (che emigrano nelle città dove possono studiare e accedere al mercato del lavoro). D'altro canto, i figli adolescenti di genitori immigrati all'estero si trovano spesso a vivere soli nelle città, sottratti al controllo dei nonni.

Tra le modalità di investimento delle rimesse, ci sono anche le elargizioni di denaro su base individuale e informale in occasione dei viaggi di ritorno delle migranti: le offerte servono soprattutto a finanziare la costruzione di chiese, molte delle quali distrutte durante il comunismo<sup>81</sup>. Tuttavia, sostiene il ricercatore Maxim Butlevich<sup>82</sup>,

“Anche se ci sono questi casi, principalmente connessi all'Italia. Ma in generale no, non si tratta di un fenomeno diffuso. La rinascita religiosa non è connessa alla migrazione. È una tendenza generale che si registra in Ucraina occidentale dove i cattolici di matrice greca (*greek catholics*) sono più forti economicamente, socialmente e politicamente (Maxim Butlevich, giornalista, ricercatore ed attivista di “Initiatives without borders”, Kiev, giugno, 2008).

Un altro livello di trasferimento di rimesse riguarda la creazione di attività produttive nello Stato di provenienza. I migranti investono in un business nel loro paese di origine così da procurarsi un'entrata stabile per quando vi faranno ritorno o per procurare reddito ai familiari che sostituisca la dipendenza economica dalle rimesse. Spesso, i primi a impiegare le rimesse per avviare la loro attività sono migranti di ritorno che hanno acquisito competenze professionali all'estero e che investono i proventi della migrazione nella creazione di attività quali ristoranti e negozi. Tuttavia, non pare che ciò sia avvenuto nel caso dell'emigrazione ucraina a causa delle lacune legislative, della mancanza di una politica fiscale, dell'assenza di interesse governativo e della mancanza di programmi di reinvestimento delle rimesse, secondo quel binomio rimesse-sviluppo che in altri paesi a forte pressione migratoria ha avuto una certa efficacia.

Come dichiara la direttrice dell'Istituto della Diaspora di Leopoli:

Il denaro investito all'estero non viene reinvestito nello sviluppo e nell'apertura di piccole o medie imprese in Ucraina perché lo Stato non ha creato le condizioni perché ciò avvenga. Non c'è alcuna legislazione a riguardo e il governo non considera una priorità quella di rendere possibile l'investimento produttivo di rimesse dall'estero” (Iryna Klyuchkovska, direttrice dell'International Institute of Education, Culture and Relations with Diaspora, Leopoli, luglio 2008).

Secondo l'opinione della sociologa Olena Malynovska l'unico programma avviato per incentivare le migrazioni di ritorno è quello dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO). Questo ha procurato 25 finanziamenti in forma di microcredito per permettere ad

---

<sup>81</sup> Un revival religioso e la ricostruzione di molte chiese caratterizzano la società ucraina dalla fine dell'era sovietica a metà degli anni '90. Una ricerca condotta da Naumescu ha investigato le origini dell'attuale pluralismo religioso a Sykhiv, sobborgo di Leopoli: la studiosa ha documentato la proliferazione di varie comunità religiose e la rinascita di gruppi banditi durante l'era sovietica (Cattolici Greci, Pentecostali, Testimoni di Geova). La religione sta rientrando a far parte della sfera pubblica (Naumescu 2008).

<sup>82</sup> Interessante notare come il processo migratorio (almeno per quanto riguarda i flussi diretti in Italia e in Polonia) e le difficoltà dell'insediamento in un nuovo paese, sembra indurre anche i migranti di religione ortodossa ad avvicinarsi al cattolicesimo, e questo sarebbe da riportare – secondo Butlevich – alla politica di sostegno delle popolazioni immigrate portata avanti dalle istituzioni legate alla chiesa cattolica.



altrettanti immigrati di avviare un'attività economica al ritorno. Il progetto, di durata biennale, è stato realizzato nella regione di Chernivtsi. Tuttavia, fa notare Olena Malynovska:

Se si considera che gli emigrati nella regione sono circa 120 mila persone, 25 programmi di micro credito non hanno un grande impatto (Prof. Olena Malynovska, Centro per la Sicurezza Nazionale di Kiev, Kiev, luglio 2008).

Occorre aggiungere che le migranti ucraine intervistate nel corso di altre ricerche siano esse stesse poche orientate a investire gli eventuali risparmi nella creazione di attività imprenditoriali nel paese di origine. Secondo quanto dichiarato dalla Ong di Leopoli Women Perspective in seguito a una ricerca realizzata nel 2002 tra le donne ucraine emigrate in Italia

La maggior parte dicono che con i soldi “costruiremo qualcosa, serviranno per i miei figli, per rinnovare la casa, per cibo”. E solo il 3 per cento delle donne hanno dichiarato che vorrebbero usare quei soldi per avviare qualche forma di business. Spenderanno quel denaro al ritorno e poi si troveranno di nuovo a cercarne” (Prof. Olena Malynovska intervista citata).

Infine, si assiste ora all'emergere di un interesse da parte del settore bancario a cogliere questi flussi finanziari. Dal 2007 la Ukrainian PrivatBank – con sede e Dnipropetrovs'k, Ucraina orientale, una delle più grandi banche ucraine – sta pianificando di aprire delle proprie branche in Spagna, Italia, Grecia e Germania per indirizzare e offrire servizi agli immigrati ucraini in Europa. Per far ciò si servirà della banca lituana Paritate Bank poiché è più facile aprire succursali attraverso una banca già registrata in un paese membro dell'Unione europea. Second la banca, gli immigrati ucraini in Europa trasferiscono annualmente 19 bilioni di euro in Ucraina<sup>83</sup>.

La nascita di filiali bancarie ucraine è indice di un maggior radicamento e un maggiore livello di istituzionalizzazione delle comunità ucraine in Europa e nel lungo periodo potrebbe incoraggiare l'utilizzo di metodi di trasferimento del denaro formali ed eventualmente forme di investimento delle rimesse.

### *2. 3. 5 MIGRAZIONI DI RITORNO TRA INCENTIVI E REALTÀ*

Per molti immigrati, il progetto del ritorno a casa attraversa tutto il percorso migratorio. I legami mantenuti con il paese di origine, sebbene a distanza, contribuiscono a preservare questo sogno intatto. Di fatto, alcuni finiscono per fare ritorno a casa, altri no; alcuni riemigrano verso un nuovo paese di destinazione, altri intraprendono percorsi di migrazione circolare che li vede risiedere a periodi tra paese di origine e di destinazione. Nonostante la migrazione di ritorno sia una componente rilevante della migrazione tout court (SOPEMI 2008), la conoscenza che ne abbiamo è molto frammentaria. E questo è certamente vero nel caso della migrazione di ritorno in Ucraina.

Secondo l'OIM, tra gli interessi del governo vi è stato quello di interessarsi alle sorti della diaspora ucraina all'estero e di facilitare il rimpatrio dei cittadini. Quest'ultimo, tuttavia, non include programmi diretti al ritorno degli ucraini emigrati all'estero per lavoro, ma ha incoraggiato il ritorno dei tatars di Crimea deportati nei decenni passati e di altri appartenenti a minoranze etniche costretti a lasciare il territorio ucraino (Prybutkova 2002). Proprio con questo intento, nel 1996 è stata istituita l'Agenzia per il coordinamento della cooperazione con la Diaspora ucraina che nel giro di cinque anni portava a termine il rientro delle popolazioni di nazionalità ucraina.

Tuttavia, i programmi per assistere i ritorno volontari hanno solo un impatto limitato, almeno se considerati alla luce del numero totale degli ucraini che fanno ritorno. Se la situazione nel paese di origine è stabile e offre delle opportunità un certo numero di persone torna spontaneamente; altrimenti, gli eventuali programmi di assistenza finanziaria implementati

---

<sup>83</sup> “Kommersant”, Moscow, Russia, 23 Gennaio, 2007.

dai paesi di origine per incoraggiare il ritorno, raramente convincono molti a tornare (SOPEMI 2008).

Varie indagini hanno messo in luce come i progetti migratori degli ucraini partiti dopo il 1989 siano temporanei e che il progetto futuro sia, una volta portati a termine gli obiettivi della migrazione, di far ritorno al paese di origine. Tuttavia, nonostante il progetto temporaneo, le lavoratrici ucraine fanno esperienza di un prolungamento inaspettato della loro permanenza in Italia: il pagamento di debiti (preesistenti o contratti per finanziare la migrazione stessa), l'innalzamento del costo della vita nel paese di origine (soprattutto delle case), la dipendenza dalle rimesse da parte dei membri della famiglia, nuovi obiettivi economici maturati con la migrazione, nuovi progetti di vita dei figli ma anche delle intervistate stesse, sono tutti motivi che spiecano il protrarsi del soggiorno all'estero.

Varie ricerche hanno messo in luce la "condizione di apnea" delle donne ucraine (Spanò e Zaccaria 2003; Castagnone e al. 2007), che si esprime nella difficoltà di manifestare aspettative sul futuro, sia in relazione alla volontà di far ritorno al paese di origine, che in quella relativa al ricongiungimento dei membri della famiglia in Italia, e una costante ambivalenza e incertezza se investire in quale dei due poli della migrazione.

Secondo Maxim Butlevich:

Non più di 20 per cento di coloro che emigrano hanno intenzione di fermarsi all'estero in modo permanente e in Italia è il meno del 10 per cento, ma più tempo stanno fuori, più si integrano, meno vogliono tornare a casa (Maxim Butlevitch, giornalista, ricercatore ed attivista di "Initiatives without borders", Kiev, giugno, 2008).

Secondo il ricercatore, i ritorni sono limitati non tanto per l'assenza di lavoro ma perché gli stipendi sono troppo bassi. Intanto, nel mercato del lavoro ucraino si stanno creando posti vacanti:

Gli uomini lavorano all'estero innanzitutto nel settore edile. Si tratta spesso di ingegneri, la professione maschile più diffusa ai tempi sovietici, poi diventati disoccupati. O operai anche essi ritrovatisi senza lavoro perché l'economia è crollata. Gli impiegati dei Centri per l'Impiego ci dicono che gli immigrati non tornano indietro non perché i lavori manchino in Ucraina ma perché non ci sono salari decenti. Si stanno creando posti di lavoro nei lavori poco qualificati e anche i lavori nel settore pubblico, i medici, gli infermieri... (ibid.)

I ritorni a casa rappresentano per le madri emigrate il tentativo di ricostruire una relazione con i membri della famiglia. Tuttavia, lunghe separazioni tra madri e figli possono creare tensioni al momento del incontro. Se un senso di famiglia viene spesso invocato dalle donne emigrate come il motore che le tiene vive, molto spesso, tuttavia, in occasione delle visite a casa le donne, i loro compagni e i figli si sentono estranei, e qualche volta trovano ben poco da condividere. Non sempre i ritorni sono un'esperienza di famiglia ritrovata, di comunicazione, di intimità (Banfi e Boccagni 2007).

Le migrazioni di ritorno sono anche fortemente disincentivate dai cambiamenti identitari promossi dalle esperienze all'estero. La Ong Kolping Family di Leopolis ha portato avanti un progetto con le donne ucraine focalizzandosi sul loro ruolo all'interno della famiglia, su strategie di empowerment personale e di valorizzazione del proprio ruolo e del proprio tempo all'interno della famiglia. Tra le partecipanti al progetto sono via via comparse donne tornate da periodi di lavoro all'estero, in genere Portogallo, Italia e Spagna. Nel loro caso sono emerse difficoltà specifiche connesse ai cambiamenti apportati dall'esperienza migratoria e alla difficoltà di reintegrarsi in Ucraina. Il problema sorgeva nel momento del incontro con i membri della famiglia,

Il loro problema quando tornavano qua dopo essere state fuori è che non riuscivano più a integrarsi in questa società. Passati tre anni non capivano cosa fare: in Italia tutto era diverso... e continuavano a dire "questo non si fa così, questo non cosà. [...] A casa è cominciato il conflitto. I familiari dicevano "sei stata all'estero, ti credi tanto intelligente ma noi così non facciamo, qua si fa così...". La donna vuole fare meglio ma incontra incomprensione, poco ascolto. [...] Sì,

sappiamo di famiglie dove lei torna dall'estero, non riesce a reintegrarsi qui e riparte. La gente torna, sta qui qualche mese, ci prova e poi torna di là (Kateryna Ostrovska, psicologa, e Nataliya Rozkciukivska, "Kolping Family" (ONG) e Università di Leopoli, Leopoli, luglio 2008).

Stessa opinione è espressa da Galina Goncharuk, ex direttrice del Dipartimento per le donne, i bambini e le persone disabili presso l'amministrazione municipale di Kiev.

Quando le donne immigrate tornano dall'estero la loro mentalità è cambiata. E questo ha delle conseguenze. La maggior parte torna non ricca ma con un diverso atteggiamento verso la vita. Sono state in grado di sopravvivere anche nelle situazioni che sembravano più disperate. Vogliono sentirsi delle persone libere quando tornano qua [...] Molti matrimoni finiscono con un divorzio, quando le donne tornano a casa ci sono molti divorzi (Galina Goncharuk, Amministrazione Comunale di Kiev, Dipartimento donne, bambini e disabili, e Centre for the Work with Women, Kiev, giugno 2008).

Igor Markov, ricercatore sociale presso la Caritas di Leopoli ha condotto una ricerca qualitativa sulla comunità ucraina in Italia attraverso interviste e focus group in tre diverse città. Secondo il ricercatore molte ucraine emigrate in Italia hanno ormai raggiunto i 55 anni, età pensionabile nel loro paese di origine, e sono intenzionate a tornare presto a casa. Tuttavia, per loro tra i maggiori disincentivi al ritorno vi è l'elevata qualità del sistema sanitario italiano se confrontato con quello ucraino:

È tradizione per le donne che emigrano essere in buona salute. È una delle priorità. Loro si fidano e rispettano il sistema medico in Italia. L'idea è che potrebbero decidere di stare in Italia più tempo per fruire di cure mediche, incluso il dentista. Se serve loro una operazione, cercheranno sicuramente di farla in Italia (Ihor Markov, Ricercatore, CARITAS, Leopoli, luglio 2008).

Occorre aggiungere che ad attendere gli immigrati al loro ritorno vi sono ben poche prospettive occupazionali; pochi, come si è visto, sono gli incentivi ad avviare attività imprenditoriali con i risparmi eventualmente accumulati all'estero. Tra coloro che sono emigrati all'inizio degli anni '90, alcuni sono tornati e hanno reinvestito; chi è tornato più tardi, non è riuscito ad avviare alcuna attività:

Tra quelli che sono andati in Portogallo con la prima ondata migratoria, 40% sono tornati in Ucraina e hanno aperto un loro business. Questo si riferisce solo alla prima ondata migratoria; quelli che sono partiti negli anni '90 e tornati nel 2004-2005 e sono riusciti a reinvestire nel settore edile prima del rapido aumento dei prezzi. Ma quella attuale, soprattutto per persone poco qualificate, al massimo riescono a comprarsi un appartamento, ma non hanno abbastanza per avviare un business. Adesso anche un esponente della classe medio-alta che prende 5000 USD al mese non può permettersi di acquistare un appartamento a Kiev. Così le persone entrano in un circolo vizioso: vanno all'estero a fare soldi e tornano indietro. Ma quando tornano capiscono che i loro risparmi non bastano a reinsediarsi qui (Maxim Butlevich, intervista citata).

Altre interviste realizzate con immigrati di ritorno hanno portato alla luce dei tentativi di reinvestimento del denaro nell'apertura di un business. Saša, emigrato prima in Italia, poi trasferitosi in Spagna, ha svolto svariati impieghi, lavorando infine come meccanico per alcuni anni. Dopo aver messo da parte qualche decina di migliaia di euro, è tornato in Ucraina in seguito alla vittoria del candidato filo-occidentale Yushenko, nella speranza che il nuovo governo avrebbe velocemente portato a un miglioramento della situazione nel paese, rendendo il sistema più trasparente e moderno. Tornato a Kiev, ha aperto una officina meccanica. Tuttavia, l'endemica corruzione, gli ostacoli di natura amministrativa, le continue richieste di denaro da parte di ispettori, impiegati di varia natura, e reti criminali locali hanno in breve tempo portato al fallimento dell'attività. Saša lavora ora come taxista a Kiev, dove dichiara di percepire uno stipendio di 1200 dollari al mese. Sta cercando di ottenere un visto per far nuovamente ritorno in Spagna ma non sarebbe disposto ad emigrare in altri paesi dove rischierebbe, ora, di guadagnare meno che nella capitale ucraina.

### 2. 3. 6. SCENARI DI LUNGO PERIODO

Gli esperti intervistati si sono mostrati molto cauti nel fornire previsioni sul futuro della migrazione in Ucraina. Tuttavia, sembra esservi un generale accordo sul fatto che la mobilità in uscita sia in diminuzione.

Ecco alcuni degli elementi emersi:

- si assiste a un cambiamento nella tipologia di migrazione: se all'inizio a emigrare erano persone con elevati titoli di studio e per lo più provenienti dalle città, oggi si tratta principalmente di individui che tutto al più hanno finito le scuole secondarie e provengono dalle zone rurali. La situazione economica in Ucraina è migliorata e, secondo Olena Malynowska, dell'Istituto di sicurezza nazionale, le persone con titoli di studio elevati hanno oggi maggiore possibilità di inserirsi sul mercato del lavoro in Ucraina rispetto agli anni '90.
- Rispetto ai flussi in uscita degli anni '90, oggi emigrano anche persone giovani sia per motivi di studio (in qual caso principalmente diretti nei paesi dell'Europa orientale membri dell'Unione europea), sia per motivi di lavoro.

Una nuova ondata migratoria è iniziata nel 2000, questa volta di persone giovani. Si può dire che si tratta della migrazione di persone giovani e poco educate. Ma ora ci sono anche persone che hanno studiato business e management nelle sedi affiliate delle università centrali, che non forniscono una educazione prestigiosa e dunque i cui diplomi non sono valorizzati sul mercato del lavoro. Per esempio, su 1000 laureati delle università di Odessa, facoltà di legge, solo il 45-55 per cento troverà lavoro. Le università private non reggono la competizione con quelle pubbliche. C'è una sovrapproduzione di specialisti. Inoltre, molti diplomi vengono acquistati, non conquistati. Poi ci sono persone che hanno delle lauree di qualità ma non sono riusciti a trovare lavoro e gli avventurosi che vogliono soldi veloci e per questo cercano lavoro all'estero. Direi che questa ultima ondata migratoria è 50/50: la metà ha delle qualifiche, l'altra metà no (Maxim Butlevich, intervista citata).

Gli esperti intervistati concordano nel ritenere che la diminuzione dell'emigrazione dipenda non tanto dalla creazione di nuovi posti di lavoro in Ucraina, quanto dall'innalzamento dei salari. Ella Libanova, direttrice dell'Istituto di Statistica Nazionale, sostiene che il gap salariale tra Ucraina e restanti paesi dell'Unione europea sia in aumento e ciò non porterà a una diminuzione della migrazione nel breve periodo:

Non lo so ma non penso che in futuro la migrazione diminuirà. Penso che la migrazione verso i paesi europei non diminuirà perché la differenza salariale non sta diminuendo. Quelli che vanno in Europa meridionale vogliono stare là, per sempre. Certo, ora il numero delle persone in uscita è diminuito perché le persone che volevano emigrare sono già emigrate, sono già là. Quindi sì, in un certo senso diminuirà. Sì, in Ucraina la spesa sociale è aumentata, anche le pensioni sono aumentate, le indennità di maternità, i salari continuano a crescere anche se molto lentamente, ma siamo sempre molto indietro rispetto ai paesi europei e questo gap sta crescendo. In Ucraina non manca il lavoro, solo che i posti di lavoro che si trovano tramite i centri per l'impiego non procurano un salario decente e non soddisfano le aspettative (Ella Libanova, direttrice dell'Istituto di Statistica Nazionale, Kiev, giugno 2008).

Si assiste a un veloce processo di migrazione interna verso Kiev, dove si concentra il settore terziario e finanziario e dove gli stipendi medi sono decisamente più elevati che nel resto del paese, così come l'offerta di lavoro. Secondo Victor Chumak, di "Open Ukraine", il reddito medio a Kiev è tre volte superiore alla media nazionale.

Le previsioni indicano che nei prossimi due decenni la regione si trasformerà da paese di emigrazione e di transito a paese di immigrazione. Come nel caso degli stati europei, all'origine di ciò vi sarebbe un andamento demografico caratterizzato dall'aumento della popolazione anziana e dalla diminuzione di quella in età lavorativa. Inoltre, con l'allargamento dell'Unione europea, i benefici goduti dai paesi membri potrebbero

gradualmente estendersi anche all'Ucraina, se armonizzerà normative e procedure agli standard europei.

### 3. ECUADOR

Questo capitolo si suddivide in tre paragrafi, in modo parallelo ai due studi di caso che lo precedono. Nel primo paragrafo si ripercorre l'evoluzione dell'emigrazione internazionale dall'Ecuador, dapprima – nei decenni scorsi – indirizzata prevalentemente agli Stati Uniti, e poi sempre più diretta anche all'Europa, a partire dalla grave crisi economica (bancaria e monetaria) che ha investito il paese sul finire degli anni Novanta. Il secondo paragrafo fa invece cenno alle caratteristiche delle politiche sociali, e di quello che si potrebbe definire – benché in termini residuali – il “regime di welfare” ecuadoriano, prima e dopo l'impatto dell'emigrazione diffusa dell'ultimo decennio. Si affronta infine, nel terzo paragrafo, l'impatto di un'emigrazione nata a prevalenza femminile, ma ormai orientata – non sempre con successo – alla stabilizzazione familiare, sulle risorse e le istituzioni di welfare del paese d'origine, anche alla luce delle politiche per gli emigranti del paese stesso.

#### 3. 1. L'emigrazione dall'Ecuador: tendenze e sviluppi

Nella storia dell'emigrazione ecuadoriana, come si vedrà, è possibile distinguere una prima fase in cui il bacino di emigrazione era sostanzialmente circoscritto ad alcune province andine, dalla fase avviata alla fine degli anni Novanta, laddove flussi migratori diffusi hanno cominciato a interessare il paese nella sua totalità, compresa l'area costiera. La distinzione allude alle dimensioni del fenomeno migratorio, ai bacini di destinazione, all'impatto dell'emigrazione rispetto alla struttura sociale ed economica del paese (Jokisch e Pribilsky, 2002; Gratton, 2007). Vale la pena ripercorrere i contorni sociali e demografici dell'emigrazione ecuadoriana nel suo percorso evolutivo, per poi mettere meglio a fuoco lo scenario attuale.

##### *3.1.1. MISURARE UNA MIGRAZIONE SU UNA LUNGA DISTANZA, TRA FLUSSI E STOCK: LE FONTI DISPONIBILI*

Secondo le stime più recenti (FLACSO, 2008), la distribuzione attuale degli emigrati dal paese andino vede in primo piano Stati Uniti e Spagna che, come bacini di immigrazione, danno conto di circa l'80% della popolazione ecuadoriana all'estero. Ciascuno dei due paesi ospiterebbe all'incirca mezzo milione di emigranti ecuadoriani. In terza posizione, su valori numerici di gran lunga inferiori, si colloca l'Italia, paese in cui i residenti ecuadoriani in condizioni regolari corrispondono – secondo le più recenti statistiche ISTAT (2008) – a circa 73mila unità.

Una volta detto questo, la contabilità delle migrazioni è quasi sempre, anche nei paesi ricettori dotati di una solida strumentazione statistica, un'operazione incrementale e in una certa misura approssimativa. Esistono fattori, come l'incidenza delle presenze irregolari, i tassi di naturalizzazione o il tipo di titolo di soggiorno posseduto, che possono condizionare – per eccesso o per difetto – l'attendibilità delle stime formulate. Tanto più questa premessa andrebbe fatta per un bacino di emigrazione come quello ecuadoriano, in cui soltanto dalla fine anni degli Novanta – in coincidenza con la nuova “ondata migratoria” – è possibile documentare investimenti diffusi<sup>84</sup> nelle stime delle reali proporzioni di un fenomeno che, per l'area andina centro-meridionale del Paese, ha una storia almeno trentennale (anche se da

---

<sup>84</sup> È emblematico che soltanto a partire dal 2001 il censimento nazionale ecuadoriano abbia dedicato una sezione d'analisi specifica al fenomeno migratorio.

sempre caratterizzata, specie per i primi migranti, da una quota rilevante di flussi clandestini).<sup>85</sup>

Quanto più un sistema migratorio si fa esteso, nello spazio e nel tempo, tanto più le stime al riguardo rischiano di rivelarsi velleitarie, o di essere condizionate dall'interesse a enfatizzare o a sminuire, a seconda delle circostanze e degli interlocutori, la portata dei flussi migratori.<sup>86</sup> L'esperienza dell'Ecuador non fa eccezione, se è vero che la contabilità degli ecuadoriani attualmente domiciliati all'estero alterna cifre che spaziano da un minimo di poco più di un milione di persone, a una soglia massima di due milioni e mezzo. Al di là dell'attendibilità delle fonti, l'aleatorietà è probabilmente legata al computo degli ecuadoriani naturalizzati nel Paese di destinazione (specie negli Stati Uniti), ma anche alla stima delle presenze irregolari, sia nel sistema migratorio nord-americano, sia in quello europeo.

La fonte statistica a cui si fa più spesso riferimento, nella letteratura degli ultimi anni, è il Censimento nazionale del 2001: il Censo de Población y Vivienda, promosso dall'Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2002). La rilevazione del 2001 fissa il numero dei cittadini ecuadoriani emigrati (nel solo lasso di tempo 1996-2001) nell'ordine delle 380.000 unità.<sup>87</sup> Estendendo lo sguardo all'ultimo decennio, in realtà, l'ammontare reale del fenomeno appare assai più elevato; come conferma una fonte altrettanto citata – ma a sua volta non esaustiva, specie rispetto alla crescente emigrazione clandestina agli Stati Uniti, per via marittima – quale il Registro delle entrate e delle uscite “ufficiali” dal paese, curato dalla Dirección Nacional de Migración. Questa banca dati documenta, nell'arco temporale 1999-2006, un saldo emigratorio complessivo di circa 970.000 unità, equivalente al 7% della popolazione del Paese, o al 20% della popolazione attiva (FLACSO, 2008).<sup>88</sup> In ogni caso, questi dati descrivono la fase più recente della storia migratoria del Paese, ma andrebbero aumentati di varie centinaia di migliaia di unità – sino ad arrivare all'incirca a due milioni di

---

<sup>85</sup> In realtà, sino agli anni Settanta l'ingresso negli Stati Uniti avveniva esclusivamente per via clandestina, e con il supporto logistico di uno o più “coyote”, non essendo previsti canali formali di ingresso per lavoro, a favore dei cittadini ecuadoriani. Tuttavia, sostengono alcuni studiosi (Kyle e Jokisch, 2005) che, almeno sino ai primi anni Ottanta, il trasporto clandestino dei migranti verso gli Stati Uniti avesse i contorni di un “piccolo commercio” locale e fiduciario, più che di un sistema strutturato, facente capo a gruppi di “criminalità organizzata”. La sua evoluzione in questo senso andrebbe invece rintracciata negli ultimi due decenni, in reazione all'irrigidimento dei controlli alla frontiera messicana e al relativo aumento dei costi e dei rischi.

<sup>86</sup> Come abbiamo potuto constatare anche in Italia, i consolati all'estero tendono tipicamente – al pari dei quotidiani ecuadoriani (Jokisch e Pribilsky, 2002) – a sovrastimare *pro domo sua* la portata del fenomeno. Analogamente, in Ecuador, gli *Asambleistas de los migrantes* (i membri eletti all'estero dell'Assemblea costituente) da noi incontrati tendevano sistematicamente a ingigantire il numero dei connazionali emigrati che in qualche modo rappresentavano. La *Asambleista* eletta in Italia, ad esempio, ci ha riportato l'esistenza di “almeno 150mila connazionali” nel nostro paese. L'elemento degno di nota non è tanto l'implausibilità delle stime, quanto l'uso che ne viene fatto: apparentemente quello di rafforzare, sul mercato politico ecuadoriano, la posizione e il mandato di chi le esprime.

<sup>87</sup> È una stima ricavata dalle risposte date, all'interno della rilevazione censuaria, alla seguente domanda (indirizzata a ogni capofamiglia): “A partire da novembre 1996 (cioè durante gli ultimi 5 anni) una o più persone, tra quanti facevano parte di questa famiglia, si sono trasferite in un altro Paese e non sono ancora ritornate?”. Ne deriva un computo che, oltre a escludere le famiglie già emigrate *in toto*, non tiene necessariamente conto dei genitori emigrati che lasciano i figli presso persone diverse dai parenti stretti; senza dimenticare che la forte incidenza dell'emigrazione irregolare, tanto verso gli Stati Uniti che verso l'Unione europea, può avere indotto molti intervistati a dare risposte parziali o non veritiere. In positivo, la fonte censuaria si qualifica non soltanto perché copre l'intero territorio nazionale, ma anche perché comprende variabili quali genere, età, area locale di residenza e Paese di destinazione (CEPLAES, 2005).

<sup>88</sup> A queste fonti istituzionali si possono affiancare i dati prodotti, in tema di condizione socioeconomica degli emigrati, dal Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE); in merito al livello di istruzione, alle caratteristiche occupazionali e alle strutture familiari, dal Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (una sorta di indagine campionaria multiscopo); in tema di rimesse, dal Banco Central e da altre istituzioni internazionali, come la CEPAL-ECLAC (Commissione economica delle Nazioni Unite per l'America latina). Una sintesi ragionata di queste fonti di dati, e più in generale della letteratura recente sulla migrazione ecuadoriana, è oggi fornita dal portale FLACSO Andes [[www.flacsoandes.org](http://www.flacsoandes.org)].

emigrati, o al 15% circa della popolazione ecuadoriana – una volta compreso l’effetto concomitante di altre variabili, tra cui le partenze clandestine, e più in generale il flusso migratorio preesistente verso gli Stati Uniti. È a questa prima grande fase dell’emigrazione ecuadoriana che rivolgerò l’attenzione, nel paragrafo che segue.

### *3.1.2. L’EMIGRAZIONE “TRADIZIONALE”: DALLA SIERRA RURALE ALLE METROPOLI NORDAMERICANE*

Se le migrazioni interne, legate al lavoro agricolo nelle pianure costiere o ai processi di urbanizzazione (o, negli ultimi decenni, alla colonizzazione dell’Oriente amazzonico), sono un fenomeno presente almeno da un secolo nella storia ecuadoriana (Guerrera, 2006), le migrazioni internazionali – intese come pratica sociale diffusa, legata a motivi di lavoro – sono un processo relativamente recente, dalla storia poco più che trentennale (Herrera et al., 2005). Si può rintracciare l’avvio di questo processo nella seconda metà degli anni Sessanta, in direzione degli Stati Uniti e, su scala inferiore, di Canada e Venezuela. È un flusso migratorio circoscritto ad alcune comunità rurali delle province andine di Azuay e Cañar (e in una certa misura di Loja e dell’area costiera di Manabí). Secondo l’interpretazione prevalente (Kyle, 2000), esso affonderebbe le radici nella crisi della produzione artigianale e familiare dei cappelli di paja toquilla (i caratteristici Panama hats); cosa che tra l’altro spiegherebbe – data la collaborazione consolidata tra i piccoli produttori locali e gli importatori nord-americani – la direzione assunta dalle prime catene migratorie, orientate verso New York e destinate a espandersi e ad accelerare la propria crescita nel corso degli anni Ottanta, anche sulla spinta della cosiddetta “crisi del debito”<sup>89</sup>.

Nel corso di questo decennio, la “aggressiva politica di indebitamento estero” su cui si basava la crescita economica del Paese (CEPLAES, 2005) lascia spazio, su pressione degli organismi internazionali, a politiche di aggiustamento strutturale, per lo più incompiute ma dalle implicazioni sociali rilevanti, specie nelle aree rurali (Larrea, 2004; Mejía Acosta, 2008). La composizione del flusso migratorio verso gli Stati Uniti – dapprima caratterizzata da una netta prevalenza di primo-migranti uomini, meticci, di estrazione per lo più rurale – si fa più diversificata, anche per effetto dei ricongiungimenti familiari dei primi arrivati. Nell’insieme, però, l’asse centrale dell’emigrazione internazionale ecuadoriana rimane l’area andina di Azuay e Cañar (Herrera et al., 2005). Si tratta di un bacino territoriale e demografico limitato, da cui pure sono partiti, nell’arco di tre decenni, centinaia di migliaia di emigranti.

In un sistema migratorio composito e articolato come quello statunitense, frutto – anche per quanto riguarda la componente latina – di processi di insediamento plurigenerazionali, le presenze ecuadoriane sono passate, “nello spazio di una sola generazione”, “da una condizione di anonimato” a quella di “una delle comunità immigrate più numerose dell’area metropolitana di New York” (Jokisch e Kyle, 2005, p. 57). Come si sia potuta realizzare, in questo breve lasso di tempo, una crescita a così elevata concentrazione territoriale, rispetto all’area newyorchese, è una questione a cui rimane difficile fornire risposte esaustive, al di là dei generici riferimenti al ruolo delle reti migratorie. Si può se non altro constatare che anche nei contesti di migrazione ecuadoriana recente, in Europa, affiora un’analoga tendenza a un insediamento “concentrato” rispetto a specifiche aree metropolitane (Madrid, Barcelona e Murcia per la Spagna; Genova e Milano per l’Italia). Per il resto non sono molte, nel contesto

---

<sup>89</sup> Nel corso degli anni Ottanta i livelli di emigrazione dal Paese si mantengono su una soglia abbastanza ridotta (mediamente inferiore alle 20.000 unità annue), in rapporto a quelli che si innescheranno dopo la crisi bancaria del 1999. Si tratta nondimeno, a paragone degli anni Settanta, di un decennio “regressivo”, sotto il profilo socioeconomico, sia per i tassi di crescita del PIL (sistematicamente inferiori alla crescita demografica) e gli investimenti esteri, sia per i livelli salariali e l’estensione dei servizi pubblici. Sul finire di questo decennio, “una volta che gli effetti dell’aggiustamento strutturale si fanno tangibili per la società”, “gli attori sociali cominciano a intravedere nella partenza del Paese un’opzione percorribile” (Ramírez e Ramírez, 2005, p. 42)



statunitense, le ricerche empiriche condotte su questo flusso migratorio, anche per le sue dimensioni esigue, a paragone di altre popolazioni latinoamericane residenti negli States.

Nell'insieme, l'attuale peso numerico dell'emigrazione ecuadoriana nel Paese non sarebbe inferiore alle 600.000 unità (Jokisch e Kyle, 2005). Assai inferiore, tuttavia, è il dato ufficiale delle presenze regolari, fissato dallo US Census del 2000 intorno alle 300mila unità. Di queste, ben il 34% corrisponde a persone che hanno acquisito la cittadinanza statunitense (FLACSO, 2008). La componente femminile (48%) è ormai prossima alla parità con quella maschile, più di quanto non avvenga per altri flussi migratori di latinos – come quello messicano – in cui le presenze maschili sono ancora maggioritarie. Vale la pena ricordare, infine, che nonostante il “riorientamento” dei flussi verso l'Europa, dal 1999 in poi, la spinta migratoria verso gli Stati Uniti non appare affatto esaurita: non soltanto perché, nell'immaginario nazionale, “l'America” sembra continui a essere la meta più ambita (Miles, 2004), ma anche perché – nei fatti – i tentativi di ingresso clandestino nel paese, per via marittima e non di rado con esito fallimentare (se non tragico), si ripetono su larga scala ancora oggi (Jokisch e Kyle, 2005).

### *3.1.3. VERSO L'EUROPA: L'“ESPLOSIONE MIGRATORIA” DI FINE ANNI '90. SALIR COME OPZIONE DI MASSA*

Sul finire degli anni Novanta la grave crisi finanziaria ecuadoriana, che ha pesanti ricadute sul tenore di vita della popolazione ma anche sulla credibilità delle istituzioni, si rispecchia in un repentino aumento delle partenze dal paese: il saldo migratorio, mantenutosi per tutto il decennio nell'ordine delle 25.000-30.000 unità annue, sale a 41.000 nel 1998, cresce in modo più che doppio nell'anno successivo (91.000), si mantiene intorno alle 150.000 unità fra il 2000 e il 2003, e anche a partire dal 2004 – che segna, dopo l'introduzione dell'obbligo di visto, un calo relativo dell'emigrazione verso l'Europa – rimane su valori medi ben superiori a quelli registrati prima dell'“esplosione migratoria” (Ramírez e Ramírez, 2005), pur in uno scenario internazionale più sfavorevole in termini politici ed economici. Nell'arco degli stessi anni le rimesse aumentano in misura altrettanto drastica, sino a rappresentare – a partire dal 2001 – la seconda fonte di entrate per il Paese, subito dopo i ricavi dall'estrazione di petrolio, e prima dei tradizionali prodotti agricoli di esportazione (Torres, 2005).

È una fase che coincide con un ulteriore irrigidimento delle politiche dell'immigrazione degli Stati Uniti, cosa che incentiva il riorientamento dei flussi verso un nuovo bacino di destinazione – l'Europa e in particolare la Spagna – caratterizzato, nonostante la maggiore distanza, da costi e da margini di rischio inferiori.<sup>90</sup> È anche una fase in cui l'aspirazione a partire, come si è visto, risponde a un'incertezza per il futuro e a un'aspettativa di cambiamento diffusa in ampie fasce della popolazione – non soltanto, e non necessariamente, quelle più disagiate:

“Precedentemente, la decisione di lasciare il paese derivava, in linea di massima, da motivazioni di natura personale. A partire dalla crisi della fine degli anni Novanta, mentre si diffondeva la sfiducia nel futuro del paese, l'emigrazione si è trasformata in un esodo, una vera e propria strategia familiare di sopravvivenza di portata nazionale. Gli ecuadoriani e le ecuadoriane hanno iniziato a proiettare fuori dal paese i loro progetti e le loro aspettative, sia a livello individuale, sia in un senso collettivo”. (Acosta, 2005, p. 64)

<sup>90</sup> Vale la pena ricordare che in Spagna, e negli altri Paesi dell'Unione europea, i cittadini ecuadoriani avevano diritto a entrare, fino all'estate del 2003, come “turisti” – senza obbligo di visto – esibendo una congrua disponibilità di denaro contante (la “borsa di viaggio”, pare nell'ordine dei 2-3.000 dollari), un biglietto di ritorno, una prenotazione alberghiera. Si creava così, alle frontiere aeroportuali, una sorta di rituale ispettivo, in cui molto dipendeva dall'uso che il funzionario di turno faceva dei propri poteri discrezionali, nell'interrogare il “turista” ecuadoriano. L'esito positivo – a Madrid o ad Amsterdam, a seconda della rotta prescelta – era il più frequente ma, a giudicare dalle testimonianze che ho raccolto nel corso della ricerca, non era affatto scontato.

Al di là dell'aumento esponenziale del fenomeno, la definizione dell'emigrazione di fine anni Novanta come "nuova" segnala varie linee di frattura rispetto al sistema migratorio preesistente: per le aree d'origine e di destinazione; per gli equilibri di genere e di classe sociale; per le ricadute su vasta scala verso il contesto sociale ed economico d'origine.

Nell'arco di appena due-tre anni, a partire dal 1998, l'incremento massiccio delle partenze dal Paese va di pari passo con una radicale diversificazione della direzione prevalente dei flussi: "da New York a Madrid" (Jokisch, 2001). Dalla centralità dell'asse migratorio statunitense, l'emigrazione ecuadoriana si riorienta verso la Spagna, l'Italia e, in misura inferiore, altri Paesi dell'Europa continentale (dalla Francia, ai Paesi Bassi, al Belgio).

Al tempo stesso, i flussi migratori successivi al 1998-1999 sono caratterizzati da un'accentuata diversificazione dei bacini locali di partenza. Sia pure con diverse proporzioni, l'emigrazione investe ormai tutte le aree locali del Paese, della Costa come della Sierra (e perfino, sia pure con valori assoluti più modesti, delle province amazzoniche dell'Oriente). A partire dagli anni del feriado bancario (la chiusura di molteplici istituti bancari e il "congelamento" dei depositi) e della dollarizzazione, l'opzione migratoria si diffonde su vasta scala, nelle aree metropolitane come in quelle rurali, e non più soltanto nelle province andine centro-meridionali, già al centro delle catene migratorie con gli Stati Uniti.

Rispetto ai flussi migratori dei decenni precedenti, la nuova emigrazione è caratterizzata da un retroterra socioeconomico più composito, in qualche misura "trasversale" rispetto alla stratificazione sociale esistente nel Paese. Alla luce dei dati del censimento del 2001, è opinione diffusa che prevalgano, nella stratificazione sociale dei flussi migratori recenti (almeno per quanto riguarda i primo-migranti), le classi medie e medio-basse (provenienti soprattutto dalle aree urbane) più direttamente colpite dalla crisi finanziaria; nell'emigrazione verso il Nord-America, invece, pesava relativamente di più la popolazione rurale, proveniente dalle piccole comunità agricole delle province andine (Jokisch e Pribilsky, 2002).

Anche sul piano dei livelli di istruzione, a giudicare dalle indagini campionarie condotte negli ultimi anni in Ecuador, il profilo delle migrazioni successive al 1999 è diverso – e mediamente più elevato – sia rispetto ai flussi migratori precedenti, sia a confronto della generalità della popolazione ecuadoriana (Ramírez e Ramírez, 2005; FLACSO, 2008).

Un altro aspetto di discontinuità ha a che vedere con la diversificazione degli equilibri di genere,<sup>91</sup> almeno per quanto riguarda le primo-migranti. Se nell'emigrazione verso gli Stati Uniti la prima generazione di migranti ecuadoriani risulta composta in gran parte da uomini, e più di recente – al crescere dei ricongiungimenti – è aumentata l'incidenza delle donne, nei nuovi flussi migratori verso l'Europa si segnala una componente femminile molto più elevata, anche nelle fila dei primo-migranti. Come documentano i dati ecuadoriani sui saldi migratori (FLACSO, 2008), dal 1998 in poi vi sono degli anni in cui la percentuale femminile oltrepassa addirittura quella maschile. Il relativo riequilibrio di genere che ne è successivamente derivato, specie in Spagna, non andrebbe per forza interpretato come segnale della "restaurazione" del modello di migrazione di coppia, o familiare. Va anche tenuto conto che i flussi migratori femminili e maschili si inseriscono in "nicchie" occupazionali diverse (Gratton, 2007), che possono corrispondere a correnti migratorie altrettanto diverse e "parallele".

---

<sup>91</sup> A conferma di questo spostamento degli equilibri di genere – nel senso di una maggiore femminilizzazione – il censimento 2001 ha evidenziato, nella popolazione emigratoria delle tre maggiori città ecuadoriane, proporzioni di genere assai diverse: se a Cuenca, al cuore dell'area di "antica emigrazione" verso gli Stati Uniti, gli uomini continuano a migrare in numero molto maggiore delle donne (essendo pari al 67% del totale), a Guayaquil – nella regione costiera, laddove l'emigrazione è più recente, e indirizzata per lo più verso l'Europa – si registra una certa prevalenza femminile (56%). A Quito, infine, la componente maschile (51%) sopravanza di poco quella femminile (INEC, 2002).

La dinamica di genere della migrazione ecuadoriana dell'ultimo decennio – in virtù della quale, nel caso italiano, le donne sono ancora molto più numerose degli uomini (60,2% della presenza totale) – si presta a essere interpretata in più di una prospettiva: come esito della maggiore facilità di inserimento lavorativo delle donne (rispetto alla crescente domanda di lavoro domiciliare), ma anche della loro ricerca di una maggiore autonomia economica e familiare rispetto ai coniugi, se non della rottura di equilibri familiari fragili e dominati da rapporti di tipo patriarcale. Commentano due studiosi nordamericani:

“Ci si può aspettare che le donne [ecuadoriane], in Spagna, seguano figure familiari e amicali – anch'esse donne – già emigrate, e che la loro motivazione iniziale a migrare sia legata intimamente al lavoro e alla sopravvivenza dei familiari, ma anche l'autonomia e la fuga da una società patriarcale rappresentano un fattore importante... ci sono anche molte donne, relativamente istruite, che vorrebbero ottenere maggiore autonomia, ma finiscono per vivere un abbassamento del proprio status economico, rispetto alla posizione che avevano in Ecuador”. (Jokisch e Pribilsky, 2002, p. 86)

Un ultimo e più controverso aspetto di discontinuità, al di là della femminilizzazione dei flussi, investe i rapporti intergenerazionali: l'aumento dei casi di famiglie separate (in modo non necessariamente provvisorio) e di figli left behind dall'emigrazione dei padri o, più spesso, delle madri. Il fenomeno dell'allontanamento delle figure materne e dell'affidamento dei figli ad altre figure rimaste in patria, abbastanza ben documentato anche sul piano statistico (FLACSO, 2008) oltre che in varie ricerche etnografiche (come Pedone, 2006), farebbe del caso ecuadoriano – secondo uno storico delle migrazioni come Gratton (2007) – una sorta di “aberrazione”, o forse di nuovo “modello apripista”, nella storia recente dei flussi migratori internazionali – almeno per quanto riguarda la direttrice America latina-Europa.

### **3. 2. Tendenze evolutive del sistema delle politiche sociali nell'Ecuador dell'ultimo decennio**

Appare fondamentale, se si vuole avvicinare la migrazione ecuadoriana a partire dal paese d'origine, gettare lo sguardo sugli assetti istituzionali e sul profilo sociale e demografico del paese stesso, negli ultimi decenni. Al fine di circoscrivere le reali discontinuità introdotte dall'emigrazione recente, e di comprendere il contesto socio-istituzionale in cui ha preso forma, occorre poi dare brevemente conto dello “status quo” del welfare in Ecuador.<sup>92</sup> Si tratterà di indagare aspetti di lungo periodo come povertà, instabilità delle strutture familiari, fragilità delle istituzioni pubbliche e residualità delle politiche di protezione sociale. Come inquadrare l'evoluzione delle politiche pubbliche (e in particolare di quelle sociali) in Ecuador, anche “al netto” dell'emigrazione internazionale?

#### *3.2.1. ISTITUZIONI SOCIALI E POLITICHE DI WELFARE DELLA SOCIETÀ ECUADORIANA: ALCUNI DATI STRUTTURALI*

Esiste il rischio, nel ripercorrere la storia recente dell'emigrazione dall'Ecuador, di assumere come unica chiave di lettura lo sviluppo di un modello economico “neoliberista” orientato, specie dagli anni Ottanta in poi, dalle istituzioni internazionali del Washington Consensus. Ora, non c'è dubbio che i processi di aggiustamento strutturale, condizionati dall'indebitamento verso il Fondo monetario internazionale, abbiano inciso non poco sul tenore di vita della popolazione, per effetto del declino dei sussidi pubblici su molti prodotti di consumo quotidiano, ma anche sui servizi sanitari ed educativi di base, accanto alla parziale deregolazione del mercato finanziario e del lavoro (Massey et al., 2006; Larrea,

---

<sup>92</sup> Sul problematico utilizzo del concetto di welfare state nel contesto latinoamericano, vedi oltre, par. 2.1.

2004). Al tempo stesso non andrebbero trascurate le variabili endogene: i problemi strutturali interni al paese che hanno contribuito a un declino diffuso degli standard di vita della popolazione, e quindi all'accelerazione dei flussi migratori. Per comprendere le specificità e la tempistica della recente emigrazione occorre, in altre parole, fare almeno un cenno agli assetti istituzionali e all'evoluzione delle politiche pubbliche in Ecuador.

Pur aggravati dagli sviluppi politici recenti, problemi come la povertà e la segregazione etnica rappresentano un dato strutturale e di lungo periodo della società ecuadoriana (de la Torre, 2006). Altrettanto si può dire della fragilità dei meccanismi di governo e di raccordo istituzionale (fra potere esecutivo e legislativo, ma anche fra centro e periferie, o fra aree regionali diverse) (Mejía Acosta, 2008); della scarsa efficacia e legittimazione delle politiche pubbliche; nonché, come si è visto, dell'emigrazione. Dal punto di vista economico, il modesto livello di competitività internazionale del sistema produttivo ecuadoriano – a fronte di un PIL pro capite inferiore alla metà della media latinoamericana – è legato a ulteriori variabili endogene: “le elevate disuguaglianze sociali, il debole capitale umano, un sistema scolastico deficitario, la fragilità delle istituzioni, la mancanza di infrastrutture, gli alti indici di povertà” (Larrea, 2004). In un contesto produttivo di questo tipo, con esportazioni poco diversificate e basate su prodotti primari fortemente esposti alle oscillazioni internazionali dei prezzi, le élite – legate prevalentemente alla grande proprietà latifondiarìa – non hanno mai svolto un ruolo dinamico nello sviluppo e nelle innovazioni delle attività produttive.

Anche all'interno dello scenario latinoamericano, tradizionalmente permeabile al populismo e all'opacità dei meccanismi di governo (World Bank, 2004b; CEPLAES, 2005), il caso ecuadoriano presenta livelli di corruzione e di clientelismo peculiari. Alla fine del 2006 ha assunto democraticamente il potere l'ottavo presidente della repubblica negli ultimi dieci anni. Nel solo intervallo 1997-2005 tre presidenti in carica sono stati destituiti, anche a seguito di massicce manifestazioni di piazza. Ancora più elevato il turn-over, e quindi la frammentazione dei processi di governo, nei ruoli chiave come quello del ministro delle finanze. Da oltre un decennio nessun presidente eletto arriva al termine del proprio mandato.<sup>93</sup>

Al tempo stesso, la stratificazione etnica della popolazione ecuadoriana tende a saldarsi in modo sistematico con la sua stratificazione sociale. Non è un caso se la popolazione di origine indigena è gravemente sottorappresentata nelle fila degli emigrati ecuadoriani (con eccezioni rilevanti, come gli otavalenos), la cui composizione sociale rimanda prevalentemente ai ceti medio-bassi, più che alle fasce di popolazione indigente, entro le quali è sovrarappresentata la componente indigena (Herrera et al., 2005; FLACSO, 2008).

Occorre infine considerare la variabile del “regionalismo”: gli effetti della ripartizione del paese in tre aree geografiche e politiche – l'area costiera (Costa), l'area andina (Sierra) e l'area amazzonica (Oriente) – tra loro ben diverse non soltanto per conformazione naturale, ma anche per assetti produttivi, composizione etnica, orientamenti politici (Miles, 2004; World Bank, 2004b). Da sempre fonte di instabilità sociale, e di precari tentativi di equilibrio politico, è il rapporto tra le due città principali: la andina Quito, capitale e centro politico e amministrativo del Paese, e la metropoli costiera Guayaquil, più popolosa, snodo centrale delle attività produttive e commerciali rivolte ai mercati internazionali.

Nel panorama dei regimi di welfare dell'America latina il caso ecuadoriano è stato recentemente qualificato come “informale-familarista”, in forza della modesta copertura delle politiche pubbliche e della scarsa entità, anche per gli standard latinoamericani, della spesa

---

<sup>93</sup> Al di là della storia recente, la fragilità istituzionale dell'Ecuador è un dato storico consolidato. A partire dall'indipendenza del Paese, come Stato indipendente dalla Confederazione della Grande Colombia (1830), è possibile documentare una lunghissima sequenza di riforme costituzionali (con 20 diverse costituzioni che si sono succedute l'una all'altra), di crisi presidenziali, di alternanze cicliche fra governi militari e civili (Mora, 2005). Lo stesso sistema dei partiti è composto da un insieme di soggetti “insolitamente numeroso, per un Paese delle dimensioni dell'Ecuador” (World Bank, 2004b).

sociale (Franzoni, 2008). Secondo un'altra classificazione, centrata sull'"economia politica del welfare state in America latina", l'Ecuador rientrerebbe anzi nei casi di "non-welfare state",<sup>94</sup> in virtù dei modesti punteggi di indicatori come l'incidenza della spesa sociale sul PIL, la spesa sociale pro capite, il tasso di copertura dei programmi sanitari e previdenziali (Segura-Ubiergo, 2007, p. 30).

In termini più puntuali, si possono evidenziare nell'evoluzione delle politiche sociali ecuadoriane alcuni dati di lungo periodo (cfr. Herrera, 2008; Hall, 2005; CEPAL, 2008):

- all'istituzione di un sistema nazionale di protezione sociale relativamente ben articolato – sul terreno della salute, della previdenza, dell'istruzione –, resa possibile dalle rendite petrolifere degli anni Settanta, ha fatto riscontro un netto declino della spesa sociale nel decennio successivo: nello scenario della volatilità dei mercati finanziari, dell'incremento del debito pubblico, dell'avvio delle politiche di aggiustamento strutturale. Di qui una maggiore enfasi su misure focalizzate sul contrasto della povertà estrema, piuttosto che su programmi di più ampio respiro;
- sul finire degli anni Novanta il tracollo economico-finanziario dello Stato ecuadoriano, destinato ad alimentare la "nuova emigrazione", ha generato trasformazioni senza precedenti anche sul piano dei livelli di disoccupazione, dell'abbassamento dei redditi familiari, dell'incremento della povertà (CEPLAES, 2005; World Bank, 2004). Per dare un semplice indicatore quantitativo, il peso annuale del servizio sul debito estero – di entità di poco inferiore alla spesa sociale, nel 1993 – crescerà, nel decennio successivo, sino ad assumere consistenza più che doppia della spesa pubblica per il welfare nel 2003 (CEPLAES, 2005);
- prima e dopo la grave crisi dello scorso decennio, il paese ha mantenuto livelli di disuguaglianza sociale tra i più elevati dell'America latina, oltre che un'incidenza della spesa sociale irrisoria perfino per gli standard sud-americani: pari nel 2007, nonostante il recente incremento (legato agli orientamenti del nuovo governo, più che agli effetti dell'emigrazione), ancora a meno del 6% del PIL. Squilibri profondi si segnalano tra aree urbane e rurali, oltre che tra l'organizzazione e l'efficacia dei servizi di welfare pubblici e privati (questi ultimi – anzitutto la sanità – accessibili soltanto a costi elevati); le politiche occupazionali risultano pressoché inesistenti; il sistema nazionale di sicurezza sociale – a cui potranno accedere in futuro, secondo le previsioni della nuova Costituzione del 2008, anche gli emigrati con i loro contributi volontari (Bocagni, 2008c) – è strutturalmente fragile e copre non più di un quinto della popolazione economicamente attiva (CEPAL, 2008). Nei fatti, l'allargamento agli emigrati dell'accesso al sistema previdenziale non si è ancora tradotto in specifiche misure attuative, cosa che rende prematura ogni valutazione al riguardo;
- al di là del modesto investimento pubblico nei vari comparti del welfare, due problemi di lunga durata (Grupo Faro-Unicef, 2008) – sintomatici, a loro volta, degli squilibri istituzionali interni al paese (World Bank, 2004) – hanno a che fare, da un lato, con la distribuzione iniqua della spesa sociale tra le diverse aree del territorio ecuadoriano (sovente slegata dal peso demografico, o dall'incidenza locale della povertà); dall'altro, con la scarsa efficacia di molti programmi finanziati con le risorse pubbliche, specie nell'ambito della sanità e dell'istruzione;

---

<sup>94</sup> Nella classificazione di Segura-Ubiergo (2007) questo sotto-gruppo è in realtà numeroso ed eterogeneo, visto che ne sono esclusi – in virtù di un investimento pubblico nel welfare storicamente elevato, almeno in termini comparativi – cinque paesi soltanto: Uruguay, Argentina, Cile, Costa Rica, Brasile. Al di là della modesta spesa sociale, il caso ecuadoriano si caratterizza per la combinazione tra uno sviluppo economico e industriale modesto, un grado relativamente alto di apertura commerciale, una storia di democrazia instabile e discontinua, uno scarso peso relativo dei sindacati e dei partiti di sinistra.

- per quanto riguarda il contributo della cooperazione internazionale, in crescita costante nell'ultimo decennio (anzitutto per via bilaterale, e poi – in pari misura – multilaterale e delle ONG), si stima che l'area *social welfare* abbia beneficiato del 15% dei fondi dell'assistenza internazionale, e la sanità di un ulteriore 8%. Si tratta peraltro, in generale, di iniziative scarsamente coordinate tra loro, e di impatto apparentemente limitato sul piano del capacity building – o almeno del potenziamento delle capacità di spesa – dei partner locali (Herrera, 2008).

### 3.2.2. LE LINEE DI TENDENZA EMERGENTI

Nell'arco degli ultimissimi anni, il relativo incremento della spesa pubblica nazionale per l'assistenza sociale – ma anche per l'istruzione e la sanità – ha riguardato soprattutto i trasferimenti monetari (come il Buono di sviluppo umano), più che gettare le basi di una più solida “infrastrutturazione sociale” in termini di servizi socioassistenziali, programmi di prevenzione, ecc.

Del resto, la spesa sociale del Paese – condizionata dall'andamento dei ricavi petroliferi e, almeno indirettamente, delle rimesse degli emigrati – poggia su basi instabili e vulnerabili. Dà luogo a esiti apertamente sperequativi, laddove si traduce in sussidi – come quelli sui derivati del petrolio – slegati dalle condizioni economiche dei beneficiari. La stessa logica del trasferimento monetario più o meno unilaterale informa quella che rimane, per una quota non irrilevante della popolazione, la principale fonte di protezione sociale (almeno rispetto al mantenimento e ai consumi quotidiani): le rimesse dei cittadini espatriati. Sotto questo profilo, le reali ricadute sulle condizioni e le opportunità di vita della popolazione sono oggetto, come si vedrà, di un dibattito aperto.

Ritorniamo nel prossimo paragrafo sul punto di svolta che potrebbe essere rappresentato, per le politiche pubbliche ecuadoriane – in termini discorsivi e non solo – dalla leadership e dal governo di una figura politica nuova: quella del presidente Correa (eletto alla fine del 2006), slegato dall'establishment tradizionale e capace di fare leva sul malcontento popolare verso la partitocrazia con una serie di eclatanti vittorie elettorali che hanno stravolto, per lo meno in apparenza, gli equilibri interni alle classi dirigenti del Paese (Mejía Acosta, 2008; Machado Puertas, 2008).

Benché questo ricambio nella classe dirigente possa essere foriero di innovazioni rilevanti, occorre pur sempre fare i conti con un quadro preesistente di “istituzionalità pubblica debole, inefficiente e condizionata dal particolarismo”, in virtù del quale i programmi di intervento sociale più efficaci – nella direzione degli Obiettivi del Millennio – sono spesso risultati quelli implementati da enti locali, ONG, imprese private, enti specializzati, invece che dall'amministrazione centrale del paese. Il graduale rafforzamento di competenze degli enti locali (comunità e cantoni), incentivato dal sostegno internazionale alle organizzazioni non governative (in vista di più efficaci partenariati tra le Ong e gli stessi enti locali), ha accompagnato le caotiche vicende politiche ecuadoriane dell'ultimo decennio (Keese e Argudo, 2006). Al tempo stesso il decentramento non rappresenta di per sé una garanzia di politiche efficaci, a fronte degli squilibri territoriali, della frammentazione politica, della corruzione endemica e delle reti clientelari locali: “Se non è accompagnato dallo sviluppo di capacità tecniche e di strumenti adeguati di controllo e di vigilanza... il decentramento non produce cambiamenti positivi, ma si limita a riprodurre su scala inferiore – provinciale, cantonale, municipale – le distorsioni del sistema di governo centrale” (CEPAL, 2006, p. 13).

A fronte di queste premesse, si tratta ora di ricostruire l'influenza esercitata sulle politiche sociali ecuadoriane – o quanto meno sui bisogni di welfare della popolazione – dalla crescente emigrazione. Il dato da cui partire è che la migrazione, pur nella molteplicità delle sue radici e delle sue cause, “si è convertita nell'unica valvola di fuga accessibile a quei settori della

popolazione che si sono visti sulla soglia della povertà” (CEPLAES, 2005). Di questa influenza, come vedremo, le rimesse – intese come meccanismo di “assicurazione informale” che si instaura fra migranti e non-migranti – rappresentano l’espressione più tangibile, ma certamente non l’unica. Se le varie forme di “protezione sociale” (anzitutto monetaria), garantita dai migranti ai non-migranti, sono l’aspetto più ovvio del rapporto emigrazione/politica sociale, appare ormai riduttivo leggere tale rapporto in un’ottica unilaterale. Occorre anche tenere in considerazione la crescente attenzione dichiarata (e in parte dimostrata) dallo Stato d’origine verso gli emigrati, oltre che per i loro familiari rimasti in patria.

### 3.3. L’impatto dell’emigrazione femminile sulle politiche sociali

#### 3.3.1. L’IMPATTO SOCIALE DELLA NUOVA EMIGRAZIONE

Nell’arco degli ultimi anni la questione migratoria ha assunto, nel dibattito pubblico e nella politica estera ecuadoriana, una visibilità ben superiore alle iniziative pubbliche orientate ad affrontarla, in termini di politica dell’emigrazione e degli emigrati (Herrera, 2008; Ramírez e Boccagni, 2008). Ricostruire le ricadute del fenomeno, rispetto al tessuto sociale e istituzionale del paese d’origine, significa affrontare vari snodi tematici, su due versanti:

- da un lato gli effetti dell’emigrazione sugli equilibri familiari e comunitari della società ecuadoriana, specie per quanto riguarda le trasformazioni indotte nelle strutture familiari: sul piano dei rapporti di coppia e di quelli intergenerazionali, ma anche con attenzione al ruolo della famiglia estesa e delle reti parentali; e forse - a catena - le ricadute dell’impoverimento delle risorse di accudimento informale, rispetto agli attori locali del welfare (anzitutto le scuole e le altre agenzie socioeducative);
- dall’altro lato, l’impatto delle risorse, materiali e immateriali, fatte circolare da chi è partito – con particolare riguardo alle rimesse monetarie – rispetto alle condizioni di vita, alle opportunità e alle aspettative verso il futuro di chi è rimasto.<sup>95</sup>

#### **Lasciati indietro e/o accuditi a distanza? L’impatto dell’emigrazione, tra famiglie transnazionali e care drain**

Una prima questione cruciale, che rimanda a un tema delicato e a rischio di letture ideologiche o stigmatizzanti, è quella dei figli lasciati in affidamento da chi è partito ai nonni, ai coniugi, ai fratelli maggiori o ad altri parenti, incaricati di accudirli con il supporto essenziale delle rimesse (Soruco et al., 2008).<sup>96</sup> Il dato oggettivo da cui partire è la

---

<sup>95</sup> Un terzo punto potenzialmente rilevante, anche in termini comparativi con i casi rumeno e ucraino, è quello dello *skill drain* generato dall’emigrazione e, in un’ottica complementare, delle possibili strategie di *skill gain* da avviare su scala transnazionale. La perdita di risorse umane qualificate in Ecuador per effetto dell’emigrazione è un dato su cui concordano tutti gli addetti ai lavori da noi intervistati. Non è stato però oggetto, a oggi, di indagini mirate, né appare riconducibile ad alcuni profili professionali, più che ad altri. Al contempo, le prospettive di *skill gain* – o di “recupero” del capitale umano preesistente degli emigrati, o di quello che hanno maturato in immigrazione – sono pesantemente condizionate dalla difficoltà di attivare flussi migratori “circolari”, entro un sistema migratorio su grandi distanze come quello tra Ecuador ed Europa. Benché il *Plan Retorno* ecuadoriano, attualmente in rodaggio (vedi par. 3.3), preveda anche incentivi al ritorno di *profesionales* emigrati, l’impressione – pur in assenza di dati ufficiali – è che nel bacino dei suoi fruitori, numericamente modesto (poche migliaia di unità), prevalgano casi di migrazioni “fallite”, o di emigrati in precarie condizioni giuridiche, occupazionali, familiari.

<sup>96</sup> Una questione assai meno dibattuta nel caso ecuadoriano – forse per la struttura anagrafica dei flussi migratori, in cui sono sovrarappresentate le classi d’età dei giovani adulti (FLACSO, 2008) – è quella dei genitori e dei parenti anziani a loro volta *left behind*: un tema che, a partire forse da Baldassar et al. (2007), comincia anch’esso a figurare negli studi sulle conseguenze dell’emigrazione sulle strutture familiari di provenienza.

trasformazione accelerata, a seguito della massiccia emigrazione, della struttura familiare della società ecuadoriana; storicamente già caratterizzata da un'incidenza elevata, almeno rispetto ai parametri europei, di assetti familiari “non standard” (Camacho e Hernández, 2008). In assenza di statistiche generali attendibili sull'emigrazione nel suo complesso, a maggior ragione non esistono dati affidabili circa il numero di figli minorenni lasciati in patria dai genitori. Secondo la stima della più recente indagine campionaria sul tema, a cura dell'INEC-SIEH (FLACSO, 2008), oscillerebbe tra il 35 e il 40% del totale – a seconda del paese di destinazione, e con differenze di genere poco significative – la quota degli emigrati che hanno ancora uno o più figli minorenni in patria. I minori left behind si potrebbero così stimare, con una larga approssimazione, intorno alle 260-270mila unità. Nonostante le aspettative prevalenti tra chi parte, ma anche tra chi rimane, il distacco prolungato tra genitori e figli non è necessariamente un dato passeggero o di breve periodo.

A fronte di queste premesse, le ricerche condotte sul campo in Ecuador forniscono altre indicazioni intorno alle implicazioni dell'essere left behind, al ruolo delle figure e delle reti di accudimento familiare, alla domanda di nuovi interventi pubblici.

In primo luogo va ribadito che il modello standard della famiglia nucleare – “l'assetto *ideal* in cui convivono padre, madre e figli, con la madre responsabile principale della riproduzione sociale e il padre del mantenimento e della guida familiare” (Camacho e Hernández, 2008) – non è, nonostante la sua centralità nel discorso pubblico, la forma di convivenza familiare più diffusa. Il censimento ecuadoriano del 2001 individua infatti una prevalenza relativa – sia tra le unità familiari con uno o più membri emigrati (52%), sia fra tutte le altre (46%) – di famiglie estese: unità di convivenza allargate ad altri parenti, sovrarappresentate nelle aree rurali e nelle fasce medio-basse della popolazione (CEPLAES, 2005). Un assetto familiare di questo tipo – che pure coesiste con un'elevata incidenza di unità familiari monogenitoriali – può contribuire ad attutire, almeno in una fase iniziale, i costi del distacco dei figli e la riorganizzazione del loro accudimento quotidiano.

In secondo luogo l'impatto del distacco dai figli, sui percorsi di crescita di questi ultimi, è condizionato dalle competenze e dalle risorse dei parenti non emigrati – l'altro genitore (se presente), i nonni, i fratelli maggiori –, oltre che dalla stabilità del flusso di rimesse. A parità di altre condizioni (comprese le “attenzioni a distanza” dei genitori emigrati), si tratta generalmente di un impatto più forte, in termini di costi emotivi, affettivi ed educativi, laddove sono partite le madri (Camacho e Hernández, 2008). Sul piano delle opportunità di vita dei figli, l'impatto della “genitorialità transnazionale” è altrettanto intriso di ambivalenze: se le rimesse possono facilitare l'accesso alla sanità e all'istruzione, anche nella forma di scuole (tipicamente private) di qualità migliore, i tassi di abbandono scolastico tendono per lo più ad aumentare, e il rendimento a diminuire (Cortés, 2008). In termini di orientamenti identitari, infine, l'esposizione alle norme e ai valori, agli stili di vita, ma anche alle risorse trasmesse dal contesto di immigrazione può alimentare l'aspettativa di migrare, o comunque rafforzare il divario tra le opportunità percepite all'estero e le condizioni di vita locali. Per quanto riguarda le reazioni personali dei figli, quale che sia la possibilità di rielaborazione del distacco, è difficile non attribuire loro una maggiore vulnerabilità – a parità di altre condizioni – rispetto ai ragazzi conviventi con i genitori.

Non vanno al contempo trascurati i processi di *transnational caregiving* che tendono a mantenersi, con vari gradi di intensità e di efficacia, tra chi è partito e chi è rimasto. Il tema, già enfatizzato – da altra angolatura – nel dibattito sul drenaggio e la stratificazione internazionale delle risorse di cura (ad es. Hochschild, 2000; Yeates, 2005), racchiude in sé tutte le ambivalenze del rapporto tra migrazione e protezione sociale dei non-migranti (Sabates-Wheeler e Macauslan, 2007). Dalla visuale delle comunità locali di provenienza, la migrazione di cura è fonte di vulnerabilità familiare – o meglio, ingigantisce le instabilità familiari preesistenti – nello stesso momento, e per le stesse ragioni per cui tende, attraverso



le rimesse e le varie forme di comunicazione a distanza, ad alleviare quella vulnerabilità (Boccagni, 2008c).

Osservate dalla società ricevente, le pratiche del *transnational caregiving* – che accomunano l’esperienza ecuadoriana a quella di molteplici altri flussi migratori (vedi, tra gli altri, Parreñas, 2001; Sørensen, 2005; Schmalzbauer, 2005) – sollecitano qualche altra considerazione.

Affiora anzitutto la tensione delle madri (e più in generale dei genitori) migranti a partecipare in modo sistematico alla vita quotidiana dei figli, a trasmettere loro un senso di prossimità affettiva, a mantenere l’“ultima parola” sulle decisioni che li riguardano. Ciò non toglie che si manifesti spesso, in varia misura, la percezione di perdere – insieme con la prossimità quotidiana – il loro affetto e la possibilità di governarne la crescita, al di là delle inevitabili preoccupazioni per il cattivo uso delle rimesse mandate a casa, o per gli opportunismi che ne possono derivare. Questi elementi, enfatizzati in forma generica e stigmatizzante nella visione sociale prevalente in patria, assumono contorni più sfumati nella ricostruzione di sé delle madri; bilanciati – oltre che dalla fiducia verso le persone rimaste – dalla consapevolezza dei sacrifici fatti, dall’aspettativa di un futuro migliore (e di nuovo insieme), a volte della inevitabilità della propria scelta.

Se il distacco da casa ha esiti incerti e non necessariamente “migliorativi” sul piano dei rapporti di genere e dell’esercizio dei ruoli coniugali (Herrera et al., 2005; Cortés, 2008), un aspetto meno controverso – ancorché sofferto – riguarda le trasformazioni nei ruoli intergenerazionali. Anche da altri studi sul campo (ad es. Lagomarsino, 2006; Boccagni, 2009) traspare la riscrittura implicita dello “status genitoriale” delle madri, che tende ad accompagnarsi al distacco da casa: da punto di riferimento primario dell’attaccamento affettivo dei figli a *female breadwinners*, responsabili del loro mantenimento ma affiancate, se non sostituite – nella percezione degli affetti di chi è rimasto – da figure diverse, tipicamente i nonni.

Dall’altro lato, l’aspettativa di garantire opportunità migliori per il futuro dei figli – almeno in termini di condizioni materiali e di accesso all’istruzione – si rispecchia, dentro la società d’origine, in rappresentazioni sociali contraddittorie. È frequente incontrare, nel discorso comune ma anche in quello delle agenzie educative e delle chiese, l’ipotesi di un forte legame tra l’essere “lasciati” da uno o entrambi i genitori e la sovraesposizione a fenomeni come l’abbandono scolastico, la demotivazione allo studio, l’isolamento dal gruppo dei pari o la socializzazione in gruppi marginali o devianti, il ripiego incontrollato in consumi lussuosi e ostentati, ecc. Benché si tratti di rischi in buona parte plausibili, e supportati in una certa misura dalle evidenze empiriche, altrettanto evidente è il rischio che il registro della denuncia lasci il passo a quello dello stigma, fino ad alimentare un circuito vizioso in cui si confondono cause ed effetti (Herrera et al., 2005; Camacho e Hernández, 2008).

La condizione del minore *left behind* tende a richiedere azioni di accompagnamento socioeducativo e di supporto psicosociale – ma anche di maggiore “capacitazione” del personale delle scuole e dei servizi – non ancora previste da alcuna politica pubblica mirata (Herrera, 2008). Spicca l’attivismo spontaneistico e “a macchia di leopardo” della società civile; da segnalare infine la prevalenza, nell’attuale governo, dell’orientamento a potenziare le azioni inclusive verso la generalità della popolazione giovanile, in luogo di misure dedicate e stigmatizzanti.<sup>97</sup>

Al contempo, la condizione dei figli lasciati “provvisoriamente” dai genitori non andrebbe ricondotta in modo automatico a uno stato di svantaggio. Per certi versi i figli rimasti a casa

---

<sup>97</sup> Per una sintesi delle nuove strategie d’azione annunciate dalla *Secretaria nacional del migrante*, su scala nazionale e transnazionale, vedi oltre, par. 3.3. Vedi anche, per alcune indicazioni esemplificative, il paragrafo 4.4.1.

possono godere perfino di opportunità aggiuntive rispetto ai coetanei, e l'impatto negativo del distacco fisico è mediato da molteplici altre variabili – a partire dalle capacità educative dei familiari rimasti, ma anche dalle risorse di accudimento veicolate – nonostante la distanza – da chi è partito.

In definitiva, nonostante l'evidente vulnerabilità aggiuntiva a cui sono esposti i figli rimasti in patria, la riconfigurazione degli assetti di accudimento familiare indotta dalla migrazione non ha alcun esito scontato davanti a sé. Fermo restando che la capacità di "tenuta" della vita familiare transnazionale appare inversamente proporzionale al suo prolungarsi nel tempo (Banfi e Boccagni, 2009), diverse variabili concorrono a modellare le traiettorie di crescita a distanza dei left behind: il presidio educativo ed affettivo esercitato, nonostante la lontananza, dai genitori; il loro investimento nella comunicazione a distanza con chi è rimasto; la competenza e la dedizione dei *caregivers* in Ecuador; la consistenza dei legami familiari allargati e delle reti di sostegno informale; eventualmente, benché in modo per lo più residuale, le iniziative messe in campo – anzitutto sul terreno della socializzazione con i pari – dalle agenzie del welfare locali.

### **Le risorse "restituite" dall'emigrazione: le rimesse, e oltre**

Una seconda questione, complementare alla prima, ha a che vedere con l'impatto sociale delle rimesse. Esiste sul tema un dibattito diffuso ed eterogeneo, che abbraccia – anche in funzione di evidenze parziali e difficili da generalizzare, al netto delle specificità nazionali – posizioni diverse: dall'enfasi sulla loro centralità come fonte costante di valuta pregiata, se non come nuova leva di sviluppo dal basso dei paesi ricettori, alla critica della loro rappresentazione convenzionale come "nuovo mantra dello sviluppo" (Hall, 2007). Nel contesto ecuadoriano le rimesse degli emigrati hanno raggiunto un ordine di grandezza superiore al 6% del PIL (FLACSO, 2008), e sul piano macroeconomico esercitano un ruolo chiave – inferiore soltanto alle rendite petrolifere – nell'equilibrio della bilancia dei pagamenti del Paese. Tuttavia, a quanto suggeriscono le indagini empiriche intorno al loro utilizzo (Acosta et al., 2005; Olivé e Ponce, 2008; Calero et al., 2008), il loro effetto sulla riduzione della povertà, e soprattutto sulla riduzione delle disuguaglianze – in un contesto nazionale già segnato da una distribuzione del reddito profondamente ineguale – è poco significativo. Appena più rilevante sarebbe, sempre a livello aggregato, l'influenza dei trasferimenti degli emigrati sulle condizioni di salute e di istruzione dei beneficiari, al netto del contributo alla loro riproduzione sociale quotidiana (in termini di consumi di base).

Anche nel caso ecuadoriano, del resto, la fascia della popolazione in stato di povertà assoluta è visibilmente sottorappresentata sia nelle fila dei migranti, sia tra i destinatari delle rimesse. Data la premessa, l'impatto complessivamente circoscritto delle rimesse, in termini di sviluppo sociale, può essere spiegato non tanto dai loro limitati effetti sulle opportunità di vita delle famiglie riceventi, ma prima ancora dalla loro distribuzione squilibrata entro la struttura della popolazione ecuadoriana, che indirettamente penalizza i ceti più poveri.

Olivé e Ponce (2008) parlano al riguardo di "un debole impatto delle rimesse sulla riduzione della povertà a livello nazionale, ma [di] un impatto significativo", in termini di consumi e (in modo meno evidente) di accesso all'istruzione, "sulle singole famiglie beneficiarie". In altre parole, se è difficile negare l'importanza del contributo delle rimesse a livello macro (stabilità finanziaria del Paese) e micro (almeno per la soddisfazione dei bisogni sociali dei familiari non emigrati), meno studiato e più ambivalente è il loro impatto meso, sulle condizioni generali delle comunità locali di provenienza, al netto dei singoli beneficiari (secondo una recente indagine campionaria, il 16% degli ecuadoriani vive in famiglie che ricevono rimesse; cfr. Calero et al., 2008). In quest'ultima prospettiva, largamente inesplorato – benché al centro di un'attenzione crescente, in sede teorica – è il potenziale contributo delle rimesse ad azioni di sviluppo locale. Come si legge, in termini di semplici auspici, nelle raccomandazioni finali di uno studio recente:

“[La realizzazione di] progetti di investimento delle rimesse, a livello familiare e comunitario, è indispensabile per diminuire i livelli dei vulnerabilità affrontati da chi dipende principalmente da questo denaro per la propria riproduzione sociale e materiale. Tali programmi dovrebbero essere orientati in modo prioritario alle donne capofamiglia, così come alle famiglie costituite soltanto da fratelli o guidate da nonni, ormai prossimi alla terza età. In generale... benché le rimesse, nella maggior parte dei casi, non siano che una risorsa complementare ai redditi familiari, è stato documentato che esse incrementano le opportunità di accesso all’istruzione, alla sanità e a una buona alimentazione per i figli e le figlie degli emigrati. La creazione di banche comunitarie, di linee di credito speciali o di borse di studio, al pari dell’assistenza tecnico-produttiva e finanziaria, possono essere alcune delle iniziative più concrete in questa direzione”. (Camacho e Hernández, 2008, p. 44)

Una volta detto questo, è riduttivo e inappropriato trattare le rimesse alla stregua di uno strumento di politica sociale. Benché esse agiscano, per i beneficiari, come un fondamentale meccanismo assicurativo informale – a fronte del modesto impatto delle politiche pubbliche – esiste il rischio che l’enfasi sulle sole rimesse distolga l’attenzione dalla vera questione cruciale, ovvero la residualità e la scarsa efficacia delle politiche sociali, a prescindere dall’emigrazione.

Quali che siano le loro potenziali ricadute sullo sviluppo comunitario (che certo andrebbero meglio valorizzate), le rimesse sono pur sempre una risorsa privata e individuale (come semplice trasferimento intrafamiliare di denaro, da migranti a non-migranti), a fronte di un problema – la povertà e l’esclusione sociale in Ecuador – pubblico e sistemico; non hanno, né possono avere un orientamento progressivo o redistributivo (non appartenendo i riceventi, in misura prevalente, alle fasce della popolazione in estrema povertà); infine – dato anche più significativo in una prospettiva di *transnational caregiving* – rappresentano pur sempre un trasferimento, che può gettare le basi per un adeguato supporto affettivo e relazionale dei non-migranti, o perfino per l’avvio di servizi a loro dedicati, ma non garantisce affatto – di per sé – né l’uno, né l’altro obiettivo. Non andrebbe neppure sovraccaricato di aspettative, per inciso, l’utilizzo delle rimesse nell’ambito delle iniziative transnazionali di co-sviluppo:

“I programmi di co-sviluppo tendono a basarsi sull’idea che i destinatari delle rimesse siano dei potenziali beneficiari della assistenza allo sviluppo, e che quindi siano poveri... [in realtà], in Ecuador non è così” (Olivé e Ponce, 2008).<sup>98</sup>

Una volta detto questo, non si può negare che le rimesse esercitino un’influenza cruciale sull’economia nazionale, e quindi – indirettamente – anche sulle politiche sociali. Come si legge in uno studio che rappresenta criticamente la situazione di alcuni anni or sono, “la circolazione del denaro delle rimesse in Ecuador è servita ad abbassare la pressione dei vari attori sociali sulle risorse pubbliche, e ha facilitato la decisione del governo di destinare una percentuale eccessivamente alta delle risorse statali al servizio del debito estero” (CEPLAES, 2005). Nello scorcio degli ultimissimi anni, in realtà, l’investimento statale nella spesa pubblica – compresi i sussidi socioassistenziali – è relativamente aumentato, anche se con esiti, e con margini di sostenibilità, ancora incerti (Herrera, 2008). Anche così, non c’è dubbio che l’accesso alle rimesse rappresenti, per una quota rilevante delle classi medio-basse della popolazione, una risorsa cruciale per mantenersi al di sopra della soglia di povertà.

Un ultimo aspetto da trattare, almeno in termini potenziali, riguarda le cosiddette rimesse collettive: le donazioni effettuate dagli immigrati in forma organizzata, per progetti

---

<sup>98</sup> Si potrebbe obiettare agli autori che un processo spontaneo di co-sviluppo sia all’opera in ogni caso, a prescindere dalla cooperazione internazionale, nella misura in cui le rimesse ai ceti medio-bassi alimentano una domanda di istruzione e di sanità di qualità (come indubbiamente avviene, benché non esistano indagini mirate al riguardo). Si tratta tuttavia, tipicamente, di una domanda di servizi *privati*, o comunque a pagamento, che può alimentare lo sviluppo dei servizi alla persona ecuadoriani, ma anche disincentivare la crescita, e il potenziale effetto redistributivo, dei servizi pubblici. Soprattutto, è una domanda eterodiretta dalle rimesse, che stenta, per il momento, ad alimentare processi di crescita endogena.

comunitari a favore delle comunità d'origine. Il tema è stato approfondito soprattutto nel sistema migratorio Stati Uniti-Messico, in relazione sia alle iniziative avviate dalle associazioni di migranti, sia al ruolo delle politiche pubbliche nel sostenerle (Goldring, 2004; Hall, 2007). È significativo che non vi siano, a oggi, ricerche sistematiche al riguardo in Ecuador.

A quanto abbiamo potuto constatare nell'indagine sul campo, iniziative di questo tipo rimangono sporadiche, passano quasi esclusivamente dalla mediazione di non-migranti "di fiducia" rimasti a casa, stentano a inserirsi in cornici organizzative più ampie (come quelle, già fragili, delle associazioni di immigrati) e sono refrattarie al confronto con le istituzioni ecuadoriane (cfr. Boccagni, 2008b). Prima che a una funzione economica o produttiva, rispondono al bisogno dei migranti di controbilanciare la perdita di status subita in immigrazione, investendo sulla propria reputazione e sulla propria posizione sociale – di cittadini fisicamente assenti, ma simbolicamente presenti – nelle comunità locali d'origine (Hall, 2005). Presuppongono, oltre che un buon grado di "integrazione" all'esterno e un significativo attaccamento al paese d'origine, un capitale di fiducia interpersonale tutt'altro che scontato; tanto meno dentro relazioni sociali che si riproducono soltanto a distanza, e in presenza di denaro. Richiedono tempi di "maturazione" organizzativa e comunitaria incompatibili con gli orizzonti di breve termine dei bisogni emergenti nelle comunità di provenienza, e delle possibili risposte delle politiche locali e della cooperazione internazionale.

In un caso come quello ecuadoriano, in altre parole, il potenziale delle rimesse collettive non andrebbe sottovalutato, ma nemmeno considerato in modo acritico una risorsa per il "cosviluppo". Le donazioni di una parte (largamente minoritaria) degli emigrati segnalano una prospettiva su cui investire nel medio periodo, più che una fonte di sviluppo comunitario nell'immediato, che sarebbe opinabile – e probabilmente inefficace – riorientare verso finalità diverse da quelle, tipicamente circoscritte (e sovente "parrocchiali"), perseguite dagli emigrati: feste locali, lavori di quartiere, collette a favore di persone disabili o gravemente malate, donazioni natalizie "ai bambini poveri", ecc.

### **L'emigrazione come rischio e opportunità per la riproduzione sociale quotidiana (livelihood) in Ecuador: quattro chiavi di lettura**

A riepilogo delle considerazioni già svolte, e in vista dell'analisi comparativa con gli altri casi nazionali, possiamo trasferire il focus dell'analisi dai migranti al loro più ampio contesto sociale di provenienza. In questa prospettiva si potrebbero ricondurre le ambivalenti ricadute dell'emigrazione, rispetto al mantenimento della popolazione ecuadoriana, allo schema proposto da Hall (2005). In uno studio per la Banca mondiale, l'autore attinge a categorie come asset building e protezione sociale per analizzare l'impatto sociale della migrazione ecuadoriana – intesa come processo di "globalizzazione delle attività di mantenimento quotidiano" tra migranti e non-migranti – attraverso quattro chiavi di lettura:

- lo sviluppo delle risorse di capitale ("building capital assets"), ossia la non scontata possibilità di incrementare e diversificare, attraverso la migrazione, la dotazione di capitale finanziario (per i costi della vita quotidiana, se non per investimenti di lungo termine); di capitale umano (grazie al raggiungimento di migliori standard di vita sul piano dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione, ma anche dell'alimentazione e delle condizioni abitative); di capitale sociale (attraverso le reti di conoscenze transnazionali garantite dalla migrazioni, e le sue ricadute sullo status e la reputazione dei migranti presso la comunità di provenienza). Va da sé che, rispetto a ciascuna variabile, la migrazione può sortire anche (e a volte simultaneamente) conseguenze negative – ad esempio, in termini di capitale sociale, per effetto del distacco dei migranti dalle persone care, compresi i familiari stretti;

- la gestione del rischio e della vulnerabilità: la disponibilità delle risorse veicolate dall'emigrazione, pur accentuando la dipendenza del paese da fonti di reddito esogene, può rappresentare – almeno per i beneficiari delle rimesse – una fonte di protezione aggiuntiva dagli shock legati alla povertà diffusa in Ecuador, alle sue incerte prospettive economiche, alla sua cronica instabilità politica. Al tempo stesso, la migrazione – come si è già sottolineato – è fonte a sua volta di una sovraesposizione della vulnerabilità sociale per chi emigra ma anche, in molti casi, per chi rimane;
- il sostegno delle istituzioni e delle politiche pubbliche: una peculiarità di flussi migratori come quello ecuadoriano sta, osserva Hall (2005), nel loro avvio spontaneistico e bottom-up, legato alle reti migratorie e a fattori attrattivi (come la domanda di lavoro di cura) più che all'iniziativa dei governi d'origine.<sup>99</sup> Più di recente, va segnalata una significativa transizione: quella da un ruolo sostanzialmente passivo del governo ecuadoriano – solo in parte compensato dall'azione della società civile – all'avvio, almeno nel discorso pubblico, di un nuovo ciclo di politiche migratorie (vedi i paragrafi successivi);
- gli esiti sulla riproduzione sociale quotidiana: alla resa dei conti, ricadute positive sullo sviluppo umano e sociale, come quelle evidenziate poc'anzi, convivono con i costi psicologici e sociali emergenti “dalla prolungata assenza dei genitori, dal sovraccarico di responsabilità di accudimento che grava sulle famiglie allargate, dallo stravolgimento delle relazioni tra i membri della famiglia, dal ruolo dei giovani «senza genitori» all'interno delle rispettive comunità locali” (Hall, 2005, p. 15).

In quest'ultima prospettiva, sembra corretto affermare che – a livello aggregato – i rilevanti bisogni di politiche sociali che emergono nella madrepatria, a valle di un'emigrazione diffusa e in prevalenza indirizzata (ma non necessariamente “vocata”) al lavoro di cura, sollecitano le istituzioni del paese d'origine, più che i singoli migranti. Se le risorse restituite dall'emigrazione non si possono tradurre, se non in modo indiretto e marginale, in risorse per la politica sociale – né, tutto sommato, è ragionevole aspettarsi il contrario –, occorre chiudere il cerchio ritornando al contributo potenziale delle politiche pubbliche ecuadoriane. Si tratterà di esplorare il possibile punto di intersezione tra politiche sociali e dell'emigrazione; un punto che, nel discorso pubblico dell'attuale governo ecuadoriano, dovrebbe ormai stare oltre il segno della residualità. Come conclude un'autrice già citata,

“Sino ad oggi i ricercatori non hanno studiato l'impatto delle rimesse rispetto all'informalizzazione degli assetti di cura o alle istituzioni dell'assistenza sociale, alla luce della debolezza degli uni e delle altre. È evidente, però, che il numero crescente di minori left behind rappresenta un problema non affrontato dalle istituzioni pubbliche, benché i parenti degli emigrati sempre più rivendichino servizi a ciò dedicati. La situazione delle nonne, che generalmente si prendono cura dei minori, al pari di quella dei ragazzi, è molto precaria e richiede lo sviluppo di adeguate politiche pubbliche di protezione minorile. Attualmente diverse municipalità [...] – al pari del governo nazionale, attraverso la Segreteria nazionale del migrante – si stanno muovendo in questa direzione. I programmi esistenti, tuttavia, hanno copertura assai limitata, sono condizionati dall'instabilità delle istituzioni pubbliche e non sono stati in grado di soddisfare le necessità di gran parte dei richiedenti”. (Herrera, 2008, p. 19)

---

<sup>99</sup> “Non si sarebbe dovuto permettere loro di partire!”, lamentava, con disappunto, qualcuno degli operatori dei servizi scolastici che abbiamo intervistato a Machala. In realtà, un tratto di lungo periodo del caso ecuadoriano – che l'attuale governo vorrebbe invertire, restituendo un ruolo più efficace nei fatti (e non solo nei simboli) allo Stato – è proprio rappresentata dalla strutturale incapacità delle amministrazioni pubbliche di governare in qualche modo l'“esplosione migratoria”, che di fatto si è configurata come una valvola di sfogo rilevante per le tensioni sociali e la domanda di welfare che si sono andate cumulando nel paese.

### 3.3.2. L'EMIGRAZIONE E LE SUE RAPPRESENTAZIONI NEL DISCORSO PUBBLICO

Se è soltanto di recente che l'emigrazione è diventata oggetto di esplicita attenzione – anziché di prevalente rimozione – nel discorso politico ecuadoriano, di gran lunga preesistenti e più radicate sono le sue rappresentazioni nel discorso pubblico e, più in generale, nella mentalità e nel senso comune della popolazione ecuadoriana.

Nella quotidianità degli ecuadoriani della Sierra e della Costa, di estrazione urbana o rurale, la migrazione è un fatto rilevante – che riguardi parenti stretti, amici o conoscenti – da almeno un decennio (e in alcune province andine, come si è visto, da molto prima – cfr. Kyle, 2000). Accelerata dalla crisi degli anni '90, l'opzione migratoria è stata a lungo percepita in ampie fasce della popolazione – e probabilmente lo è tutt'oggi, nonostante la sua sempre minore praticabilità – come un'opportunità preziosa, se non irripetibile, di salir adelante: con altre parole, di migliorare le proprie condizioni di vita personali e familiari (o, con un lessico diverso, di sperimentare canali potenziali, benché assai rischiosi, di mobilità sociale ascendente). In gioco non c'è tanto, o non solo, un bisogno di sopravvivenza immediato (anche se eventi di emergenza, come gravi malattie, la perdita di un lavoro, l'abbandono del coniuge, ecc., possono accelerare il processo). Anche in Ecuador l'emigrazione, pur essendo “trasversale” rispetto alle appartenenze di classe tradizionali, ha mantenuto una certa selettività sociale, in virtù della quale la componente dei migranti (e di conseguenza quella dei percettori di rimesse) è ampiamente sotto-rappresentata nei decili più poveri della popolazione (FLACSO, 2008; Camacho e Hernández, 2008).

L'aspettativa alla base della partenza, sempre più condizionata dalla disponibilità delle reti migratorie<sup>100</sup> prima che da altre variabili (come le condizioni familiari, l'accessibilità dei prestiti necessari, l'influenza degli esempi altrui, se non di una “cultura dell'emigrazione”), è in un certo senso più radicale: si tratta di acquisire, seppure a prezzo di duri sacrifici (raramente, nel lavoro sul campo, abbiamo raccolto voci che non tenessero conto di questo dato), opportunità e condizioni di benessere, per sé e per i familiari, semplicemente irraggiungibili in Ecuador; e tali da giustificare, almeno nella visione iniziale, la delega ai parenti stretti dell'accudimento quotidiano dei figli che rimangono a casa, a titolo più o meno provvisorio.

Questo orientamento comune si salda con una seconda aspettativa, non meno fondamentale (anche se nei fatti per lo più illusoria): quella di riportare “il prima possibile” quelle condizioni di benessere con sé in Ecuador, al proprio ritorno – grazie alle rimesse, attraverso la costruzione di una nuova casa, o in virtù delle migliori opportunità offerte ai figli (ad esempio nell'istruzione) e agli altri familiari (ad esempio nell'assistenza sanitaria) e, in prospettiva, con l'orientamento – onnipresente nelle intenzioni iniziali dei migranti, più problematico nella realtà dei fatti – a dare vita a un qualche negozio, o attività produttiva, una volta fatto ritorno a casa.

Al tempo stesso le rappresentazioni generali dell'opinione pubblica verso la migrazione sono intrise di ambivalenze. A giudicare dal nostro lavoro sul campo (e dalle indagini svolte in Ecuador – ad es. Goycochea e Ramírez, 2002) chi è partito – al di fuori della cerchia dei

---

<sup>100</sup> Nel caso ecuadoriano, l'immigrazione regolare verso i maggiori bacini riceventi – che rispetto all'Europa tende a coincidere con l'immigrazione *tout court*, vista la scarsa praticabilità dell'immigrazione clandestina, ancora rilevante verso gli Stati Uniti – è sempre più mediata dai ricongiungimenti familiari, piuttosto che da altri canali. È ormai da tempo finita la stagione dell'“immigrazione turistica” di massa degli *overstayers* (dopo l'imposizione del visto per l'ingresso della UE dall'Ecuador, nel 2003); sono sempre più angusti i canali di reclutamento lavorativo formale – anche in Spagna, paese che aveva sviluppato un programma mirato di cooperazione bilaterale con uno *stock* di ingressi annuali di nuovi lavoratori ecuadoriani. Del resto, anche laddove permangono meccanismi di chiamata nominativa – come avviene in qualche misura con le quote annuali in Italia –, nei fatti i connazionali già presenti tendono a orientare dal basso la “chiamata” di altri lavoratori dall'estero (ammesso che questi non siano già presenti irregolarmente sul territorio nazionale, come più spesso accade).

parenti stretti (che restano a lungo oggetto di legami affettivi, e di rivendicazioni, da parte di chi è rimasto) – è oggetto di processi di framing diversi, non di rado contraddittori. Affiorano, ad esempio, invidia ma anche fastidio verso “nuovi ricchi” che possono fare (relativamente) fortuna all’estero, e tendono a ostentare il successo raggiunto – sforzandosi di celare i sacrifici fatti e le discriminazioni subite – al ritorno in patria; e poi, ammirazione verso persone audaci e coraggiose per le scelte fatte, ma anche, senza soluzione di continuità, critica e stigma verso la loro “irresponsabilità”, laddove lascino i figli a casa e, magari, si interessino più “a fare soldi” che al benessere dei figli stessi.

Per un verso, è comune il riconoscimento del contributo benefico delle rimesse al mantenimento quotidiano delle famiglie, al circuito dei consumi e – a livello macro – alla relativa stabilità finanziaria del paese. Per altro verso, le ricadute sociali di un’emigrazione massiccia e a prevalenza femminile (per lo meno nella prima fase della “nuova migrazione” verso l’Europa) sono assai più controverse: per gli individui e le famiglie, ma anche rispetto alle comunità locali e al mercato del lavoro del paese d’origine.<sup>101</sup> Senza ripetere quanto osservato nel paragrafo precedente, non si può negare che si attribuisca all’emigrazione, nella rappresentazione collettiva più diffusa, la responsabilità esclusiva – di solito in negativo – di processi di trasformazione sociale che hanno radici più profonde e ramificate.

Rimane da vedere l’effetto che su queste rappresentazioni sociali potrebbero sortire, nel medio periodo, le politiche e le visioni dell’emigrazione di taglio “de-stigmatizzante” elaborate dall’attuale governo, con il supporto di almeno una parte della società civile. Occorre quindi rivolgere l’attenzione al peso delle politiche pubbliche, e delle relative strategie di intenti.

### 3.3.3. REAZIONI E RISPOSTE ISTITUZIONALI: LE NUOVE PROSPETTIVE DELL’AZIONE PUBBLICA

Si tratta ora di ricostruire, sia pure nel quadro fluido e provvisorio di un processo in pieno svolgimento, l’evoluzione delle politiche dell’emigrazione ecuadoriana, su un triplice livello: nel discorso pubblico, nelle misure di policy annunciate e (in parte) già implementate, negli effetti attesi e prevedibili sulla partecipazione a distanza degli emigrati, ma anche sulle loro condizioni di vita e sulle eventuali prospettive di ritorno nella madrepatria.

È soltanto nell’arco degli ultimi anni che l’emigrazione ha assunto i contorni di una issue significativa nella politica estera, oltre che (per le sue conseguenze) in quella interna, di un paese come l’Ecuador. Risale alla presidenza attuale<sup>102</sup> un nuovo framing del discorso pubblico sull’argomento, centrato sull’ininterrotta appartenenza nazionale dei migranti e sulle persistenti responsabilità dello Stato nei loro confronti, piuttosto che sulla rimozione del fenomeno o sulla stigmatizzazione dei suoi effetti. Attingendo a una geografia simbolica già evocata in altri paesi latinoamericani (ad es. Berg e Tamagno, 2006), le autorità hanno cominciato a fare appello agli emigrati – rappresentati come soggetto collettivo e unitario in virtù della lealtà nazionale, oltre che del desiderio di ritornare, che li accomunerebbero – come Quinta Región, accanto alle quattro della geografia fisica ecuadoriana.

Significativa, in termini istituzionali, è la costituzione di un Ministero dedicato: la Secretaría nacional del migrante (SENAMI), con la missione di “definire, gestire e attuare le politiche

---

<sup>101</sup> Sotto quest’ultimo profilo, viste le dimensioni dell’emigrazione ecuadoriana, la ricaduta dello *skill drain* è innegabile – benché non ancora oggetto, a nostra conoscenza, di indagini mirate. Non a caso, da almeno un decennio l’Ecuador è stato a sua volta investito da flussi migratori consistenti dai Paesi confinanti (Perù e Colombia), attratti da una domanda informale di lavoro dequalificato in settori come l’edilizia e l’agricoltura, oltre che dalla retribuzione in dollari americani.

<sup>102</sup> Più precisamente, alle elezioni del 2006: le prime con il contributo, numericamente simbolico (Boccagni, 2007), del voto dall’estero degli emigrati.

migratorie, dentro e fuori il territorio ecuadoriano, finalizzate allo sviluppo umano di tutti gli attori coinvolti, in modo da favorire l'assistenza, la tutela e lo sviluppo dei migranti".<sup>103</sup>

Come testimonia una funzionaria della SENAMI, da noi intervistata,

Da un riconoscimento [degli emigrati] meramente economico, a partire dalle rimesse, ci troviamo in una fase nuova, in cui si assume la migrazione al di là del dato economico ed emerge una nuova politica che guarda [agli emigrati] come a una popolazione priva di servizi... la SENAMI non soddisfa bisogni immediati come lavoro, casa o salute, il suo ruolo è di coordinare le istituzioni competenti, per fare della migrazione un oggetto di intervento trasversale, così da creare un'infrastruttura di servizi che rimedi alla tradizionale carenza dell'azione pubblica verso questa popolazione... la SENAMI si pone anche in relazione con gli emigrati...: l'obiettivo è di mantenere legami con la popolazione migrante, ma anche di dialogare con gli Stati in cui si trovano... stiamo affrontando il tema non soltanto entro il contesto ecuadoriano, ma anche nei contesti di destinazione [degli emigrati] (Lorena Altamirano, funzionaria della SENAMI, Quito, maggio 2008)

I progetti pilota sino a qui avviati dalla nuova istituzione – di cui non è ancora possibile valutare l'impatto né, soprattutto, il grado di adesione o di partecipazione dei migranti – si possono ricondurre ad almeno tre ambiti:

- Assistenza legale e psicosociale ai migranti e alle loro famiglie. Azioni pilota in campo socio-educativo, orientate più che altro ai figli left behind, sono state avviate in alcune province ecuadoriane. È inoltre prevista l'istituzione, nelle metropoli americane ed europee con la maggiore immigrazione ecuadoriana, di Casas ecuatorianas con compiti di sostegno alle esigenze dei connazionali e di promozione dell'associazionismo mutualistico e di advocacy, ben al di là – nelle aspettative dei promotori – del ruolo di rappresentanza istituzionale in capo ai consolati;
- Potenziamento dei legami a distanza tra i migranti e la madrepatria. Sono stati sviluppati allo scopo programmi di sensibilizzazione e comunicazione, oltre a una piattaforma virtuale<sup>104</sup> orientata a informare i migranti, a fornire spazi di comunicazione e di interazione, di fatto a coltivare le loro nostalgie patriottiche;
- Promozione del Plan Retorno, ovvero di una serie di iniziative più controverse e incerte nel loro impatto, orientate a facilitare il ritorno in patria volontario – con il supporto di programmi di reinserimento sociolavorativo – ma anche a finanziare lo start-up di investimenti produttivi dei migranti; a promuovere azioni pilota di co-sviluppo; a gettare le basi di un Banco del migrante che, nelle dichiarazioni d'intenti, dovrebbe garantire una gestione più efficace ed economica delle rimesse in entrata.

Un ultimo punto di rottura, almeno simbolico (Ramírez e Boccagni, 2008), è stato introdotto dalla presenza di rappresentanti eletti all'estero (2007) tra i membri della nuova Asamblea Constituyente, che ha appena redatto una Carta costituzionale in cui il tema della migrazione – riformulato con le categorie della “mobilità umana” – viene evocato più volte, entro il registro discorsivo della “cittadinanza universale”.<sup>105</sup> Il testo è stato approvato con un

---

<sup>103</sup> Dalla dichiarazione di mission istituzionale, [www.senami.gov.ec].

<sup>104</sup> Al sito [www.migranteecuadoriano.gov.ec].

<sup>105</sup> È istruttivo riportare per esteso l'art. 40, esplicitamente dedicato al tema (traduzione mia; per approfondimenti, [www.asambleaconstituyente.gov.ec]; Boccagni 2008c; Ramírez e Boccagni, 2008):

“Si riconosce alle persone il diritto a migrare. Non si identificherà né si considererà nessun essere umano come illegale, in ragione della sua condizione migratoria. Lo Stato, attraverso gli enti preposti, svilupperà tra le altre le azioni seguenti, per l'esercizio dei diritti delle persone ecuadoriane all'estero, quale che sia la loro condizione migratoria:

1. Offrirà assistenza a loro e alle loro famiglie, residenti all'estero o nel paese.
2. Offrirà assistenza, servizi di orientamento e protezione integrale perché possano esercitare liberamente i loro diritti.
3. Tutelerà i loro diritti laddove, per qualsiasi ragione, vengano privati all'estero della libertà personale.



referendum (a settembre 2008) che ha visto l'ulteriore partecipazione degli emigrati, seppure con proporzioni numeriche marginali.

Viene qui messo in risalto il dovere di proteggere i cittadini all'estero, di rivendicare il rispetto dei loro diritti umani e di alimentare i rapporti con la madrepatria. Da un lato si riafferma la loro lealtà verso la madrepatria, dalla quale la grave crisi economica di fine anni Novanta li avrebbe in qualche modo "espulsi"; dall'altro si enfatizza l'impegno dello Stato a garantire loro la possibilità di ritornare, anche attraverso misure a favore del loro reinserimento sociale e produttivo.

Quella che ne affiora – rispecchiandosi in una strategia politica che punta anche sulla riaffermazione dell'identità nazionale – è una visione della migrazione come possibile fonte di opportunità da promuovere, oltre che di rischi da prevenire; in ostentata contrapposizione con la visione "sicuritaria" attribuita ai paesi di destinazione.

In termini di misure concrete, tuttavia, l'unica reale innovazione introdotta dalla Carta – che ribadisce il diritto al voto degli emigrati, attivo e passivo, per le elezioni nazionali – è legata alla possibilità, per i cittadini all'estero, di iscriversi volontariamente al sistema nazionale di sicurezza sociale; ciò che però, come si è visto, non garantisce loro che una copertura previdenziale minimale, incomparabile con gli standard e le aspettative di gran parte dei loro paesi di destinazione.

È prematuro interrogarsi sulla sostenibilità delle strategie descritte poc'anzi, e sulle loro eventuali ricadute sul terreno della politica sociale. Al di là dell'enfasi retorica che le caratterizza, sarebbe forse ingeneroso liquidarle tout court come puro strumento per la ricerca di consensi interni o di riaffermazione nazionalistica. Dopo tutto, il contesto da cui muovono è quello di un paese passato per un ventennio di politiche neoliberaliste che ne hanno enfatizzato la cronica instabilità, il discredito delle istituzioni pubbliche, l'estrema vulnerabilità – prima e dopo la dollarizzazione del 2000 – all'evoluzione dei mercati internazionali (soprattutto per il prezzo del petrolio).

Dal punto di vista dei migranti, può anche avere ricadute positive la tensione delle autorità nazionali a rivendicare i loro diritti all'estero, o a potenziare i canali di comunicazione a distanza e di socialità nei contesti di immigrazione; pur a fronte dei limiti imposti dalle distanze, dagli anni di distacco, dal loro scollamento dalle istituzioni della madrepatria, dalla mediazione (pur inevitabile) delle associazioni di immigrati. Dal punto di vista dello Stato d'origine, una maggiore attenzione agli emigrati si giustifica nel campo della coesione sociale, o al fine di garantire la continuità delle rimesse, ma rischia di ingenerare discriminazioni positive e perfino disparità di trattamento rispetto a chi non può godere dell'appoggio di familiari espatriati.

Rimane, come sfida cruciale – anche per i costi, i tempi, gli investimenti che comporta – una attiva "fidelizzazione" degli emigrati e delle loro associazioni (a loro volta bisognose di accompagnamento e di *capacity building* sul terreno dello sviluppo organizzativo, della rappresentatività, della partecipazione democratica). L'affluenza sistematicamente bassa alle elezioni dall'estero – pur legata anche alla novità del fenomeno, ai costi richiesti, a problemi organizzativi – suggerisce molta cautela al riguardo (Boccagni, 2007). Dopo tutto, nella nascita e nello sviluppo delle nuove politiche dell'emigrazione ecuadoriane, le variabili endogene – l'orientamento della nuova dirigenza nazionale e il sostegno della società civile – hanno pesato molto più delle rivendicazioni, o dell'attivo coinvolgimento, dei migranti stessi

---

4. Promuoverà i loro legami con l'Ecuador, faciliterà i ricongiungimenti familiari e stimolerà il ritorno volontario.

5. Garantirà la riservatezza dei dati di carattere personale presso gli archivi delle istituzioni ecuadoriane all'estero.

6. Proteggerà le famiglie transnazionali e i diritti di chi ne è membro".

(Ramírez e Boccagni, 2008). E forse, in una migrazione recente e ancora poco “integrata” nei contesti di destinazione come è l’ecuadoriana, non poteva essere altrimenti.

È verosimile, al tempo stesso, che la capacità d’azione di un paese d’origine periferico come l’Ecuador sia destinata a restare secondaria nel rimodellare lo sviluppo dei flussi migratori, rispetto all’evolversi della struttura d’opportunità dei paesi ricettori, e agli orientamenti personali e familiari dei migranti stessi. Affiorano così, su una migrazione poco strutturata e a breve distanza, i limiti di fatto del transnazionalismo anche sul piano delle relazioni inter-istituzionali, oltre che per quanto riguarda i legami interpersonali dei migranti (Boccagni, 2009).

Le stesse iniziative di co-sviluppo già avviate tra alcune province ecuadoriane e altrettante aree locali spagnole non oltrepassano, a oggi, lo stadio di progetti-pilota (Herrera, 2008) – come già avvenuto, negli anni precedenti, per le azioni di sostegno alle ricadute produttive dell’emigrazione del Plan Migración, comunicación y desarrollo, finanziato dalla cooperazione spagnola (Hall, 2005).<sup>106</sup> Sono relativamente angusti, in altre parole, gli spazi per strategie di “reciprocità del welfare” veicolate dalla migrazione, come vedremo ancora nel capitolo conclusivo.

---

<sup>106</sup> Il piano, nato nell’alveo del FEPP (Fondo ecuadoriano Populorum Progressio) e sostenuto anche da altre ONG ecuadoriane e spagnole, prevede linee di intervento come l’educazione ai diritti umani, l’investimento produttivo delle rimesse, l’intermediazione della finanza etica, la ricerca, il potenziamento dei canali di comunicazione a distanza fra i migranti e la madrepatria, la “conversione” del debito estero in azioni di sviluppo. Almeno una parte di queste linee di azione è stata ripresa e amplificata nell’agenda della Secretaría Nacional del Migrante.

## 4. L'EMIGRAZIONE COME SFIDA PER LA SOCIETÀ E PER LE POLITICHE: I TRE CASI A CONFRONTO

Nei tre capitoli tematici di questo rapporto abbiamo proposto un'analisi della migrazione femminile romena, ecuadoriana ed ucraina nell'ambito delle trasformazioni che, nell'ultimo decennio, hanno segnato lo sviluppo delle politiche sociali nei tre contesti di partenza. Questo lavoro ha fatto quindi emergere differenze e similitudini non solo in termini di struttura e strategie migratorie dei tre flussi migratori, ma anche per quanto riguarda l'impatto di tale fenomeno sulle società di origine e le modalità in cui la migrazione femminile è stata percepita e affrontata. Diversità socio-culturali e politico-istituzionali nei contesti di emigrazione possono far sì che l'emigrazione femminile assuma caratteristiche e generi conseguenze anche molto diverse.

Quest'ultimo capitolo riassumerà queste affinità e contrasti, con riferimento ai contesti di partenza e all'Italia come principale contesto di immigrazione, al fine di una migliore comprensione della relazione tra migrazione e sviluppo e, quindi, del potenziale di una politica migratoria e sociale congiunta e transnazionale che governi tali flussi. In particolare, riprendendo alcuni elementi trattati nelle pagine precedenti cercheremo di capire l'impatto della migrazione femminile sulla famiglia e sulla domanda di servizi alla famiglia; sui sistemi di cura; sull'educazione; sul mercato del lavoro e sul sistema pensionistico. Anche se siamo consapevoli di non poter rispondere in modo esaustivo a questi interrogativi, ci auguriamo di mettere in luce alcune differenze/somiglianze che nell'ambito di queste tematiche generali emergono tra i tre casi studio.

Mettendo a confronto circuiti migratori intra-europei e altri, intercontinentali, di più lungo raggio, inoltre, intendiamo ricercare le condizioni di un modello sostenibile, equo ed efficiente di governo delle migrazioni di cura, funzionale alle esigenze di medio e lungo periodo del welfare italiano e attento all'impatto sulla coesione sociale e le politiche sociali nei paesi di origine.

### 4.1. Tre migrazioni a confronto nel panorama italiano

Nel panorama dell'immigrazione italiana, le collettività ecuadoriana, romena ed ucraina sono tra le prime quattro collettività di stranieri con più elevata dinamica demografica nel periodo dalla fine degli anni '90 ad oggi per effetto di una crescita congiunta del numero di ingressi e di nascite (Istat, 2007). Naturalmente, la loro presenza in Italia è caratterizzata da alcune differenze per quanto riguarda le modalità di insediamento, come per esempio una maggiore omogeneità nella distribuzione territoriale per quanto riguarda la collettività romena che si contrappone alla concentrazione territoriale che caratterizza invece la migrazione ecuadoriana ed in parte anche quella ucraina<sup>107</sup>, o la propensione verso una migrazione a carattere familiare nel caso romeno, soprattutto negli ultimi cinque anni, o con una nettissima

<sup>107</sup> Nel caso della migrazione ecuadoriana si avverte una forte concentrazione territoriale, soprattutto nelle città di Genova, Milano e Roma (Quasi nessuno dei gruppi di immigrati più numerosi in Italia presenta, secondo gli archivi ISTAT dei residenti stranieri (2007), livelli di concentrazione territoriale altrettanto accentuati, rispetto a numero ristretto di aree di insediamento locale), mentre la collettività ucraina si caratterizza per la presenza significativa di donne nelle città dell'Italia meridionale e nelle piccole città di provincia (anche se in tempi recenti si avverte un graduale spostamento delle lavoratrici ucraine anche verso le città del nord Italia). Il caso delle migranti ucraine risulta particolarmente interessante in quanto mette in parte in discussione il tradizionale modello di "lavoro domestico – concentrazione nei capoluoghi di provincia". Infatti, le migranti ucraine, a differenza delle ecuadoriane ed altre collettività maggiormente occupate nei lavori domestici e di cura, risultano meno concentrate nei comuni capoluogo e più omogeneamente distribuite sul territorio – includendo anche una presenza significativa nella provincia (65%) (Torre, A.R. 2008).

preponderanza di donne in età avanzata come si evidenzia nel caso ucraino. Va inoltre aggiunto che, secondo il rapporto ISTAT 2007, la collettività romena tende a stabilirsi nelle stesse aree del primo insediamento o in quelle immediatamente limitrofe. Questa tendenza è stata ricondotta all'effetto delle catene migratorie e dei ricongiungimenti familiari che hanno permesso la creazione di una rete familiare spesso molto consolidata nelle città di arrivo a differenza del caso ucraino in cui le donne basano il proprio percorso migratorio su una rete di relazioni molto più fragile (Castagnone et al. 2007).

Inoltre, nonostante l'arrivo di tutti e tre i flussi in tempi relativamente recenti ed anche se in tutti e tre i casi la componente femminile rappresenta una percentuale significativa della collettività, secondo i dati ISTAT, la loro struttura per sesso ed età non risulta affatto omogenea (Torre, A.R., 2008):

- una netta preponderanza femminile nel caso delle ucraine – più dell'80% del totale dei titolari di permesso di soggiorno al 1 Gennaio 2007 – con una distribuzione per età fortemente atipica per una popolazione di recente immigrazione – il 63% delle donne in possesso di un permesso di soggiorno all'inizio del 2007 era in età superiore ai 40 anni;
- la presenza ecuadoriana, anch'essa in prevalenza femminile, mostra una marcata tendenza al riequilibrio della struttura di genere – dall'inizio del decennio la quota di donne si è ridotta di quasi 10 punti percentuali, rappresentando attualmente circa i due terzi della collettività (circa 64%) mentre per quanto riguarda il profilo per età, esso presenta caratteristiche tipiche dei gruppi di recente insediamento – oltre il 50% delle donne con permesso di soggiorno ha infatti meno di 40 anni;
- un relativo equilibrio del rapporto tra i sessi caratterizza la collettività romena con la percentuale di donne che oscilla, nell'ultimo decennio, tra il 50% e il 55%, mentre la struttura per età delle donne romene è la più giovane.

Questa diversità demografica, così come le diverse strategie migratorie e di insediamento, vanno ricondotte alle modalità in cui gli obiettivi, le prospettive e le risorse che danno vita e guidano il progetto migratorio di queste persone, si incontrano ed interagiscono con fattori strutturali come i diversi criteri di ammissione dello stato italiano a seconda del paese d'origine, l'evoluzione nel tempo della domanda sul mercato del lavoro, ma anche la vicinanza o lontananza dei contesti di origine e quindi i relativi costi del viaggio e delle implicazioni per la gestione della famiglia a distanza.

Ciò che decisamente accomuna una gran parte delle donne proveniente sia dalla Romania, che dall'Ecuador o Ucraina, è l'inserimento in una nicchia specifica del mercato del lavoro Italiano: il settore domestico. Secondo il rapporto Inps 2007, il primato in questo settore spetta alla collettività ucraina con il 20,4%, seguita da quella romena (14,7%), filippina (12,9%), polacca ed ecuadoriana con il 6,6. Siamo di fronte ad un meccanismo interno al paese di destinazione da cui in parte dipende la scelta della destinazione migratoria e la selezione di genere che si verifica all'interno dei flussi migratori per lavoro. Il *pull factor*, rappresentato dalla domanda di mano d'opera nel settore domestico in Italia, opera in maniera selettiva su base etnica. Nel caso specifico sia delle romene che delle ucraine e delle ecuadoriane, queste lavoratrici vengono percepite come particolarmente valide per ragioni legate alla loro cultura, lingua, religione ed aspetto fisico (Mesini, et al. 2006; Bichi, Zanfrini e Zucchetti 2006).

Anche i diversi sistemi di ammissione dei diversi paesi europei hanno un impatto sul percorso migratorio e sulla decisione di migrare in un determinato momento e verso una meta specifica. In questo senso, la presenza ucraina<sup>108</sup> e romena e la rapida crescita di queste

---

<sup>108</sup> Fino al 2004 la maggior parte degli ucraini giungeva in Italia grazie ad un visto turistico rilasciato dall'Ambasciata tedesca, più facilmente reperibile rispetto a quello italiano, e quindi, a partire dal 2000 la

collettività sono riconducibili anche alle opportunità offerte da un sistema di controlli (in questo caso nello spazio Schengen e dell'UE) che consente di fatto un ingresso facilitato ai migranti di determinati paesi. Ecco quindi come “insediamenti anche molto limitati possono conoscere uno sviluppo molto veloce qualora il sistema dei controlli consenta di fatto l'arrivo di volumi rilevanti di emigranti da quel paese” (Colombo e Sciortino, 2005: 11).

Le ricerche che hanno analizzato progetti e modalità migratorie delle lavoratrici nel settore domestico provenienti dai paesi dell'Europa orientale (Messini et al., 2006; Bettio, 2006; Caritas/Migrantes 2003: 297; Ambrosini e Boccagni, 2007) hanno evidenziato progetti migratori di breve periodo con una permanenza media di circa tre anni e mezzo. Nel caso delle assistenti familiari provenienti dai paesi dell'America latina, invece, il tempo medio della permanenza in Italia arriva a sfiorare i 6 anni (Messini et al., 2006). Nel caso specifico dell'Ecuador, questo dipende anche dal fatto che fino a giugno del 2003 i cittadini ecuadoriani potevano entrare in Italia senza visto. La maggioranza degli arrivi si attesta quindi tra il 1999 e il 2000, anche a seguito della crisi economica simboleggiata dalla “dollarizzazione” della moneta nazionale.

Tuttavia, i dati Istat riguardanti la distribuzione per motivo della presenza, le informazioni fornite da alcune ricerche empiriche sulle tre collettività<sup>109</sup>, così come i dati relativi al processo d'inclusione finanziaria all'interno del sistema bancario italiano<sup>110</sup>, delineano, almeno per quanto riguarda le collettività ecuadoriana e romena, un quadro in cui emerge una lieve ma costante propensione verso un insediamento più stabile nelle città italiane. La collettività ucraina risulta ancora fortemente caratterizzata da una maggioranza femminile e quindi appare come meno radicata e propensa ad un insediamento più a lungo termine. Uno sguardo veloce ai dati del Padrón Municipal in Spagna mette invece in rilievo una presenza bilanciata delle due componenti di genere relativa alle tre collettività, compresa quella ucraina. Si potrebbe quindi ipotizzare un futuro progressivo riassetto delle distinzioni di genere, e conseguente radicamento delle presenze, all'interno dei flussi migratori diretti verso i paesi del Mediterraneo che fino ad ora sono stati fortemente caratterizzati da una netta maggioranza femminile per lo più temporanea o circolare.

#### 4.2. I tre casi a confronto: del *care drain*, e oltre

Il “drenaggio di accudimento” provocato dall'emigrazione nei contesti d'origine, con riferimento principale (ma non esclusivo) ai figli minorenni, è uno dei più rilevanti trait d'union che emergono dalla comparazione fra i tre casi. Dietro questa comunanza, tuttavia, si possono mettere a fuoco delle differenze significative alla luce della composizione interna dei flussi migratori, dell'assetto preesistente delle politiche e dei servizi, ma anche della distanza geopolitica fra i contesti d'origine e di destinazione.

In primo luogo, le variabili socio-demografiche: come già evidenziato, la composizione dei tre flussi per classe di età e per equilibri di genere non è omogenea. Almeno per quanto riguarda l'Italia, il profilo medio dell'immigrazione dall'Ucraina è quello di donne in età matura, con figli (in patria) adolescenti o giovani, in genere poco orientate – a giudicare dal persistente squilibrio tra i sessi – a percorsi di ricongiungimento familiare. Una traiettoria profondamente diversa è quella dell'immigrazione ecuadoriana, per una più spiccata tendenza

---

migrazione ucraina ha creato una delle collettività più numerose in un arco di tempo relativamente breve (Colombo e Sciortino, 2005).

<sup>109</sup> Colombo A. e Sciortino G. (2005), Cossentino, F. & Mottura, G. (2005), Pavolini, E. (2005).

<sup>110</sup> In questo caso, sia la collettività romena che quella ecuadoriana sono tra le prime dieci nazionalità bancarizzate con un tasso di bancarizzazione di 73,1% e rispettivamente 49,3% (ABI/CeSPI, 2008). Interessante inoltre osservare come queste due collettività registrano anche tassi di bancarizzazione femminile superiori a quelli maschili – rispettivamente, + 9% e + 4%.

al riequilibrio di genere e alla stabilizzazione familiare nel paese d'arrivo, ma anche per una sovra-rappresentazione, tra i figli *left behind*, delle fasce d'età infantili, fino alla preadolescenza. Ancora diverso – per un maggiore equilibrio fra i sessi, ma anche per le maggiori opportunità di ricongiungere i figli o di avviare migrazioni di ritorno (o perfino circolari) – è il caso romeno.

C'è poi da considerare lo status quo del sistema di protezione sociale dei tre paesi. Sotto questo profilo, il dato della scarsità di servizi di welfare efficaci per i familiari degli emigrati va letto entro sistemi pubblici di welfare profondamente diversi da un paese all'altro, e con margini diversi di accesso alle risorse fornite dalla cooperazione internazionale e, più nello specifico, dall'Unione europea. L'impressione al riguardo è che per incidenza relativa della povertà, ma anche per la residualità della spesa sociale e per la delega massiccia alle famiglie (comprese quelle emigrate) di tutte le responsabilità per la riproduzione sociale dei loro membri, il caso ecuadoriano si collochi un gradino “al di sotto” dei due est-europei.

Infine un elemento forse più ovvio, ma non meno rilevante, è dato dalla distanza geografica e “politica” fra il contesto di immigrazione e la madrepatria: una distanza che si è considerevolmente ridotta per la Romania, dopo l'ingresso nell'Unione; rimane tangibile – in virtù del persistente obbligo di visto – nel caso dell'Ucraina, e si fa ancora più elevata, per i costi richiesti dal viaggio e dall'ormai scarsa disponibilità di canali di migrazione legale, fra l'Ecuador e l'Italia. Quale che sia l'incidenza e la distribuzione delle interazioni a distanza fra i migranti con la madrepatria, la possibilità di farvi ritorno con una certa frequenza, ed eventualmente di avviare forme di migrazione circolare, è una risorsa distribuita in modo profondamente ineguale fra i tre flussi migratori considerati.

Alla luce della combinazione tra queste variabili, il caso ecuadoriano si rivela forse quello in cui la condizione relativa dei minori *left behind* è più penalizzata, e potenzialmente vulnerabile. Al tempo stesso è proprio in Ecuador che si è venuto delineando, negli ultimi anni, un “pacchetto” di politiche dirette agli emigrati che – almeno a giudicare dalle dichiarazioni di intenti – non trova riscontro negli altri paesi considerati.

Occorre comunque sottolineare, guardando alle iniziative già avviate “a macchia di leopardo” sul territorio (in Ecuador, ma anche in Romania e in Ucraina), la cruciale rilevanza del livello locale. A fronte degli scarsi investimenti, della lentezza e dell'opacità decisionale del *policy-making* nazionale, è spesso su scala locale – in una minoranza di casi e in presenza di condizioni favorevoli (come l'iniziativa “pionieristica” di singoli rappresentanti delle municipalità, delle associazioni, delle chiese) – che vengono avviate soluzioni innovative: di qui una prospettiva d'azione promettente per le azioni di cooperazione decentrata. Fondamentale ci è apparso ad esempio, benché ancora poco diffuso, l'investimento psicosociale nel supporto alla comunicazione costante, via nuove tecnologie, tra genitori emigrati e figli. La domanda di sostegno, in questo caso, investe non solo la disponibilità di tecnologie adeguate, ma anche quella di percorsi di *counseling* e di accompagnamento emotivo e relazionale. Se il rischio di stigmatizzare i figli *left behind* (o di colpevolizzare le madri emigrate) è evidente, ne esistono almeno altri due, meno ovvi, che trapelano dalla testimonianza degli operatori intervistati sul campo.

Il primo rischio è quello di ignorare tout court, in nome del contrasto a un discorso pubblico stigmatizzante, la sovraesposizione a processi di vulnerabilità – educativa, affettiva, relazionale – che spesso caratterizza le condizioni di vita dei “figli transnazionali”. Esiste al contempo un secondo rischio, da cui eventuali iniziative a sostegno dei figli degli emigrati si dovrebbero guardare: quello di innescare, con azioni dedicate soltanto a questo specifico profilo di utenza, forme di discriminazione positiva, a ben vedere inique verso la generalità della popolazione. Il minore *left behind*, tipicamente, coniuga elementi peculiari di vulnerabilità con una disponibilità di risorse, almeno materiali, che può essere perfino superiore a quella di molti coetanei. Di qui la necessità di un approccio sensibile alle loro

esigenze specifiche, che tuttavia non si traduca in misure dedicate o con effetti di ulteriore segregazione.

Il ruolo delle pratiche di *transnational caregiving* dei genitori emigrati, ma anche dell'accudimento svolto da chi ne fa le veci, rimane la variabile cruciale nel modellare i percorsi di crescita dei minori figli di emigrati. Nel caso dell'Ecuador, per esempio, la presenza di nuclei familiari allargati gioca un ruolo più forte nella possibilità di trovare strategie compensative rispetto agli altri due paesi. Al tempo stesso la distanza tra paese di origine e destinazione e la rinnovata rigidità nel regime dei visti possono favorire un allontanamento delle madri dai propri figli, difficile da colmare al momento del ricongiungimento (sia in Italia che nel paese di origine). È dunque più facile che si creino situazioni di disagio familiare anche dopo l'avvenuta riunione della famiglia, come è stato evidenziato dalle donne ecuadoriane che hanno partecipato al focus-group organizzato per questa ricerca a Genova.

Nel caso ucraino, invece, come già sottolineato, i figli delle madri migranti tendono ad avere un'età mediamente superiore a quella dei minori lasciati indietro in Romania e Ecuador, fatto che potrebbe far pensare ad un impatto meno traumatico in seguito alla partenza della madre. Tuttavia, un problema particolare è costituito dall'alto numero di divorzi tra le madri migranti, specie nel caso di figli adolescenti, che fa sì che i minori sperimentano un doppio trauma familiare e dispongono di una minore rete sociale in patria.

Ecco quindi perché, quando parliamo di risorse compensative messe in atto all'interno della famiglia allargata, bisogna anche sottolineare la loro natura affatto scontata. Si tratta infatti di risorse che non sono necessariamente disponibili a tutti e che non sono sempre efficaci. Di qui l'importanza di azioni di supporto (non necessariamente "mirato") che nascano nell'alveo della società civile e degli enti locali, e che potrebbero trovare negli attori della cooperazione decentrata un supporto prezioso.

Naturalmente, leggere l'impatto dell'emigrazione sui sistemi di welfare dei paesi d'origine con la sola ottica del *care drain* sarebbe un'opzione riduttiva. Accanto a questo elemento, che a oggi rimane il più visibile, vanno segnalate anche importanti ricadute di segno positivo.

Spiccano in particolare le opportunità di maggiori investimenti nel welfare dei familiari rimasti in patria – anzitutto nell'istruzione dei figli e nell'accesso ai servizi sanitari – grazie alle rimesse. Il fenomeno assume contorni diversi, come si è visto, tra i paesi considerati. Per un verso, appare tuttavia prematuro valutare se prevalgano, nelle traiettorie scolastiche dei minori left behind, le esperienze di migliore qualificazione scolastica (e quindi di potenziamento del capitale umano), o quelle di drop-out, ovvero di marginalità o fuoriuscita dai percorsi di scolarizzazione superiore. O meglio: occorrono ulteriori ricerche di campo per capire a quali condizioni, sul lato della domanda e su quello dell'offerta, la maggiore disponibilità di risorse da investire nell'istruzione trovi riscontro in effettivi percorsi di successo scolastico, e poi – soprattutto – di mobilità socioprofessionale, o se invece si consolidano fenomeni di drop out, brain waste o meccanismi di corruzione che finiscono per abbassare il livello della qualifica ottenuta, come avviene nel contesto ucraino.

Per altro verso, anche laddove le rimesse risultino in una maggiore domanda di servizi alla persona (e dunque contribuiscono alla creazione di servizi e posti di lavoro di qualità), è lecito ipotizzare che nelle condizioni attuali – senza significative azioni di rafforzamento dell'offerta pubblica di servizi – tale domanda alimenti, al più, nicchie di offerta privata scarsamente accessibile alla generalità della popolazione, e di scarso impatto redistributivo.

C'è un ulteriore potenziale canale di "feedback positivo" dell'emigrazione sui sistemi di welfare di partenza, su cui ritorneremo: le ricadute dei contributi dei migranti sui sistemi previdenziali e di assicurazione sociale nella madrepatria. Si tratta, a oggi, di un fenomeno del tutto marginale nei tre casi considerati. Ne emergono, tuttavia, potenziali opportunità rilevanti

sul medio-lungo periodo, in presenza di accordi politici mirati fra paesi di provenienza e di destinazione.

### **4.3. Intrecciare iniziative presenti ed interventi futuri**

Esistono diversi studi che analizzano l'impatto delle migrazioni di cura sugli individui e sulle loro famiglie nei paesi di origine. La ricaduta negativa della migrazione femminile dovuta soprattutto al drenaggio di accudimento e cura dai contesti di origine, e, sul fronte opposto, la capacità della donna migrante di contrastare queste mancanze attraverso nuove strategie personali e familiari, sono gli aspetti maggiormente trattati. Entro certi limiti, le carenze che si verificano in seguito alla migrazione di una fascia significativa della popolazione inducono aggiustamenti nel sistema dei ruoli sociali ed economici, come per esempio la valorizzazione di membri della famiglia allargata (nonni, zie) o lo sviluppo di un mercato privato dell'assistenza, che possono anche avere valenze positive. Le soluzioni private, però, possono risultare insufficienti soprattutto quando il care shortage viene percepito come causa di nuovi problemi sociali in paesi spesso poco attrezzati per affrontarli.

Diventa quindi interessante, da una parte capire la risposta in termini di riorganizzazione del welfare nei paesi di origine per far fronte a esigenze di tipo nuovo create dalla stessa partenza delle donne, o, più in generale, di genitori/figli migranti i cui figli/genitori anziani rimangono in patria durante periodi più o meno lunghi della loro assenza, dall'altra quali potrebbero essere gli interventi a carattere transnazionale che entrambi i contesti che subiscono/beneficiano delle migrazioni di cura potrebbero mettere in atto.

#### *4.3.1. PROMUOVERE POLITICHE ED INTERVENTI SOCIALI PER L'INFANZIA ATTRAVERSO UN APPROCCIO INTEGRATO E TRANSAZIONALE*

In tutti e tre i paesi in cui è stato svolto lavoro di campo per questa ricerca, l'attenzione maggiore da parte dei vari attori sociali per quanto riguarda l'impatto e le trasformazioni sociali dovute ad una forte emigrazione con una significativa componente femminile è rivolta ai figli rimasti nel paese di origine.

In Romania sono stati fatti i primi passi a livello istituzionale in questo senso. Come abbiamo visto, nel 2006 sono state varate una Decisione Governativa ed un Ordinamento, promulgato dall'autorità Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Bambini, entrambe con l'intento di limitare i casi di abbandono di fatto tra i minori figli di migranti<sup>111</sup>. Per quanto riguarda la normativa ucraina, essa non prevede alcuna disposizione specifica in merito. La materia rientrerebbe nel Codice della famiglia, che include anche una legge sulla custodia in caso di abbandono o di esproprio del diritto alla relazione genitoriale. Attualmente l'organizzazione non-governativa La Strada si sta facendo promotrice di una legge che definisca la custodia temporanea per i figli di cittadini ucraini emigrati, ma, alla luce dell'esperienza romana, tale iniziativa non può non far sorgere qualche dubbio sull'efficacia dell'intervento legislativo.

Infatti, l'Ordinamento promulgato in Romania nel 2006 dall'Autorità Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Bambini viene ora messo in discussione, dalle autorità di Stato e dalle varie organizzazioni internazionali ed Ong che lavorano nel campo, per la sua inefficienza sia nel facilitare il processo di raccolta informazioni riguardanti i minori con genitori all'estero, sia nel promuovere interventi validi. Le cause di tali difficoltà sono da ricercare principalmente nella reticenza delle famiglie a dichiarare la partenza di uno o entrambi i genitori a causa del lavoro all'estero spesso irregolare, e in un diffuso disinteresse delle autorità locali dovuto all'assenza di finanziamenti e alla mancanza di personale

---

<sup>111</sup> Si veda il paragrafo 1.3.6. di questo rapporto.



specializzato che dovrebbe intervenire per assistere i minori privi di una tutela adeguata. Secondo alcuni tra gli esperti intervistati, le stesse situazioni si ripropongono anche nelle città ucraine dalle quali la maggior parte delle persone migrano attraverso canali informali.

Mentre in Romania, quindi, la cooperazione internazionale dovrebbe garantire un sostegno all'implementazione e al monitoraggio delle politiche già esistenti e portate avanti dalle autorità locali e nazionali, in Ucraina sarebbe necessario sostenere una riforma legislativa in materia.

Nel caso ecuadoriano la presenza di *children left behind*, rilevante da almeno un decennio, ha una certa visibilità nel discorso pubblico, con toni per lo più moralistici o stigmatizzanti. Non è stata tuttavia oggetto di specifiche misure politiche o normative, in un più ampio quadro di politiche migratorie scarsamente incisive. Più di recente, prevale nell'approccio dell'attuale governo un orientamento a potenziare le azioni inclusive ed integrate che mirano a rispondere alle necessità della popolazione giovanile in difficoltà nel suo insieme anziché individuare norme e misure dedicate ad un gruppo specifico e quindi potenzialmente stigmatizzanti. Tale criterio si inserisce in un processo di responsabilizzazione dello stato ecuadoriano nei confronti dei suoi cittadini emigrati ed in una visione che promuove, almeno ad un livello discorsivo, un'immagine della migrazione come fonte di opportunità.

Anche nei due paesi europei sembra predominare un discorso pubblico, ma anche politico, come abbiamo visto nel caso ucraino, perlopiù stigmatizzante della migrazione in generale e della migrazione femminile in particolare. Interessante a questo proposito notare l'affermarsi di definizioni come "orfani sociali", "orfani a metà" in Ucraina, o "abbandono di fatto" e "bambini soli a casa" in Romania per riferirsi ai figli di cittadini che hanno scelto di lavorare all'estero. Sembra così essersi diffusa nei due paesi una percezione del figlio/a di lavoratori emigrati come bambino solo e privo di cure che si cerca di inserire in un framework di politiche per la tutela dell'infanzia basato sul concetto di abbandono e in cui la migrazione dei genitori è considerata solamente come un "problema" o, per citare Herrera (2008), una "disfunzione sociale".

Occorrerebbe a nostro parere superare questo tipo di discorso che veicola un'idea di "abbandono" da parte del genitore migrante del proprio figlio/a rimasto/a in patria – soprattutto in Ucraina e Romania – ed adottare un approccio integrato – suggerito come abbiamo visto da alcuni attori soprattutto in Ecuador ma anche in Romania – che incorpori la questione dei figli dei migranti con difficoltà, nel più ampio discorso dei minori vulnerabili senza però sviluppare un focus centrato sulla peculiarità della loro situazione. Tale atteggiamento porta non solo alla stigmatizzazione della migrazione genitoriale, e soprattutto femminile, ma anche all'affermarsi dell'equazione figlio di migrante = minore con problemi creando anche in questo caso processi di stigmatizzazione del minore con genitori all'estero.

La questione della migrazione non credo che debba ricevere un'attenzione specifica. Nel nostro paese, nella nostra società, la migrazione è diventato un fattore quasi-strutturale, che investe i vari livelli della società e quindi che interessa i vari servizi che vengono offerti dalle istituzioni a livello nazionale e sociale. Investe tutto il nostro lavoro, perchè riguarda la maggior parte della popolazione. Ecco perchè c'è bisogno di un approccio trasversale, il tema della migrazione deve essere trattato in maniera trasversale e non attraverso interventi specifici (G. Alexander, referente della Unidad Desarrollo Social del municipio di Pasaje, maggio 2008)

Azioni pilota in campo psico-sociale e socio-educativo, orientate anche in questo caso soprattutto ai figli dei migranti sono state avviate da organizzazioni non-governative nei tre paesi ma anche dalle amministrazioni locali nel caso della Romania<sup>112</sup>.Risulta necessario però

---

<sup>112</sup> Elenchiamo di seguito alcune tra le iniziative incontrate durante le visite nei tre paesi: "Fundatia Romana pentru Copii, Comunitate si Famiglie", Cluj-Napoca e Maramures, Romania; "Centro Regionale per l'Assistenza Psico-pedagogica", Cluj-Napoca, Romania; "SOS Children's Villages Romania", Bucarest, Romania; Ong

sottolineare la mancanza di attenzione nell'ambito di questi interventi verso l'intera famiglia. Scarseggiano azioni che potenzino i legami a distanza, e che includano nel percorso anche i membri della famiglia che lavorano all'estero.

Nel discorso e nelle pratiche delle istituzioni come INNFA (Istituto Nacional de la Niñez y la Familia) non esiste un concetto di famiglia transnazionale. I genitori emigrati sono esclusi dalla vita sociale, dalla relazione con la scuola per esempio<sup>113</sup>. (María Cristina Herdoiza, Istituto Nacional de la Niñez y la Familia – INNFA – Quito, maggio 2008)

Questo tipo di lavoro, come già menzionato, è stato intrapreso da un gruppo di psicologi di Leopoli che, utilizzando la tecnologia Skype fornisce un servizio di consulenza psicologica transnazionale a famiglie i cui membri si trovano a Leopoli e in alcune città della Spagna o Portogallo. Anche a Quito, in uno dei quartieri più poveri di della capitale, Lactacaru, un'associazione dei famigliari dei migranti ha organizzato, insieme ad un asilo nido frequentato sia da figli di migranti che da altri bambini del quartiere, un centro servizi che offre sia consulenza giuridica ai migranti e alle loro famiglie rimaste in Ecuador, sia un servizio internet che permette la comunicazione, anche visiva, tra i famigliari.

Tuttavia, iniziative di questo tipo rimangono molto scarse, ed approcci simili sono quasi del tutto inesistenti nell'ambito delle attività promosse dalle autorità nazionali o locali. Un possibile futuro intervento in questo senso potrebbe essere avviato a livello nazionale in Ecuador. Infatti, nel processo di definizione (anche se non ancora di effettiva implementazione) di politiche indirizzate ai migranti ed alle loro famiglie, l'Ecuador, attraverso la creazione della Secretaría Nacional del Migrante e alcune iniziative conseguenti, come la Plataforma virtual e le Casas ecuatorianas<sup>114</sup> nelle città europee e americane con maggiore immigrazione ecuadoriana, e le Casas del migrante in Ecuador, sembra affermare una volontà di sviluppare un percorso che metta in relazione le due sponde della migrazione. Obiettivo ultimo sarebbe riconoscere e valorizzare la migrazione ed il capitale umano e sociale transnazionale che fa della migrazione un'esperienza non solo problematica ma anche ricca di potenziale sia per chi parte che per chi rimane in patria.

Ultimamente la cooperazione internazionale sembra più attenta alla questione della vulnerabilità dei familiari lasciati nel paese di origine dai migranti. È dunque possibile che nel prossimo futuro le iniziative avviate a livello locale da associazioni meritevoli, ma spesso troppo deboli e isolate, possano essere promosse e valorizzate anche nel quadro di una più ampia collaborazione con le istituzioni pubbliche. Un tentativo di formulare raccomandazioni di policy che migliorino la condizione sociale, il welfare, dei minori con genitori all'estero, partendo da un'analisi comparativa degli effetti sia positivi che negativi della migrazione è stato avviato nel 2007. Con questo intento, l'UNICEF, in collaborazione con l'Unità Speciale per la Cooperazione Sud-Sud dell'UNDP, ILO e UN-DESA, ha iniziato una ricerca di policy ed un'indagine operativa pilota sull'impatto della migrazione sui cosiddetti bambini *left-behind* in due paesi: Albania and Ecuador<sup>115</sup>.

Va in questa direzione anche l'iniziativa congiunta promossa da Commissione europea e Nazioni Unite per la Migrazione e lo Sviluppo che prevede il finanziamento a programmi che sviluppino servizi di sostegno ai familiari *left behind*<sup>116</sup>.

---

“Alternative Sociale”, Iasi, Romania; ONG “Lactacaru”, Quito, Ecuador; ONG “Kolping Family”, Leopoli, Ucraina; ONG, “Women Perspective”, Leopoli, Ucraina; ONG “La strada”, Kiev, Ucraina.

<sup>113</sup> Intervista María Cristina Herdoiza, INNFA (Istituto Nacional de la Niñez y la Familia), Quito, maggio 2008.

<sup>114</sup> Per maggiori dettagli si veda il capitolo sull'Ecuador in questo Rapporto ed il sito web: [<http://www.senami.gov.ec/>].

<sup>115</sup> [[http://www.un.org/esa/population/meetings/sixthcoord2007/P13\\_UNICEF.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/sixthcoord2007/P13_UNICEF.pdf)].

<sup>116</sup> Il sito del programma è disponibile alla pagina [<http://www.migration4development.org/>]. Si veda “Sezione rights - obiettivo 2”.

#### 4.3.2. RAFFORZARE IL “MERCATO DEL SOCIALE” IN LOCO E FAVORIRE LA CIRCOLAZIONE DELLE COMPETENZE

In tutti e tre i paesi analizzati, nonostante le differenze socio-culturali ma soprattutto politico-istituzionali, permangono difficoltà nell’offerta di servizi sociali soprattutto a causa del difficile processo di decentramento di tali servizi a livello delle amministrazioni locali. La necessità di fondi così come l’incapacità, o le insufficienze manageriali, nell’attrarre finanziamenti sono spesso problematiche che diventano ostacoli insormontabili per l’inclusione e la formazione di personale specializzato e quindi per un’efficiente erogazione di servizi da parte delle istituzioni governative. A queste si aggiunge anche un difficile rapporto con il terzo settore ed un mercato del privato sociale ancora debole.

La cooperazione tra autorità locali, ma anche tra cooperative sociali, organizzazioni non-governative, o organizzazioni internazionali che si occupano di cura, può rappresentare una piattaforma di lancio per progetti a beneficio delle due sponde del processo migratorio. In questo senso, sviluppare accordi bilaterali<sup>117</sup> non solo per il reclutamento della mano d’opera<sup>118</sup>, ma anche per la formazione di personale da impiegare nel settore della cura, potrebbe migliorare significativamente l’offerta di welfare per le famiglie nei paesi di destinazione. Nello stesso tempo, l’investimento in progetti di sostegno al decentramento e alla programmazione delle politiche sociali in loco, e lo sviluppo di azioni di capacity building a favore dei servizi socio-sanitari e di cura alla persona in loco, può risultare utile per migliorare l’offerta di welfare nei paesi di origine, creare posti di lavoro qualificati nel settore sociale, migliorare le possibilità di scambio e circolazione delle competenze e, al limite, promuovere il ritorno qualificato da parte di migranti formati all’estero.

Un interessante esempio di cooperazione decentrata in ambito sociale è fornito dal lavoro della Regione Emilia Romagna, del Comune di Forlì e della Provincia di Forlì-Cesena nei Balcani. Attraverso i progetti “New” e “Newnet”<sup>119</sup> è stato avviato un programma quadriennale teso a sviluppare la programmazione sociale in alcune città dei paesi adriatico-orientali, a sostenere il processo di decentramento amministrativo dei servizi sociali, la formazione professionale in ambito sociale, l’avvio e il rafforzamento dell’imprenditoria sociale.

Successivamente, il progetto Migravalue<sup>120</sup>, anch’esso co-finanziato dalla regione Emilia Romagna, ha puntato a unire il tema delle migrazioni con quello dello sviluppo sociale: ad esempio è stato sostenuto l’investimento dei migranti in campo sociale oltre che economico; il fenomeno migratorio è stato promosso come tema di cui tenere conto nella programmazione sociale locale; è stato sostenuto il dialogo inter-istituzionale per la promozione di accordi sugli accantonamenti previdenziali dei lavoratori immigrati. Un limite di queste politiche è stato quello di non considerare la migrazione orientata al settore socio-sanitario e della cura come elemento da valorizzare nell’ambito di politiche di sviluppo sociale, certamente anche per via del ridotto flusso migratorio indirizzato a questo settore e proveniente dall’area balcanica. Politiche di questo potrebbero essere adattate anche ai contesti analizzati da questa ricerca.

---

<sup>117</sup> La Romania ha già accordi bilaterali con la Germania e, in un contesto diverso, una politica simile è stata adottata in Giappone: [<http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=711>].

<sup>118</sup> In questo ambito, iniziative ispirate alla “Bursa locurilor de minca” potrebbero essere indirizzate anche all’incontro tra domanda e offerta nel sociale.

<sup>119</sup> Dettagli sui progetti sono disponibili alla pagina:

[<http://www.comune.forli.fo.it/servizi/gestionedocumentale/visualizzadocumento.aspx?ID=10133>].

<sup>120</sup> Dettagli sul progetto sono disponibili alla pagina: [<http://www.handledwithcare.it/eventi/Migravalue.pdf>].

#### 4.3.3. SOSTENERE IL RITORNO DI PERSONALE QUALIFICATO NEL SETTORE SOCIO-SANITARIO E DI CURA E PROMUOVERE L'INCLUSIONE SOCIALE

La fuga, così come il ritorno di competenze e cervelli, specie nel settore socio-sanitario, hanno un forte impatto sulla capacità dei sistemi di welfare locali di produrre servizi<sup>121</sup>. In Romania, in particolare, la migrazione del personale medico e del settore socio-sanitario risulta particolarmente acuto inseguito al riconoscimento delle qualifiche in ambito UE, alla diffusione di centri specializzati nella mediazione al lavoro in questo campo, ed all'affermarsi di un netto differenziale di salari a fronte della facilità di circolazione. La stessa facilità di circolazione, il concomitante miglioramento delle condizioni socioeconomiche nel paese di origine e le politiche di ritorno avviate dal governo, potrebbero essere però anche all'origine di un possibile ritorno.

Ecco quindi che il nesso tra migrazione e sviluppo sociale potrebbe essere promosso sostenendo il ritorno o la circolazione di personale qualificato da inserire nel settore socio-sanitario e della cura. Sia in Romania che in Ecuador si evidenzia l'impegno dello Stato nel facilitare il rimpatrio volontario dei cittadini emigrati attraverso una serie di iniziative, come la Fiere per posti di lavoro in Romania<sup>122</sup> o le iniziative promosse nell'alveo del Plan Bienvenid@s a casa – Retorno volontario, digno y sostenible – in Ecuador<sup>123</sup>. Tuttavia politiche di ritorno qualificato e sostegno all'investimento in loco raramente prendono in considerazione la migrazione femminile e lo sviluppo sociale ed al momento questi programmi non hanno riguardato in modo specifico i servizi socio-assistenziali e sanitari.

Inoltre, al momento, lo scarso riconoscimento professionale e la bassa remunerazione percepita in questi ambiti lavorativi rendono poco probabile un reinserimento di migranti di ritorno nel settore pubblico. Ciò è naturalmente comprensibile visto che il settore della cura occupa la maggior parte delle donne migranti e consente scarse opportunità di avanzamento professionale e accumulo di competenze potenzialmente utili per il paese di origine.

Tuttavia, in Italia così come in altri paesi di immigrazione, aumentano le iniziative di promozione professionale dei migranti inseriti nel settore della cura anche al fine di una possibile carriera in ambito socio-sanitario. In più, si diffondono sempre più anche le sperimentazioni volte a migliorare l'inserimento delle lavoratrici di cura nella rete dei servizi locale permettendo quindi un aumento del capitale umano e sociale a disposizione di queste lavoratrici. Questo tipo di iniziative, quindi, se adeguatamente indirizzate, potrebbero costituire un trampolino di lancio per l'accumulazione di capitale economico, sociale e umano e per un ritorno qualificato.

In questo senso il ritorno delle lavoratrici migranti impegnate nel settore socio-sanitario e della cura, andrebbe nella direzione di un miglioramento dei livelli di inclusione sociale e promozione della condizione femminile nei paesi di origine. Sostenere gli investimenti e/o la circolazione delle competenze in campo socio-sanitario significa anche rafforzare il nesso virtuoso tra migrazione e sviluppo sociale.

Maggiori opportunità possono essere offerte dal settore privato dove i salari sono maggiori e si registra una richiesta di competenze spesso non disponibili in loco<sup>124</sup>. Questo settore potrebbe attrarre quindi migranti di ritorno facendo sì che la migrazione contribuisse al rafforzamento di servizi di qualità. Tuttavia le imprese sociali private risultano nella maggior parte dei casi orientate a una committenza costituita dalla popolazione più benestante, mentre

---

<sup>121</sup> Pillinger, p. 7.

<sup>122</sup> Si veda “Bursa locurilor de munca” nel paragrafo 1.1.2. di questo Rapporto.

<sup>123</sup> Si veda il capitolo sull'Ecuador in questo Rapporto.

<sup>124</sup> In questo ambito di reinserimento produttivo, le aspettative di una maggiore valorizzazione professionale in patria potrebbero riguardare gli emigrati che abbiano maturato un'esperienza tangibile nei servizi di cura formale (specie per mansioni infermieristiche), più che coloro che sono rimasti entro i confini del “badantato”.

maggiore dovrebbe essere l'interesse per la promozione, attraverso iniziative di cooperazione decentrata, di iniziative di welfare-mix rivolte ad un pubblico più ampio.

Tra i tre paesi presi in considerazione per questa ricerca, in Romania in particolare l'attrazione di competenze verso il privato sociale potrebbe andare a beneficio di un *welfare-mix* emergente. La Romania, infatti, abbiamo visto che presenta opportunità maggiori grazie al cospicuo flusso di fondi strutturali che favorisce lo sviluppo del sistema di welfare del paese (sebbene, come abbiamo visto, ad oggi esistono forti difficoltà nell'attrazione ed nell'utilizzo di tali finanziamenti), ed agli sviluppi, negli ultimi anni, nell'ambito del processo di decentramento amministrativo – quindi della costituzione di un 'welfare di prossimità – e della legislazione che protegge determinate fasce sociali (come i minori). Anche grazie al sostegno offerto dall'Unione europea, in questo paese viene favorita la sinergia tra settore pubblico e privato e si va verso una regolazione delle politiche in questo senso (anche se si è ancora lontani dalla costituzione di un efficiente *welfare mix*), mentre in Ecuador, così come in Ucraina<sup>125</sup>, il settore privato difficilmente trova spazi di collaborazione con il pubblico.

Nell'ambito di queste iniziative, quindi, le Ong locali impegnate nel sociale, eventualmente in sinergia con la cooperazione sociale italiana potrebbero giocare un ruolo importante. Ancora una volta in Romania si registra una crescita del settore no profit in campo sociale, anche se permangono (e in alcuni casi a causa del passaggio ai fondi strutturali, come si è visto, addirittura aumentano) difficoltà di *fund raising*. Queste organizzazioni potrebbero rappresentare un ulteriore bacino di reinserimento e valorizzazione delle migrazioni di cura sia a servizio del welfare locale – diventando una risposta al problema dello skill drain nel settore della cura – sia per un reinserimento individuale virtuoso e soddisfacente. La cooperazione internazionale anche potrebbe appoggiare questo processo, ma nel farlo è importante che riconosca il ruolo di possibili protagoniste delle lavoratrici migranti impegnate nel campo socio-sanitario.

Nel caso ecuadoriano il programma a favore del ritorno volontario ha fatto leva sino a oggi sul generico registro del patriottismo e della nostalgia, più che sull'individuazione di canali mirati per il reinserimento di emigrati qualificati, nell'ambito del welfare o in altri comparti produttivi (dall'edilizia all'industria manifatturiera, dall'artigianato alle attività agricole). Quand'anche queste opportunità si aprissero, dovrebbero fare leva su incentivi adeguati a compensare l'inevitabile perdita di reddito – e forse di status, rispetto ai connazionali – derivata dalla scelta di ritornare a casa.

Inoltre, al fine di migliorare le opportunità di impiego nella filiera socio-sanitaria in loco, si dovrebbe lavorare per migliorare le capacità di *fund raising* degli organismi privati e non governativi impegnati nel sociale, rafforzarne il rapporto con gli Enti Locali, incoraggiare la creazione di network con la cooperazione sociale in paesi di maggiore immigrazione, come per esempio l'Italia. In Romania, in particolare, la cooperazione decentrata potrebbe mostrarsi utile nel miglioramento dell'utilizzo dei fondi strutturali europei. Programmi come per esempio South East Europe Transnational Cooperation Programme<sup>126</sup> a cui partecipano anche Italia, Romania ed Ucraina, potrebbero rappresentare un framework adatto per lo sviluppo di modelli di intervento per la cooperazione sociale transnazionale. Il programma, infatti ha tra i suoi scopi principali quelli di implementare gli obiettivi di Lisbona e di Gothenburg, di essere di supporto alla preparazione degli investimenti più importanti e di assicurare una partnership allargata – verticale, orizzontale, cross-settoriale – tra i vari membri.

---

<sup>125</sup> In Ucraina, come abbiamo visto nel capitolo dedicato a questo paese, esiste un legislazione molto meno sviluppata che in Romania sia per quanto riguarda il decentramento amministrativo che la regolazione dei servizi socio-sanitari. Lo scarso riconoscimento e accreditamento di attori privati e del *no profit* come possibili fornitori di servizi sociali limita inoltre la diffusione di un sistema di *welfare mix*.

<sup>126</sup> Dettagli sul programma si possono trovare alla pagina web: [<http://www.southeast-europe.net/en/>].

#### 4 3.4. VALORIZZARE LE RIMESSE PER LO SVILUPPO SOCIALE

Un'altra area di sviluppo che raccoglie crescente attenzione riguarda la facilitazione alla circolazione e l'abbattimento dei costi delle rimesse.

Nel caso ecuadoriano la questione, spesso enfatizzata dalle associazioni di immigrati anche se talvolta caricata di aspettative perfino eccessive (circa le ricadute sullo sviluppo comunitario di canali innovativi di invio delle rimesse), poggia ormai su una certa base di esperienze in Spagna, mentre rimane marginale in Italia. Nel contesto italiano, tuttavia, va segnalato, quale iniziativa di cooperazione translocale che potrebbe allargarsi in questa direzione, il progetto Ecuador-Microfinanza campesina delle Banche di credito cooperativo, che ha promosso l'accesso al credito e la finanza etica in alcune aree andine marginali del Paese sudamericano<sup>127</sup>.

Bisognerebbe inoltre migliorare il nesso tra rimesse e produzione di servizi sociali in loco. Abbiamo visto come le rimesse, soprattutto femminili, siano prevalentemente destinate alla cura dei familiari lasciati in loco, alle spese sanitarie o all'istruzione dei figli. Non sempre però questo flusso di denaro destinato a soddisfare bisogni sociali nel paese di origine sviluppa "meccanismi di welfare virtuosi".

In tutti e tre i paesi, la scarsità di servizi sociali offerti nell'ambito di una rete di *welfare mix*, e una cultura della cura centrata sul ricorso alla famiglia allargata, spingono generalmente le donne migranti ad affidare i membri più vulnerabili della famiglia rimasta in patria a una rete familiare e amicale che non sempre si rivela adeguata e soddisfacente per le stesse migranti. Soprattutto in Romania abbiamo rilevato una domanda di servizi formali da parte di cittadini emigrati, disposti a pagare una retta anche piuttosto alta, per ricevere un servizio di qualità. Il caso dell'associazione Geron, in Romania, che eroga servizi socio-assistenziali ad anziani e che ha una clientela quasi esclusivamente costituita da migranti, costituisce un'evidenza di questo fenomeno. La ricerca CeSPI/Fieri, sempre in Romania aveva riscontrato un ricorso crescente da parte delle madri migranti, a servizi privati, generalmente di matrice religiosa, per l'affido e la tutela in loco dei minori rimasti in patria. Progetti di cooperazione allo sviluppo potrebbero sostenere dunque la creazione e il rafforzamento di un *welfare mix* orientato alla cura in loco e rafforzarne il collegamento con la diaspora.

Un ulteriore elemento da considerare, specie per quanto riguarda la Romania e l'Ucraina, è il fatto che le rimesse tendono a gonfiare un sistema di welfare corrotto estremamente diffuso nei due paesi. Lo sviluppo di schemi di assicurazione sanitaria transnazionale potrebbero favorire l'accesso alla sanità da parte dei familiari rimasti in patria e al tempo stesso promuovere un sistema sanitario maggiormente trasparente.

Migliorare i servizi per l'invio delle rimesse ed agevolare la loro trasmissione attraverso canali formali può, inoltre, indirizzarsi all'istruzione scolastica promuovendo la formazione di capitale umano nel paese di origine. Assicurare un'educazione ai figli e offrire loro un'opportunità per il futuro ha un'importanza che supera la dimensione soggettiva delle conseguenze sociali e affettive delle migrazioni: la formazione del capitale umano e sociale delle generazioni più giovani è una delle strategie che favoriscono dinamiche di sviluppo dei paesi d'origine ed uno degli strumenti da attuare nell'ottica di interrompere il circolo della povertà che caratterizza alcuni dei paesi da cui partono i flussi migratori (Rhi-Sausi 2009).

Come ci spiega Ramairo Lomas, il direttore del Consejo Cantonal para los Jovenes y Niños di Pasaje, in Ecuador, negli ultimi anni è aumentato il numero di bambini che frequentano le scuole private anche nelle classi di elementari e medie. La migrazione dei genitori, e quindi l'invio dei rimesse, ha creato un nuovo incentivo per l'accesso allo studio anche tra le fasce di popolazione meno benestanti.

---

<sup>127</sup> Dettagli sul progetto si possono trovare alla pagina web:  
[[http://www.ecuador.bcc.it/template/default.asp?i\\_menuID=8563](http://www.ecuador.bcc.it/template/default.asp?i_menuID=8563)].

In questo contesto ci sembra ad esempio utile pensare ad un Fondo per l'educazione dei figli con un contributo iniziale da parte dello Stato d'immigrazione e da esse garantito. Potrebbe trattarsi di un fondo di accumulo risparmio modulato sull'esigenza, da parte dei genitori, di fornire la disponibilità del denaro depositato al realizzarsi di un evento legato alla vita dei propri figli: ad esempio, al momento dell'iscrizione all'università, oppure al compimento del 18° anno di età, il beneficiario potrebbe accedere ai fondi accumulati dai genitori, utilizzandoli per finanziare il proprio percorso educativo. Alcuni operatori del mercato anglosassone e francese, con il sostegno delle istituzioni pubbliche che hanno fornito il contributo iniziale per la creazione del Fondo, hanno sviluppato questo prodotto, favorendo un utilizzo virtuoso, perché diretto all'educazione dei figli (Rhi-Sausi 2009).

Tuttavia, come nel caso dei servizi socio-sanitari anche nel caso dell'istruzione le rimesse alimentano la corruzione ampiamente diffusa a livello scolastico e accademico. Tale fenomeno è stato evidenziato dai nostri intervistati soprattutto in Romania, dove si sta sempre più diffondendo la pratica dei "dopo-scuola obbligatori" al fine di passare gli esami, ed in Ucraina dove la problematica è particolarmente sentita a causa della nascita di università private, molto costose, ma assai mediocri per quanto riguarda l'offerta formativa. Queste strutture attraggono molti ragazzi con genitori all'estero ma presentano una scarsissima capacità di inserimento professionale degli studenti. Le rimesse, in questo caso, più che all'accumulo di capitale umano si legano allo scadimento della qualificazione della giovane manodopera locale.

I servizi a supporto dell'invio delle rimesse, quindi, dovrebbero puntare soprattutto ad un'informazione più trasparente, da parte degli operatori nei paesi di immigrazione, sui costi d'invio delle rimesse e sul sostegno all'utilizzo di canali formali<sup>128</sup>, ma anche favorire la canalizzazione verso le strutture socio-educative e sanitarie migliori.

#### *4 3 5. FAVORIRE LA PORTABILITÀ DEI CONTRIBUTI*

Un altro fattore che va evidenziato e che richiederebbe l'intervento congiunto di istituzioni sia nei paesi di origine che nei paesi di immigrazione, riguarda i regimi di portabilità dei contributi pensionistici e della previdenza sociale. Ciò che si intende per portabilità è la capacità da parte del migrante di preservare e trasferire i diritti di sicurezza sociale indipendentemente dal paese di residenza e di avere la possibilità di totalizzazione dei contributi previdenziali acquisiti nei diversi Stati membri, in modo tale da garantire al lavoratore un'adeguata copertura.

Migliorare i regimi di portabilità delle prestazioni della sicurezza sociale a lungo termine può diventare uno strumento utile al fine di incoraggiare l'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro formale e disincentivare la migrazione irregolare. Inoltre, la messa in pratica di politiche congiunte che canalizzino i contributi dei migranti verso il sistema pensionistico locale, o la creazione di un fondo pensionistico privato nei paesi di origine, potrebbe non solo promuovere la sostenibilità del sistema locale, ma anche migliorare la qualità della vita del migrante e della sua famiglia nel caso del ritorno. Si allontanerebbe, infatti, la possibilità che i migranti di ritorno diventino possibili "pensionati sociali". Nello stesso tempo, anche la possibilità di usufruire di benefici sociali a livello transnazionale potrebbe aumentare sia il ritorno sia la circolazione dei migranti avendo dunque un potenziale impatto positivo sullo sviluppo locale su entrambe le sponde della migrazione.

---

<sup>128</sup> Un progetto che va nella direzione di informare i migranti e promuovere la concorrenza tra gli operatori (e di conseguenza abbassare i costi di trasferimento) è l'iniziativa congiunta OIM-Laboratorio Migrazioni e Sviluppo che sta portando alla costruzione da parte del CeSPI di un sito web per la comparazione dei costi dell'invio di rimesse dall'Italia verso 16 paesi, tra cui l'Ecuador (il sito sarà attivo a partire da aprile 2009).

In tutti e tre i paesi analizzati in questo rapporto, tuttavia, politiche che favoriscano la portabilità dei contributi sono ancora molto poco sviluppate. Gli accordi bilaterali, anche se esistono, coprono soltanto una parte dei paesi di immigrazione e spesso si concentrano più sulla gestione e regolamentazione dei rapporti lavorativi che sulla messa a punto di sistemi adeguati di assicurazione sociale.

Alcuni paesi di origine hanno messo in pratica accordi bilaterali per la sicurezza sociale con i paesi di destinazione per promuovere la cooperazione in questo ambito ed assicurare un'adeguata portabilità dei contributi e dei diritti dei migranti e delle loro famiglie. Sono al momento attivi accordi bilaterali tra l'Ecuador e la Spagna<sup>129</sup> ma mancano simili accordi con l'Italia. Nel caso ecuadoriano va anche segnalato l'accordo firmato in Cile nel 2007 nell'ambito del 12° summit iberoamericano dei presidenti e capi di stato, in virtù del quale la maggior parte dei governi latino-americani, la Spagna e il Portogallo hanno concordato la possibilità di trasferire ed esportare le pensioni. Si tratta di un accordo non ancora ratificato, che in ogni caso rimanda a una prospettiva di lavoro di lungo periodo (Solimano, 2008). È significativo, in questa stessa direzione, che la nuova Costituzione ecuadoriana (settembre 2008) preveda il diritto degli emigrati a iscriversi all'istituto nazionale per la sicurezza sociale (IESS) del paese andino. Si tratta di misure rilevanti, come spia della crescente consapevolezza dell'importanza della portabilità, oggetto anche delle rivendicazioni di alcune associazioni di migranti. Si tratta però, al contempo, di misure sostanzialmente simboliche – almeno nel breve periodo – in quanto a potenzialità applicative

Anche l'Ucraina<sup>130</sup> ha accordi bilaterali in questo campo con la Spagna, ma anche in questo caso mancano accordi simili con l'Italia. Nel 2007, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ucraino ha istituito un gruppo di lavoro per discutere la messa appunto di accordi bilaterali anche con gli altri paesi di maggiore immigrazione. In Ucraina, inoltre, la legislazione che regola il sistema pensionistico prevede la possibilità per il migrante di pagare, su base volontaria, i propri contributi con un pagamento regolare o una tantum. In questo modo la persona che lavora al di fuori del paese potrà comunque ricevere la pensione indipendentemente dall'esistenza o meno di accordi bilaterali con il paese di immigrazione.

Tuttavia, a causa della migrazione per lavoro prettamente irregolare, si tratta di un sistema poco utilizzato nella pratica. Nel 2006, nella regione di Ternopoli, una delle aree maggiormente interessata dal fenomeno emigratorio, soltanto 59 sono state le persone registrate che hanno volontariamente aderito a questo programma di pensionamento. Secondo il parere degli esperti, l'interesse dei migranti verso il programma sarebbe in crescita negli ultimi due anni<sup>131</sup>. L'iniziativa, comunque ci sembra interessante soprattutto in un quadro di elevato invecchiamento della popolazione e di particolare stigmatizzazione del fenomeno migratorio che sempre più vede i migranti come un futuro “peso sociale”.

Per quanto riguarda la Romania, a decorrere dalla data di adesione all'Unione europea si applica il sistema comunitario di coordinamento dei regimi di sicurezza sociale applicabili alle persone che si spostano all'interno della Comunità (contenuto nei regolamenti 1408/71 e 574/72)<sup>132</sup>. Pertanto i contributi versati non dovrebbero andare perduti e si dovrebbe mantenere la copertura del sistema di sicurezza sociale dello Stato membro in cui si svolge l'attività lavorativa. Quando in qualità di cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ci si reca per lavoro prendendo la residenza, o semplicemente dimorando temporaneamente in un altro Stato membro, gli strumenti giuridici comunitari, in particolare il regolamento (CEE) n.

---

<sup>129</sup> [[http://www.seg-social.es/Internet\\_6/Internacional/Conveniosbilaterales/Ecuador/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_6/Internacional/Conveniosbilaterales/Ecuador/index.htm)].

<sup>130</sup> [http://www.seg-social.es/Internet\\_6/Internacional/Conveniosbilaterales/Ucrania/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_6/Internacional/Conveniosbilaterales/Ucrania/index.htm)].

<sup>131</sup> Ulteriori dettagli si possono rintracciare nel background report preparato per questa ricerca: [<http://www.cespi.it/WPMIG/BREPORT%20Ucraina.pdf>].

<sup>132</sup> [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1971/R/01971R1408-20070102-en.pdf>] e [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1972/R/01972R0574-20070412-en.pdf>].



1408/71, servono a garantire che non si perdano i diritti della sicurezza sociale. Tuttavia questa legislazione non si sovrappone ai sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, ma serve solo a coordinarli.

#### *4.3.6. MIGRAZIONI CIRCOLARI COME RISPOSTA ALLE ESIGENZE DEL WELFARE NEI CONTESTI DI ORIGINE E DI ARRIVO*

Come evidenziato nel caso della Romania, ma un discorso simile può riguardare anche la migrazione proveniente dall'Ucraina, le ragioni che farebbero pensare ad una diminuzione dei flussi migratori in entrata sono più di una. Nel futuro i flussi provenienti da questo paese potrebbero essere decrescenti, sempre meno qualificati e tendenzialmente stabili. A questo tipo di “modello” se ne sta già affiancando un altro ritagliato su percorsi di alta mobilità e job sharing.

Ciò ha delle implicazioni per il settore socio-sanitario e della cura tanto nel contesto di arrivo che di origine. In Italia esiste ormai il rischio che la scarsa dotazione di competenze dei flussi migratori in entrata riduca l'offerta di lavoro nei settori più qualificati del mercato socio-assistenziale e sanitario e al tempo stesso abbassi la qualità del mercato della cura alla persona. La tendenza alla stabilizzazione, che abbiamo visto caratterizza sia la migrazione romena che ecuadoriana – in misura minore quella ucraina – come evidenziato da alcuni ricercatori (Pasquinelli, Rusmini 2008), potrebbe inoltre ridurre la disponibilità della manodopera di cura ad inserirsi in settori dove la domanda di lavoro è alta ma i compiti particolarmente gravosi: in particolare il lavoro in co-residenza con anziani non autosufficienti.

I flussi circolari, che riguarderebbero la migrazione proveniente dai paesi dell'Europa orientale, potrebbero invece rispondere alle esigenze del mercato della cura in co-residenza ma solo in un'ottica di job sharing e mediazione con la domanda delle famiglie sostenuta da Enti locali e della cooperazione sociale nel contesto di arrivo. I flussi circolari, specie se integrati nei gradini più alti della filiera socio-sanitaria attraverso programmi ad hoc, potrebbero inoltre rivelarsi un'opportunità tanto per l'Italia che per i paesi di origine. Bisognerebbe quindi puntare su politiche che sappiano attirare i flussi, qualificarli e rilanciare la “concorrenza” italiana.

Tali interventi, tuttavia, non possono avvenire in mancanza di politiche che aiutino e migliorino, il percorso di insediamento temporaneo o a lungo termine dei migranti nei paesi di destinazione con un focus su diritti e cittadinanza. Tra le raccomandazioni espresse soprattutto da ricercatrici nel campo delle migrazioni in Ecuador, ma anche dalle stesse donne emigrate incontrate durante il focus-group organizzato nella fase iniziale di questa ricerca, spicca proprio la messa a punto di politiche che favoriscano l'inserimento e l'inclusione sociale dei migranti nel paese di destinazione. È una prospettiva che, a ben vedere, può rispondere anche agli interessi dei paesi d'origine, che tuttavia non dispongono di poteri significativi al riguardo, nonostante la loro crescente tensione a rivendicare il rispetto dei diritti dei cittadini espatriati (Barry, 2006).

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2005), *Trafficking in Ukraine. An Assesment of Current Responses*, [www.unicef.org/ukraine/5\_Trafficking\_in\_Ukraine\_en.pdf].
- ABI/CeSPI, (2008), *Analisi dei bisogni finanziari e assicurativi degli immigrati in Italia*, <http://www.cespi.it/powerpoint/Presentazione%20Forum%20ABI%20CSR%202008.ppt>.
- Acosta A. (2005), “L’esodo ecuadoriano fra crisi economica, immaginari sociali e famiglie transnazionali”. In Ambrosini e Queirolo Palmas (a cura di), *I Latinos alla scoperta dell'Europa. Nuove migrazioni e spazi della cittadinanza*, Milano: Franco Angeli.
- Acosta A., López S. e Villamar D. (2005), “Las remesas y su aporte para la economía ecuatoriana”. In Herrera, Carrillo e Torres (eds.).
- Ambrosini M. e Boccagni P. (2007) *Il cuore in patria. Madri migranti ed affetti lontani: le famiglie transnazionali in Trentino*, Trento: Giunta della Provincia Autonoma di Trento.
- Anderson B. e M. Ruhs (2008), *A Need for Migrant Labour? The Micro-Level Determinants of Staff Shortages and Implications for a Skills Based Immigration Policy*, [http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/andersonandruhs2008].
- Baldassar L., Baldock C. e Wilding R. (2007), *Families Caring Across Borders. Migration, Ageing and Transnational Caregiving*, London, Palgrave.
- Baldwin-Edwards, M. (2006), “Patterns of Migration in the Balkans, Mediterranean Migration Observatory”, *Working Paper* No. 9: 10.
- Banfi L. (2007), *Migrazione femminile in Italia e transnazionalismo familiare. Immigrate ucraine, polache e filippine a confronto*, Tesi di dottorato, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento.
- Banfi L. e Boccagni P. (2009), “Transnational Family Life: One Pattern or Many, and Why? A Comparative Study on Female Migration”. In E. Kofman, M. Kohli, A. Kraler e C. Schmoll (eds), *Gender, Generations and the Family in International Migration*, IMISCOE Series, Amsterdam, AUP, in corso di pubblicazione.
- Barry K. (2006), “Home and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context”, *New York University Law Review*, 81,11, pp. 11-59.
- Bauböck R. (2003), “Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism”, *International Migration Review*, 37, 3, pp. 700-723.
- Benattig e Brachet (1998), “Dynamiques (Les) migratoires roumaines : le cas des demandeurs d'asile en France”, *Migrations études*, 81 :12.
- Benería L. (2008), “The Crisis of Care, International Migration and Public Policy”, *Feminist Economics*, 14, 3, pp. 1-21.
- Biagini, A. (2008), “La Romania nuovo Stato membro. Processo di transizione, sviluppo economico e partecipazione democratica”, in Caritas/Migrantes, Romania. *Immigrazione e lavoro in Italia. Statistiche, problemi e prospettive*, IDOS: Roma.
- Bichi R, Zanfrini, L. e Zucchetti, E. (a cura di) (2006), *Il mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. La domanda di lavoro immigrato ed il ruolo degli attori locali*, Milano: Franco Angeli.
- Boccagni P. (2007), “Votare, per noi, era un giorno di festa. Un’indagine esplorativa sul transnazionalismo politico tra gli immigrati ecuadoriani in Italia”, Roma, *CeSPI Working Paper* 35/2007.
- Boccagni P. (2008a), *Whom Should we Help First? The Case of Ecuadorians in Italy*, Paper presented at the conference Migrant diasporas and decentralized development, Rotterdam, Erasmus University-IMISCOE, May.
- Boccagni P. (2008b), *Migrants’ Social Protection as a Multi-Actor Process: Public Policies and Migrants’ Own Initiative in the Case of Ecuador*, paper presented at the Conference “Migration

- and Social Protection: Exploring Issues of Portability and Access”, University of Sussex, November.
- Boccagni P. (2008c), *Practising Motherhood at Distance: What is Retained, What is Lost. An Ethnography on Ecuadorian Transnational Families*, relazione al convegno “Transnational Parenthood and Children Left-Behind”, Oslo, PRIO-Oslo University, novembre.
- Boccagni P. (2009), *Tracce transnazionali. Vite in Italia e proiezioni verso casa tra i migranti ecuadoriani*, Milano, Angeli, in corso di pubblicazione.
- Calero C., Bedi A. e Sparrow R. (2008), *Remittances, Liquidity Constraints and Human Capital Investments in Ecuador*, working paper.
- Camacho G. Z. e Hernández K. (2008), *Niñez y migración en Ecuador: diagnóstico de la situación, Quito*, Unicef-Ceplaes-Innfa.
- Caritas/Migrantes (2005), *Immigrazione, Dossier Statistico 2004*, Roma: Idos.
- Caritas/Migrantes (2007), *Immigrazione, Dossier Statistico 2006*, Roma: Idos.
- Caritas/Migrantes (2008), *Immigrazione, Dossier Statistico 2007*, Roma: Idos.
- Centrul Judetean de Resurse si asistenta educationala (2008), Programul: Copii cu parintii la ditsanta", Cluj: Centrul Judetean pentru Asistenta psihopedagogica.
- CEPAL (2008), *Ecuador: reseña de los principales programas sociales y lecciones aprendidas, 2000-2006*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Documento de proyecto.
- CEPLAES (2005), *Migraciones internacionales: principales implicaciones de las migraciones para el desarrollo del Ecuador*, World Bank, unpublished report.
- Castagnone et al. (2007), “Madri migranti. La migrazione di cura dalla Romania e dall’Ucraina in Italia: percorsi ed impatto sui paesi di origine”, *CeSPI Working Paper*, [<http://www.cespi.it/WP/WP34%20Madri%20migranti.pdf>].
- Chaloff J. (2008), *International Migration and Ukraine*, OECD Working Paper.
- Cingolani, P. (2006), *Transnational Practices of Romanian Migrants in Italy*, rapporto intermedio per la ricerca Transnational Practices of Migrants in Europe, european Science Foundation.
- Cingolani, P. e Piperno, F. (2005), *Il prossimo anno, a casa. Radicamento, rientro e percorsi translocali: il caso delle reti migratorie Marginea-Torino e Focșani-Roma*, [<http://www.cespi.it/migration2/PAPERS/1-Romania-retimigratorie.pdf>].
- Clifford, J. e Marcus, G. (a cura di) (1986) *Writing Culture: the Poetics and Politics of Ethnography*, Berkeley, University of California Press.
- Colombo A. (2003), “Razza, genere, classe. Le tre dimensioni del lavoro domestico in Italia”, *Polis* 17, 2, pp. 317-342.
- Colombo A. e Sciortino G. (2005), *Sistemi migratori e lavoro domestico in Lombardia*, Ires Lombardia.
- Commissione europea (2008), Comunicazione della Commissione europea sulle ripercussioni della libera circolazione dei lavoratori nel contesto dell’allargamento dell’Unione europea, 18.11.2008.
- Constantin, D-L. et al. (2004), Fenomenul migraționist din perspectiva aderării României la Uniunea europeană, Institutul european din România, Bucarest.
- Cortés R. (2008), *Children and Women Left Behind in Labour Sending Countries: An Appraisal of Social Risks*, Global Report on Migration and Children, UNICEF-UNDP.
- Coslovi L., Zarro A. con il coordinamento di Pastore F. (2008), “Stati africani e migrazioni: la sfida dell’institution building. Ricerca-azione sulle politiche di alcuni Stati africani verso la diaspora”, *CeSPI Working Paper*, [<http://www.cespi.it/WP/WP39-Politiche%20migra-Coslovi.pdf>].
- Cossentino F. e Mottura G. (2005), Domanda di *care* domiciliare e donne migranti. Indagine sul fenomeno delle badanti in Emilia-Romagna, [<http://www.regione.emiliaromagna.it/agenziasan/colldoss/index.htm>].
- D’Angelo A. (2008), “Le migrazioni romene nell’Unione europea: flussi e caratteristiche”, in Caritas/Migrantes, Romania. *Immigrazione e lavoro in Italia. Statistiche, problemi e prospettive*, IDOS: Roma.

- De Haas H. (2007), *Remittances, Migration and Social Development. A Conceptual Review of the Literature*, UNRISD.
- Diminescu D. (2003), *Visibles mais peu nombreux*, Paris : Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Duvell F. (2006), "Crossing the Fringes of Europe: Transit Migration in the EU Neighbourhood", working paper WP-06-33, COMPAS.
- ELENA-european Legal Network on Asylum (2005), *The Application of the Safe Country of Origin Concept in Europe. An Overview*, ECRE.
- European Commission Against Racism and Intolerance (2007), *Third Report on Ukraine*.
- EU Justice, Freedom and Security (2006), *Assessments Mission to Ukraine, Final Report*.
- Fedyuk O. (2008), "Death in the Life of Ukrainian labour migrants in Italy", Department of Sociology and Social Anthropology, Central european University, Budapest, su gentile concessione dell'autrice.
- FLACSO (2008) (II ediz.), *Ecuador: las cifras de las migraciones internacionales*, Quito, UNFPA - FLACSO Ecuador.
- Franzoni J.M. (2008), "Welfare regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Familism and Policies", *Latin American Politics and Society*, 50, 20, pp. 67-99.
- Ghetau V., (2007), Copii care ne lipsesc si viitorul populatiei Romaniei, *Sociologie Romaneasca*, 5, 2, 7-84.
- Goldring L. (2004), "Family and Collective Remittances to Mexico: A Multi-Dimensional Typology", *Development and Change*, 35, 4, pp. 799-840.
- Goycochea A e Ramirez F. (2002), "Se fue, ¿a volver? Imaginarios, familia y redes sociales en la migración ecuatoriana a España (1997-2000)", *Iconos*, 14, 32-34.
- Granchelli G. (2006), *La tutela dei diritti dell'infanzia in Romania: progressi e sfide*, [<http://www.osservatoriobalcani.org/article/articleview/6373/1/48/>].
- Gratton B. (2007), "Ecuadorians in the United States and Spain: History, Gender and Niche Formation", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33, 4, pp. 581-599.
- Grillo R. (a cura di), 2008, *The family in Question. Immigrant and Ethnic Minorities in Multicultural Europe*, Imiscoe Research Serie, Amsterdam University Press.
- Grupo Faro-Unicef (2008), "Transferencias al sector social durante 2007", Quito, *Bollettino* n. 22.
- Haidinger B. (2008), "Contingencies Among Households: Gendered Division of Labour and Transnational Household Organization – The Case of Ukrainians in Austria", in H. Lutz, *Migration and Domestic Work*, Ashgate.
- Hall A. (2005), *Globalized Livelihoods. International Migration and the Challenges for Social Policy: The Case of Ecuador*, paper presented at the World Bank conference "New Frontiers of Social Policy", Arusha, December.
- Hall A. (2007), "Moving Away From Poverty: Migrant Remittances, Livelihoods and Development". In D. Narayan e P. Petesch (a cura di), *Moving out of Poverty: Cross-Disciplinary Perspectives*, Washington, The World Bank.
- Herrera G., Carrillo M.C e Torres A. (a cura di) (2005), *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, Quito, FLACSO - Plan Migración, Comunicación y Desarrollo.
- Herrera G. (2005), *Work and Social Reproduction in the Lives of Ecuadorian Domestic Workers in Madrid*, saggio per la International Conference on Migration and Domestic Work in Global Perspective, The Netherlands Institute for Advanced Studies, Wassenaar, May 26 – 29.
- Herrera G. (2008), *Migration and Trends in the Field of Social Policy in Ecuador, 1990-2005*, CeSPI [<http://www.cespi.it/WPMIG/BREcuador.pdf>].
- Hochschild A. (2000), "Global Care Chains and Emotional Surplus Value". In W. Hutton e A. Giddens (a cura di), *On the Edge: Living with Global Capitalism*, London, Jonathan Cape.
- Human Rights Watch (2005), *Ukraine at the Margins*.

- ICMPD (2005), *Overview of the Migration System in the CIS Countries*, final report.
- ICMPD (2006), *The 2006 Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe*, ICMPD publications.
- ICPS (2005), “The Visegrad Four: Ready for a Common Visa Policy Regarding Ukraine?”, *ICPS Newsletter* 39 (298), 14 Novembre 2005.
- ICPS (2006), “Readmission: Fulfilling the Future Treaty Will Require Reforms”, *ICPS Newsletter*, 28 (332), 11 settembre 2006.
- ICPS (2006), *Ukraine’s Policy to Control Illegal Migration*, ICPS working paper.
- ICPS (2008), “Migration Policy Must Become a Government Priority”, *ICPS Newsletter*, 33 (425), 27 October.
- INPS - Caritas/Migrantes (2007), *Regolarità, normalità, tutela. Il rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Roma.
- IOM (2006), *Labour Migration Assessment for the WNIS Region*.
- Inspectoratul de Politie Cluj (2007), *Studiu ce priveste copii separate unul sau amindoi parinti in urma plecarii acestora in strainatate pentru munca, Judetul Cluj*.
- Irimescu, G. & Lupu, A. L. (2006), “Home Alone! An Inquiry Conducted in Iași on Children Separated from One or Both Parents by Their Leaving to Work Abroad”, *Alternative Sociale*, Iași.
- ISTAT (2007), *Rapporto annuale 2006*.
- ISTAT(2008), *Rapporto annuale 2007*.
- Jokisch B. and Pribilsky J. (2002), “The Panic to Leave: Economic Crisis and the ‘New Emigration’ from Ecuador”, *International Migration*, 40, 4, pp. 75-101.
- Kempadoo K. (2005), “From Moral Panic to Global Justice: Changing Perspectives on Trafficking”, in Kempadoo, J. Sanghera e B. Pattaniak (2005), *Trafficking and Prostitution Reconsidered. New Perspectives on Migration, Sex Work and Human Rights*, Paradigm, London.
- Kerkiv M. (2004), *Labour Migrant: Our Saviour or Betrayer? Ukrainian Discussions Concerning Labour Migration*, [www.migrationonline.czech].
- Keese J.R. e Argudo M.F. (2006), “Decentralisation and NGO-Municipal Government Collaboration in Ecuador”, *Development in Practice*, 16, 2, pp. 114-127.
- Kyle D. (2000), *Transnational Peasants: Migrations, Networks and Ethnicity in Andean Ecuador*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lagomarsino F. (2006), *Esodi ed approdi di genere. Famiglie transnazionali e nuove migrazioni dall'Ecuador*, Milano, Angeli.
- Larrea C. (2004), *Pobreza, crisis y dolarización en Ecuador*, Quito, Gremio de Editores.
- La Strada (2006), *Problems of Children of Labour Migrants: an Analysis of the Situation*, Kiev.
- Licata, D. e Pittau, F. (2008), *Le donne romene tra famiglia e lavoro, in Caritas/Migrantes, Romania. Immigrazione e lavoro in Italia. Statistiche, problemi e prospettive*, IDOS: Roma.
- Litnovskaya N., Kostyuk O., Semikop T. (2004), *Socio Psychological Description of Women Who Suffered from Traffickers in Human Beings*, Ong Vira, Nadia, Liubov report 2004.
- Machado Puertas J.C. (2008), “Ecuador: ... hasta que se fueron todos”, *Revista de ciencia politica*, 28, 1, pp. 189-215.
- Malynovska O. (2004), *International Migration in Contemporary Ukraine, Trends and Policy*, Geneva, Global Commission on International Migration, Kiev.
- Massey D., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A. e Taylor J.E. (1998), *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, New York, Oxford University Press.
- Marin, M. e Serban, M. (2008) *Trends in the Field of Social Policies and Welfare Reforms in Romania*, CeSPI,[http://www.cespi.it/WPMIG/BREPORT%20Romania.pdf].
- Mejía Acosta A. (2008), “Countries at the Crossroads: Ecuador”. In Freedom House (a cura di), *Countries at the Crossroads 2007: A Survey of Democratic Governance*. Maryland: Rowman and Littlefield.

- Mesini, D., Pasquinelli, S., e Rusmini, G. (2006), *Lavoro privato di cura in Lombardia. Caratteristiche e tendenze in materia di qualificazione e regolarizzazione*, Istituto per la Ricerca Sociale, Milano.
- Meleşcanu, T. (ex-Ministro degli esteri) (1996), “The Accession to the European Union: The Fundamental Option of Romania's Foreign Policy”, *Romanian Journal of International Affairs* 2, no. 4 (1996): 27.
- Misra J., Woodring J. e Merz S. (2006), “The Globalization of Care Work: Neoliberal Economic Restructuring and Migration Policy”, *Globalizations*, 3, 3, pp. 317-332.
- Molodikova, I. (2008). *Trends in the Field of Social Policies and Welfare Reforms in Ukraine and Moldavia*, CeSPI, [<http://www.cespi.it/WPMIG/BREPORT%20Ucraina.pdf>].
- Morokvasic M. (1996), *Entre Est et Ouest, des Migrations Pendulaires in Morokvasic M. And Rudolph H. (a cura di) Migrants. Les Nouvelles Mobilités en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Morokvasic M. (2002), “Post-Communist Migrations in Europe and Gender”, *Journal of Gender Studies*, n. 5, pp. 15-45.
- Morokvasic M. (2003), “Transnational Mobility and Gender: A View from Post-Wall Europe”, in Umut E., Morokvasic M., Shinozaki K. (a cura di), *Crossing Borders and Shifting Boundaries. Vol. I: Gender on the Move*, Opladen, Leske Budrich, pp. 101- 133.
- Morokvasic M. (2004), “Settled in Mobility: Engendering Post Wall Migration in Europe”, *Feminist Review*, vol. 77, n. 1, pp. 7-25.
- Naumescu V. (2008), *Modes of Religiosity in Eastern Christianity. Religious Processes and Social Change in Ukraine*, Halle Studies in the Anthropology of Eurasia, Berlin.
- OECD (2007), *Gaining from Migration: Towards A New Mobility System*, Paris, OECD-Development Centre.
- Okòlski M. (2001), “Incomplete Migration. A New Form of Mobility in Central and Eastern Europe. The Case of Polish and Ukrainian migrants”, in Wallace C. e Stola D. (a cura di) *Patterns of Migration in Central Europe*, London, Macmillan Press, pp. 95- 115.
- Olivíe I. e Ponce J. (2008), *Remittances and Development: Are we Missing Something? A Case Study on the Impact of Remittances in Ecuador*, Quito, draft paper.
- Parreñas R.S. (2001), *Servants of Globalization. Women, Migration, and Domestic Work*, Stanford, Stanford University Press.
- Pasquinelli, S. e Rusmini, G. (2008), *Badanti: la nuova generazione. Caratteristiche e tendenze del lavoro privato di cura*, IRS: Milano.
- Pastore F. e Piperno F. (2006), Could Transnational Welfare Provide a Strategic Framework for Decentralized Cooperation Intervention?, CeSPI, [<http://www.cespi.it/SCM/strand2/welfare%20transnazionale-Piperno.pdf>].
- Pavolini, E. (2005), *Il mercato privato dell'assistenza nelle Marche: caratteristiche e ruolo regolativo dell'attore pubblico*, ARMAL.
- Pedone C. (2006), “Los cambios familiares y educativos en los actuales contextos migratorios ecuatorianos: una perspectiva transatlántica”, *Athenea Digital*, 10: 154-171.
- Piperno F. (2008), “Migrazioni di cura: l'impatto sul welfare e le risposte delle politiche”, *CeSPI Working Paper* n. 40/2008.
- Potot, S. (2003), *Circulation et réseaux des migrants roumains: une contribution a l'étude des nouvelles mobilités en Europe*, UFR Letteres, Arts et Sciences Humaines, Université de Nice-Sophia Antipolis.
- Prybutkova I. (2003), *Labour Market of Ukraine and its Migration Potential in Social Dimension*, Institute of Sociology, National Academy of science Ukraine, disponibile al seguente indirizzo [<http://www.cenpo.ro/files/09%20Migration.pdf>].
- Prybutkova I. (2006), “Transnational Labour Migration: Ukrainian Perspective”, *Working paper* 5, Center for International Relations, Warszawa.
- Prybutkova I., Gromovs I. (2007), *Migration Trends 2004–2006 Söderköping Process Countries*, European Commission.

- Ramírez J. e Boccagni P. (2008), *Construyendo la Quinta Región: desde la patria al exterior. Visiones, intereses e iniciativas a confrontar en la relación entre Ecuador y sus emigrantes*, paper presentato al III Coloquio internacional sobre Migración y Desarrollo, Costa Rica, dicembre.
- Ramírez F. e Ramírez J. (2005), *La estampida migratoria ecuatoriana. Crisis, redes transnacionales y repertorios de acción migratoria*, Quito, Abya Yala.
- Razavi S. (2007), "The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options", *Gender and Development Programme Paper* no. 3, Geneva, UNRISD.
- Rhi-Sausi J. (2009), *Sette proposte concrete per valorizzare l'impatto delle rimesse dei migranti, presentazione al Forum CSR-ABI*, Roma, 27 gennaio 2009.
- Rudolph H. (a cura di), *Migrants. Les Nouvelles Mobilités en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Roth M. e Dobre S. (2005), *Labour Supply in Care Services. National Report Romania*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Sabates-Wheeler R. e Macauslan I. (2007), "Migration and Social Protection: Exposing Problems of Access", *Development*, 50, 4, pp. 26-32.
- Sainsbury D. (2006), "Immigrants' Social Rights in Comparative Perspective: Welfare Regimes, Forms in Immigration and Immigration Policy Regimes", *Journal of European Social Policy*, 16, 3, pp. 229-244.
- Sandu D. (2000), "Migrația circulatorie ca strategie de viață", in *Sociologie Românească*, 2.
- Sandu D. et al. (2004), *A Country Report on Romanian Migration Abroad: Stocks and Flows After 1989*, Multicultural Centre Prague, [www.migrationonline.cz].
- Sandu D. (2006), *Locuirea temporară în străinătate. Migrația economică a românilor: 1990-2006*, Bucarest: Soros.
- Sandu D. (2003), *Migrația ca fenomen de rețea și de dezvoltare*, in *Sociabilitatea în spațiul dezvoltării*. Iasi: Polirom.
- Satzewich V., Wsevolod W. Isajiw e E. Duvalco (2006), "Social Networks and the Occupational Settlement Experiences of Recent Immigrants from Ukraine in Toronto", *Journal of Ukrainian Studies*, vol.31, n. 1, pp. 1-25.
- Schiller, G e Çağlar, A. (2009), "Towards a Comparative Theory of Locality in Migration Studies: Migrant Incorporation and City Scale". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35, 177-202.
- Schmalzbauer L. (2005), *Striving and Surviving. A Daily Life Analysis of Honduran Transnational Families*, London, Routledge.
- Segura-Ubiergo A. (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy and Development*, New York, Cambridge University Press.
- Semenova V. e Thompson P. (2004), "Family Models and Transgenerational Influences. Grandparents, Parents and Children in Moscow and Leningrad From the Soviet to the Market Era", in Bertaux D., Thompson P., Rotkirch A., (a cura di) *On Living Through Soviet Russia*, London, Routledge.
- Shinozaki K. (2007), *With Their Hearts in the Motherland*, saggio presentato al convegno "Il cuore in patria. Madri migranti ed affetti lontani: le famiglie transnazionali in Trentino", Trento.
- Soare S. (in via di pubblicazione 2009), "I meandri della democrazia romena. Un bilancio a vent'anni dalla caduta del regime Ceaușescu", *Annuario CeSPI-Gramsci*.
- Solari C. (2006)a, "Professionals and Saints: How Immigrant Careworkers Negotiate Gender Identities at Work", *Gender and Society*, Vol. 20 No. 3, pp. 301-331.
- Solari C.(2006)b, "Transnational Politics and Settlement Practices: Post Soviet Immigrant Churches in Rome", *American Behavioral Scientist*, Vol. 49 N. 11, pp. 1528-1553.
- Sørensen N. (2005), *Transnational Family Life Across the Atlantic: The Experience of Colombian and Dominican Migrants in Europe*, relazione al convegno "Migration and Domestic Work in a Global Perspective", Wassenaar, The Netherlands.

- Soruco X., Piani G. e Rossi M. (2008), *What Emigration Leaves Behind: The Situation of Emigrants and Their Families in Ecuador*, Inter-American Development Bank, Research Network WP #R-542.
- Spanò A. e Zaccaria A. M. (2003), “Il mercato delle collaborazioni domestiche a Napoli: il caso delle ucraine e delle polacche”, in La Rosa M. e Zanfrini L. (a cura di) *Percorsi migratori tra reti etniche, istituzioni e mercato del lavoro*, Milano, Franco Angeli, pp. pp. 193-224.
- Stola D. (2001), “Two Kinds of Quasi-Migration in the Middle Zone: Central Europe as a Space For Transit Migration and Mobility For Profit”, in Wallace C. e Stola D. (a cura di.), *Patterns of Migration in Central Europe*, London, Macmillan Press, pp.84-105.
- Sulaimanova S. (2006), “Trafficking in Women From the Former Soviet Union for the Purposes of Sexual Exploitation”, in K. Beeks e D. Amir (a cura di), *Trafficking and the Global Sex Industry*, Lexington, London.
- Temkina A. e Rotkirch A. (1997), *The Fractured Working Mother and Other New Gender Contracts in Contemporary Russia*, disponibile al sito [[www.valt.helsinki.fi/staff/rotkirch/gendcontract.htm](http://www.valt.helsinki.fi/staff/rotkirch/gendcontract.htm)].
- Torre A. R. (2008), “Migrazioni femminili verso l’Italia: tre collettività a confronto”, *CeSPI Working Paper*, [<http://www.cespi.it/WP/WP41-TORRE.pdf>].
- Toth et al. (2008), *Efectele migraziei. Copiii ramasi acasa. Riscuri si solutii*, Bucarest: Fundatia Soros Romania.
- UNDP (2007), *National Human Development Report – Romania. Fostering Human Development by Strengthening the Inclusiveness of the Labor Market in Romania*, Bucarest: UNDP.
- UNICEF Romania (2008), *Analiză la nivel național asupra fenomenului copiilor rămași acasă prin plecarea părinților la muncă în străinătate* [[http://www.alternativesociale.ro/\\_images/servicii\\_sociale/publicatii\\_si\\_resurse/UNICEF&AAS\\_Studiul\\_national\\_SA.pdf](http://www.alternativesociale.ro/_images/servicii_sociale/publicatii_si_resurse/UNICEF&AAS_Studiul_national_SA.pdf)].
- UNIFEM (2006), *The Story Behind the Numbers: Women and Employment in Central and Eastern Europe and the Western Commonwealth of Independent States*, UNIFEM regional report, [<http://www.unifem.sk/uploads/doc/UNIFEM%20Women%20and%20Employment%20-20Final.pdf>].
- Van Hear N.(2002), “Sustaining Societies Under Strain. Remittances as a Form of Transnational Exchange in Sri Lanka and Ghana”, in Al-Ali N. e Koser K. (a cura di), *New Approaches to Migration? Transnational Communities and the Transformation of Home*, London, Routledge.
- Vertovec S. (2007), *Circular Migration : the Way Forward in Global Policy?*, Working paper 4, IMI, Oxford.
- Vianello F. (2008), *Gli orfani sociali in Ucraina*, paper presentato al convegno “I giovani immigrati e le loro famiglie”, Worskhop sulle Famiglie Transnazionali, 27-28 novembre 2008, Ancona.
- Vladescu, C., Scintee, G. e Olsavszky, V. (2008), *Romania. Health System Review*, in *Health Systems in Transition*, 10 (3), European Observatory on Health Systems and Policies, [<http://www.euro.who.int/Document/E91689.pdf>].
- Wallace C. e Vicent K. (2008), *Recent Migration From the New European Borderlands*, [[www.migrationonline.cz](http://www.migrationonline.cz)].
- World Bank (2004), *Ecuador: Development Policy Review. Growth, Inclusion and Governance: The Road Ahead*, Washington, The World Bank, Report no. 27443.
- World Bank (2007), *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*, World Bank Publications
- Yeates N. (2005), “A Global Political Economy of Care”, *Social Policy and Society*, 4, 2, 227-234.



## ALLEGATO 1 – TESTIMONI PRIVILEGIATI ROMANIA

- Veronica Bogorin**, responsabile, Centro Regionale per l'Assistenza Psico-pedagogica, Cluj-Napoca
- Ruxandra Vasilescu**, psicologa, Centro Regionale per l'Assistenza Psico-pedagogica, Cluj-Napoca
- Monica Ghita**, responsabile servizi per la protezione del bambino e la famiglia, Dipartimento di assistenza sociale e protezione del bambino, Amministrazione comunale, Cluj-Napoca
- Dr. Constantin Bogdan**, Professore di Gerontologia, Direttore Clinica pubblica "St Lucia" CMS, Presidente del Comitato Nazionale Romeno di Bioetica, Bucarest
- Prof. Adrian Dan**, Producano, Facoltà di sociologia e Assistenza Sociale, Università di Bucarest
- Mihai Magheru**, Consulente per la Protezione dei Diritti dei Minori, UNICEF Romania
- Lavinia Hagi**, Program Manager, SOS Children's Villages Romania, Bucarest
- Marcela Biluta**, Program Manager, SOS Children's Villages Romania, Bucarest
- Mirela Oprea**, Advocacy Officer, World Vision Romania, Bucarest
- Prof. Maria Roth**, Facoltà di Sociologia e Assistenza Sociale, Università Babes-Bolyai, Cluj-Napoca
- Prof. Livia Popescu**, Facoltà di Sociologia e Assistenza Sociale, Università Babes-Bolyai, Cluj-Napoca
- Istvan Horvath**, Direttore Centro Studi sulle Relazioni interetniche (CCRIT), Cluj-Napoca
- Prof. Sorin Cace**, Istituto di Ricerca per la Qualità della Vita, Cluj-Napoca
- Viorel Sirca**, direttore, Anagrafe regionale (Directia Judeteana pentru Evidenta Populatiei), Cluj-Napoca
- Raduta Matache**, Segretario di stato romeno per gli affari europei, Ministero degli Affari Esteri, Bucarest
- Mihai-Florin Rosca**, Direttore Esecutivo, Fundatia Romana pentru Copii, Cominitate si Famiglie, Cluj-Napoca
- Mihaela Stefanescu**, Programs coordinator, SOROS Foundation Romania
- Gabriela Chiroiu**, Education Program Manager, CARITAS Bucarest
- Gabriella Tonk**, Sottosegretario di Stato, Autorità Nazionale per la Protezione dei Diritti dei Bambini, Bucarest.
- Dr. Aurelia Curaj**, Medico Geriatra, GERON Foundation, Centre for Aging Population, Bucarest
- Adriana Vlad**, responsabile Dipartimento strategie e Programmi di Inclusione Sociale, Ministero del Lavoro e la Sicurezza e Coesione Sociale, Bucarest
- Carmen Manu**, responsabile dei Servizi sociali per anziani presso il Ministero del Lavoro e la Sicurezza e Coesione Sociale, Bucarest
- Mihaela Matei**, Dipartimento per la Mobilità della Forza Lavoro, Ministero del Lavoro e la Sicurezza e Coesione Sociale, Bucarest
- Dumitru Preda**, coordinatore dipartimento per i romeni all'estero, Ministero degli Affari Esteri
- Sinziana Olteanu**, Coordinatore, Centro Risorse per la Partecipazione Pubblica (Centrul de Resurse pentru participare publica – CeRe), Bucarest

## ALLEGATO 2 – TESTIMONI PRIVILEGIATI UCRAINA

**George Gigauri**, Project development officer, IOM Ukraine

**Pietro Giovanni Donnici**, Ambasciatore, Ambasciata italiana a Kiev

**Prof. Olena Malinovska**, Head of the Department, National Institute for Security Studies

**Prof. Ella Libanova**, Direttrice, State Institute for Social and Demographic Research, National Academy of Sciences of Ukraine

**Elena Makarova**, vice direttrice, State Institute for Social and Demographic Research, National Academy of Sciences of Ukraine

**Olexy Poznyak**, capo dipartimento, Department for Migration Studies, State Institute for Social and Demographic Research, National Academy of Sciences of Ukraine

**Maxim Butkevich**, giornalista, ricercatore, ed attivista di “Inititives without borders”, Kiev

**Jana Levkovska**, Direttrice, Council of Samaritans in Ukraine

**Galina Goncharuk**, amministrazione comunale di Kiev, Dipartimento, donne, bambini e persone disabili, e Centre for the Work with Women, Kiev

**Volodymyr Chumak**, Program manager, “Open Ukraine” (ONG)

**Vitaly Kulik**, direttore, Center for Civil Society research "Ukraine in the World"

**Iryna Klyuchkovska**, direttrice, International Institute of Education, Culture and Relations with Diaspora, Leopoli

**Halyna Neborets**, Centro regionale per l’impiego, Leopoli

**Ruslana Volyanets**, Centro regionale per l’impiego, Leopoli

**Andry Koval**, Amministrazione comunale sezione bambini, distretto di Sahiv, Leopoli

**Ihor Markov**, Ricercatore, CARITAS, Leopoli

**Lubov Maksimovych**, direttrice, **Halyna Fedkovych**, Project manager, **Iryna Trokhym**, Ong Women Perspective, Leopoli

**Maxim Filiak**, West Ukrainian Resource Centre, Leopoli

**Kateryna Ostrovska**, psicologa, "Kolping Family" (ONG) e Università di Leopoli

**Nataliya Rozkciukivska**, "Kolping Family" (ONG) e Università di Leopoli

**Victor Chumak**, director, Political Analysis and Security Programs, International Centre for Policy studies, Kiev

**Natalya Shapovalova**, ricercatrice nell’area “european Integration and Democratization”, International Centre for Policy Studies, Kiev

**Ella Lamakh**, Ministry for Family, Youth and Sports

**Tatyana Petrova**, Ministry for Labour and Social Policy

**Samchak, M.**, Ministry for Labour and Social Policy

**Tatiana Ivaniuk**, Programma Anti-Trafficking, International Migration Organization, Kiev

**Zdenek Belonoznik**, International Center for Migration Policy Development (ICMPD), Kiev.

### ALLEGATO 3 – TESTIMONI PRIVILEGIATI ECUADOR

**Lorena Altamirano**, Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI)

**Sonia García**, Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI)

**Carlos López Dann**, Ministerio de Relaciones Exteriores

**Mauricio León**, Ministerio de Inclusión Económica y Social

**María Cristina Herdoiza**, responsabile area migrazione, Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA)

**Rosario Proaño**, Municipio de Quito- CASA DEL MIGRANTE

**Mario Cadena**, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEEP) - PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO

**Giuseppe Tonello**, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEEP) - PLAN MIGRACIÓN COMUNICACIÓN Y DESARROLLO

Verónica Salgado, ALER

**Sandy Chávez**, Coordinadora de Radios Populares (CORAPE)

**Mónica Eguiguren**, coordinatrice progetti, Migración Comunicación y Desarrollo, CARITAS

**Juan Peris**, CODESAROLLO CANAR-MURCIA e SENAMI

**Gloria Camacho**, Centro de Planificación y estudios sociales (CEPLAES)

**Patricio Carrello**, Asociación de Migrantes Ecuador- Llactacaru

Prof. Gioconda Herrera, FLACSO

Prof. Alicia Torres, FLACSO

Dott. Jacques Ramírez, FLACSO

**Dott.ssa Paula Moreno**, ILDIS-Servicio Jesuita a Migrantes

Ambasciata Italiana

**Dott. Freddy Figueroa**, psicologo, professore e referente di progetti di orientamento ai figli degli emigrati presso il Liceo Naval di Machala

**Mons. Nestor Herrera**, arcivescovo di Machala e presidente della Conferenza episcopale ecuadoriana

**Margarita Arias**, referente della Pastoral de Movilidad Humana, Caritas di Machala

**Ramiro Lomas**, direttore del Consejo cantonal de los niños y adolescentes di Pasaje

**A. Febres Cordero**, consigliera comunale di Machala con delega alle politiche sociali

**I. Encalada Ludena**, Secretaria de Gestion Ambiental y Turismo

**G. Alexander**, referente della Unidad Desarrollo Social del municipio di Pasaje

**Prof. F. Rodriguez Chiles**, decano del Dipartimento di scienze sociali, Università di Machala

**Prof. L. Jijon Arguello**, direttore del Centro di ricerca sociale, Università di Machala.