

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale



**fondazione
cariplo**

Working Papers

78/2013

Consultazione tra esperti su:

**Migrazione e servizi alle persone:
opzioni strategiche per una politica di
co-sviluppo sociale in Albania**

<http://www.cespi.it/Delphi-cosviluppo.html>

A cura di Flavia Piperno

Supervisione Scientifica di Mara Tognetti Bordogna

Febbraio 2013

Coordinamento della Ricerca:

Flavia Piperno (CeSPI-Centro Studi di Politica Internazionale).

Supervisione Scientifica:

Mara Tognetti Bordogna (Università Milano Bicocca)

Esperti coinvolti:

- Arjan Çala - Presidente della cooperativa sociale Tjeter Vizion (Elbasan-Albania) e coordinatore del Movimento per l'approvazione della Legge sulla cooperazione sociale in Albania
- Claudia Castellucci - Responsabile Ufficio Progetti europei e relazioni Internazionali, e Innovazione Sociale - Comune di Forlì (Italia)
- Eleonore Kofman - Professoressa su Genere Migrazione e Cittadinanza – Middlesex University (Londra, UK)
- Ilir Gedeshi - Presidente CESS - Centre for Economic and Social Studies (Tirana, Albania)
- Kosta Barjaba - Già Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e Preside della Scuola di Scienze Politiche presso la Mediterranean University of Albania-MUA (Tirana, Albania).
- Lucia Colleo - Ricercatrice Nomisma (Bologna, Italia).
- Daniela Nika Premti - Esperta in promozione della salute - Istituto Nazionale di Sanità Pubblica (Tirana, Albania)
- Cristiana Paladini - Ricercatrice presso l'ONG italiana Ipsia (con sede distaccata a Scutari)
- Sonia Parisi - Funzionaria Ufficio Progetti europei e relazioni Internazionali, e Innovazione Sociale - Comune di Forlì (Italia)
- Parvati Raghuram - Ricercatrice in Geografia presso la Open University (Milton Keynes, UK)
- Silvana Banushi - Direttrice del Dipartimento della Migrazione, Ritorno e Reintegrazione presso il Ministero del Lavoro albanese.
- Enkeleida Tahiraj - Ricercatrice presso il Network on social cohesion in SEE, presso la London School of Economics and Political Science (Londra, UK)
- Julie Vullnetari - Research Fellow in Geografia presso il Sussex Centre for Migration Research (Brigthon - UK).

Ringraziamo per la collaborazione svolta:

- Gian Franco Marzocchi - Presidente Solidarete (Italia)
- Pierluca Ghibelli – Esperto CGM (Italia)
- Noemi Tricarico – Esperta Ipsia in Italia
- Mauro Platè – Referente Albania Ipsia

Sommario

Premessa	5
CAPITOLO I	8
Stato e prospettive dei bisogni di servizi alle persone connessi alle problematiche/opportunità generate dalla migrazione e opzioni strategiche per una governance transnazionale delle politiche sociali.....	8
1. Introduzione	8
2. Nuove dinamiche migratorie tra Albania e Italia	9
2.1. Ritorno: un processo in crescita	9
2.2. Partenze: meno e più controllate	10
2.3. Stabilizzazione all'estero	10
3. Bisogni di servizi alla persona: 5 priorità emergenti a livello transnazionale	10
3.1 Formazione linguistica e mediazione transnazionale al lavoro.....	13
3.2 Informazione/orientamento	17
3.3. Preparazione e mediazione all'inserimento scolastico dei minori (anche prima della partenza).....	23
3.4. Sostegno psico-sociale (anche tra paese di origine e destinazione)	27
3.5. Esigibilità/portabilità dei diritti e cumulo dei contributi	30
3.6. Un bisogno particolarmente acuto: la questione degli anziani di ritorno o <i>left behind</i>	31
CAPITOLO II	37
Migrazione e servizi: nuovi equilibri tra attori del welfare e nuove prospettive di cura	37
1.Introduzione	37
2. La famiglia	38
3. Il settore privato	38
4. Il terzo settore	39
5. Il settore pubblico	42
6. Guardando avanti: rafforzamento della imprenditoria sociale e nuove concezioni della cura	42
7. Promuovere la imprenditoria sociale	43
8. Aspettative e rappresentazioni della cura in Albania	46
CAPITOLO III.....	49
Valorizzare la migrazione per lo sviluppo di servizi sociali in Albania	49
1. Introduzione	49
2. Le rimesse	49
3. Il capitale umano e sociale dei migranti.....	54
4. La sostenibilità finanziaria dell'investimento sociale	57
Conclusioni	60
Bibliografia	63
Allegato 1 – La Strategia sulla Reintegrazione dei cittadini albanesi di Ritorno	65

Premessa

Il presente lavoro si pone l'obiettivo di indagare l'impatto delle migrazioni albanesi sulla domanda di servizi alla persona¹, in loco e a livello transnazionale, e di suggerire possibili orientamenti strategici per una politica sociale e di cooperazione allo sviluppo in grado di rispondere a tale domanda anche mediante politiche di governance transnazionale. Ci proponiamo dunque di fornire suggerimenti e raccomandazioni utili per policy makers, associazioni di migranti, operatori di ONG o Imprese sociali interessati ad avviare programmi di co-sviluppo sociale tra l'Albania l'Italia (o altri paesi di destinazione del flusso migratorio albanese).

Tale lavoro è stato avviato nel marzo 2012, nell'ambito del progetto Albania Domani, sostenuto dalla Fondazione Cariplo. La metodologia utilizzata è di tipo qualitativo e si è basata sull'organizzazione di un Delphi Group, ovvero una consultazione ricorsiva tra esperti a cui sono stati sottoposti 2 round di domande. Ai lavori hanno partecipato 13 esperti albanesi, italiani e di altre nazionalità (accademici, policy makers, esperti operanti in Organizzazioni Internazionali, esponenti della società civile, della cooperazione sociale e delle ONG): alcuni singolarmente, mentre altri in coppia. L'interdisciplinarietà delle competenze dei partecipanti ha reso possibile guardare ad un tema, generalmente poco trattato in letteratura, a partire da molteplici punti di vista, e dunque in una prospettiva integrata e multidimensionale.

Al fine di garantire la massima libertà di espressione, la consultazione tra esperti è avvenuta in forma anonima: per questo motivo, anche nel presente elaborato, i partecipanti non sono identificati attraverso il proprio nome ma mediante un numero.

Il primo round della consultazione tra esperti ("L'impatto della migrazione sul sistema dei servizi alle persone: i bisogni e le opportunità"), ha promosso una riflessione sull'impatto – nello scenario attuale e sul medio e lungo termine – delle migrazioni sui servizi alle persone in loco. In particolare gli esperti, sono stati invitati a riflettere sui quattro temi centrali di seguito riportati:

- A - Stato e prospettive dei bisogni di servizi alle persone in Albania connessi alle problematiche e/o opportunità generate dalla migrazione.
- B - Il ruolo dei diversi attori del welfare (pubblico, privato, comunitario/terzo settore, famiglia) nel catalizzare la domanda di servizi alle persone conseguenti al processo migratorio in Albania: scenario attuale e prospettive di medio e lungo termine.
- C - Obiettivi di politica sociale transnazionale per rispondere al bisogno di inserimento/benessere familiare, sociale e lavorativo nella terra di approdo già prima della partenza e a cavallo tra paese di arrivo e di origine.
- D - Opportunità e rischi, connessi alla migrazione, per lo sviluppo del sistema di servizi alle persone in Albania: scenario attuale e prospettiva di medio termine.

Sulla base delle problematiche e delle potenzialità individuate nel primo round, nel secondo round di domande ("Strategie per una politica di co-sviluppo sociale") è stata promossa la riflessione su possibili strategie d'intervento indirizzate a policy makers operanti nel campo delle politiche sociali e della cooperazione allo sviluppo, tanto nei contesti di arrivo (in Italia in particolare) che di origine.

L'Albania offre la possibilità di riflettere sulla relazione tra servizi alle persone e migrazione a partire da prospettive molteplici. L'emigrazione massiccia che, in un breve lasso di tempo,

¹ Con il termine 'servizi alle persone' intendiamo riferirci a servizi: assistenziali, sanitari, educativi, legali, per il lavoro, la previdenza e la comunicazione.

ha portato all'estero circa un quarto della popolazione (Mai, 2010), il problema di 'drenaggio di cure' che colpisce soprattutto la popolazione anziana, il consolidarsi di un'emigrazione più consapevole e qualificata, in misura crescente composta da studenti (Nomisma, 2008; King e Vullnetari, 2009), la migrazione circolare (Mai, 2010), e la crescente tendenza al ritorno, sono tutti fattori che portano, come vedremo nel primo capitolo, a una trasformazione della domanda di servizi alla persona e a una nuova esigenza di capacity building nel settore delle politiche sociali. Tali bisogni possono proiettarsi sia sul contesto albanese (Vullnetari e King, 2008; Chawla et al., 2007), che a livello transnazionale (Comune di Forlì, 2009) e richiedono nuove strategie di intervento, anche immaginando nuove forme di raccordo tra politiche di cooperazione allo sviluppo e politiche sociali.

Del resto, la migrazione interagisce (o può interagire) con un sistema di servizi alla persona che, in Albania, appare in trasformazione. Come molti paesi del blocco comunista, anche il Paese delle Aquile, a seguito della caduta del regime, ha sperimentato il crollo del proprio sistema di welfare, basato su parametri di essenzialità ma anche di universalismo. Negli ultimi anni si sono però registrati alcuni sviluppi importanti. Nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione, oggi rafforzato attraverso lo strumento di assistenza pre-adesione IPA, la Commissione Europea ha attribuito un peso rilevante al decentramento istituzionale e a un welfare capace di coniugare pubblico e privato, società civile e istituzioni (Comune di Forlì, 2009). Con le Leggi 8652/2000 e 9355/2005, l'Albania ha avviato il processo di decentramento e la gestione delle politiche sociali è passata progressivamente sotto la responsabilità degli Enti locali, che si trovano, conseguentemente, ad investire sulla propria funzione di governo (De Ambrogio, 2008); contemporaneamente cresce l'importanza del settore privato² e si registra un discreto attivismo del terzo settore, la cui offerta di servizi promuove un avvicinamento agli standard occidentali.

La mobilitazione per l'approvazione di una legge sull'impresa sociale, attualmente discussa in parlamento, dimostra l'interesse della società civile e di parte dei rappresentanti politici, per il rafforzamento del sistema di welfare mix³. È inoltre da ricordare la recente costituzione di un Forum che punta a rappresentare il nascente movimento per la creazione dell'impresa sociale in Albania⁴. In alcuni contesti locali, come Elbasan e Scutari, anche su impulso della cooperazione internazionale, si è rafforzata la *governance* pubblico-privato e la capacità di coordinamento degli Enti locali⁵. Si tratta di un processo con alcune luci e molte ombre. Pesa negativamente, in particolare, il passaggio, non compiuto definitivamente, del decentramento delle funzioni e l'incognita del trasferimento, dal centro alla periferia, delle risorse finanziarie corrispondenti (Parisi, 2008).

A partire da tali considerazioni, il presente lavoro si divide in tre capitoli.

² Secondo dati forniti dalla Commissione di Economia e Finanze del parlamento albanese nell'anno accademico 2007-2008 c'erano in Albania 2.093 scuole di istruzione pre-universitaria, 226 delle quali erano private. Vi erano inoltre 1.572 scuole dell'infanzia, di educazione pre-scolastica, di cui 86 private.

³ Tra il 2008 e il 2010, grazie ad un progetto ideato dalla regione Emilia Romagna e dal Comune di Forlì, è stata avviata una prima analisi legislativa del contesto albanese per l'implementazione di una legge sull'impresa sociale. 14 organizzazioni della società civile albanese hanno partecipato a questa analisi, mentre un gruppo più ristretto tra il 2010 e 2011 ha preso parte alle consultazioni che porteranno alla stesura di una bozza di legge sulle imprese sociali.

⁴ Il forum punta a perseguire i seguenti obiettivi: 1) identificare con chiarezza il modello per l'impresa sociale in Albania; 2) rafforzare possibili network creando eventualmente centri di servizi per le imprese sociali e promuovendo fiere nazionali per prodotti e servizi; 3) allargare il processo di partecipazione ad altre imprese sociali; 4) realizzare attività di sensibilizzazione per diffondere l'idea di un'impresa sociale come strumento per lo sviluppo e per affrontare la crisi economica; 5) chiarire i punti di contatto e di divergenza esistenti tra impresa sociale e social business; 6) sperimentare strumenti per facilitare la nascita di altre imprese sociali.

⁵ Vanno in questa direzione alcuni programmi sostenuti dalla Regione Emilia Romagna e dal Comune di Forlì che hanno rafforzato la capacità di governance e programmazione territoriale delle politiche sociali.

Nel primo capitolo, dopo aver ragionato sui principali bisogni di servizi alla persona che discendono dalle migrazioni (oggi e in una prospettiva di medio e lungo termine), ci interroghiamo su quale sistema di governance debba essere adottato nell'ambito della collaborazione bilaterale tra l'Albania e i principali paesi di destinazione per rispondervi.

Nel secondo capitolo, ci soffermiamo brevemente sul ruolo dei diversi attori del sistema di welfare albanese (famiglia, settore privato, terzo settore e settore pubblico) nel rispondere ai bisogni di servizi alla persona dipendenti dalla migrazione. Particolare attenzione viene posta al possibile ruolo del terzo settore e dell'imprenditoria sociale.

Nel terzo capitolo, analizzeremo le principali raccomandazioni degli esperti rispetto a una politica tesa a valorizzare l'impatto delle migrazioni (in particolare delle rimesse e delle competenze dei migranti) sul sistema dei servizi in loco.

CAPITOLO I

Stato e prospettive dei bisogni di servizi alle persone connessi alle problematiche/opportunità generate dalla migrazione e opzioni strategiche per una governance transnazionale delle politiche sociali

1. Introduzione

L'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi pubblicata nel luglio 2011, aggiornando il testo del 2005, accorda per la prima volta rilevanza all'azione dei paesi di origine nella promozione dei processi di integrazione. Correttamente, inoltre, l'integrazione viene descritta come un processo transnazionale che va sostenuto prima della partenza, durante la permanenza all'estero e dopo il ritorno e il ruolo dei paesi di origine viene descritto come rilevante in tutte queste tre fasi. Tra gli obiettivi da sviluppare nel prossimo futuro si afferma che: "le sfide dell'integrazione devono essere sostenute mediante partnership tra governi nazionali, regionali e locali, assicurando contemporaneamente il dialogo con i principali *stakeholders* a tutti i livelli di *governance*. Anche una rafforzata cooperazione con i paesi di origine è necessaria. L'approccio *win-win-win* teso a beneficiare i migranti, le società di destinazione e i paesi di origine potrebbe essere rafforzato. L'UE dovrebbe fornire il supporto necessario a questo processo" (Commissione Europea, 2011 a, p. 11).

Queste raccomandazioni sembrano aprire la strada per una politica di governance transnazionale dei processi di integrazione (all'arrivo o successivamente al ritorno), in grado di creare collaborazioni per gestire sfide e opportunità comuni, andando oltre la ristretta logica del nesso tra 'politiche di integrazione' e 'politiche di ammissione' stabilito già nel 2004 attraverso il 4° Principio Base Comune sull'Integrazione (maggiore ammissibilità per chi consegue una formazione linguistica, civica o professionale prima della partenza)⁶.

In quest'ottica, nel presente capitolo, dopo aver ragionato sui principali bisogni di servizi alla persona che, in una prospettiva di medio e lungo termine, sono connessi al processo migratorio albanese e si proiettano su una sfera transnazionale, ci chiediamo quale sistema di *governance* debba essere adottato, nell'ambito della collaborazione bilaterale tra l'Albania e i principali paesi di destinazione, per rispondervi. Cerchiamo dunque di immaginare quale network di attori potrebbe essere il più adatto a gestire, nell'ambito di collaborazioni bilaterali, i bisogni emergenti, in un'ottica di sistema piuttosto che di progetti-pilota.

⁶ www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf.

2. Nuove dinamiche migratorie tra Albania e Italia

Come è intuibile, i bisogni sociali connessi alla migrazione nel prossimo futuro saranno fortemente influenzati dall'evolversi delle dinamiche migratorie che coinvolgono l'Albania (sia in entrata che in uscita). Le principali tendenze che si profilano nel quadro migratorio albanese sono:

- a) Un aumento del numero dei ritorni (non solo rimpatri e ritorni assistiti, ma in misura crescente ritorni volontari orientati al reinserimento nel contesto di origine);
- b) Un'emigrazione maggiormente selettiva e consapevole, composta da studenti, lavoratori specializzati, migranti per ricongiungimento, lavoratori che si spostano nell'ambito di accordi per l'inserimento lavorativo, etc.
- c) Un processo di crescente stabilizzazione all'estero.

2.1. Ritorno: un processo in crescita

Secondo gli esperti, crescenti livelli di ritorno e mobilità, dall'Italia e ancora di più dalla Grecia, discenderanno dalla crisi economica, che colpisce in modo acuto i due principali paesi di destinazione degli albanesi (l'Italia e ancora più la Grecia) e dalla politica di liberalizzazione dei visti per soggiorni brevi⁷ che rende più sostenibile una mobilità tra i confini nel momento in cui si perde il posto di lavoro nel paese di destinazione.

Sebbene non ci siano dati affidabili a disposizione, gli esperti ritengono che chi torna non sarà più, nella maggior parte dei casi, colui che ha un decreto di espulsione, e neanche il migrante 'di successo' che torna a conclusione del proprio progetto migratorio per investire nel paese di origine, ma colui che non ha trovato una posizione adatta nel mercato del lavoro estero e fa un tentativo in Albania, lasciandosi comunque aperta la possibilità di tornare nel paese di immigrazione (Esp. 1, 2). Sempre più, tra coloro che tornano, vi sono anche migranti qualificati (dato l'alto tasso di albanesi che ultimano i propri studi universitari o post universitari all'estero e soprattutto in Italia)⁸ ma con problemi di inserimento lavorativo (Esp. 1, 7). Infine, come vedremo meglio nella sezione successiva, gli esperti concordano nel ritenere che crescerà sensibilmente il numero di lavoratori anziani che, dopo aver lavorato per due decenni all'estero, torneranno nel paese di origine.

Aumentano, i ritorni di albanesi che cercano un impiego, avendolo perso nel paese di destinazione. La liberalizzazione dei visti e la crisi economica alimentano questa tendenza (Esp. 2).

Return on the other hand has also been taking place, especially from Greece affected by the severity of the recent and on-going economic crisis there, as well as the particularity of the Greek immigration legislation, whereby Albanian migrants have been in constant limbo about their 'temporary' status for the last 20 years. Some studies suggest that those returning during the mid-2000s were coming to poor households (Esp. 9).

⁷ L'accordo per la liberalizzazione dei visti per soggiorni brevi è stato firmato il 18 settembre 2007 ed è entrato in vigore il 1 gennaio 2008. Si inserisce nell'ambito della Strategia di Stabilità e Associazione e consegue alla firma dell'Accordo di riammissione delle persone residenti all'estero senza autorizzazione, firmata da Albania e Commissione Europea nell'aprile 2005 (ed entrato in vigore nel maggio 2006).

⁸In Italia, nell'anno accademico 2010/2011, su 61.777 studenti stranieri, il primo gruppo (20,2%) era rappresentato dagli albanesi, seguiti, ad una certa distanza, dagli studenti cinesi (7,4%) (Caritas Migrantes, 2011).

2.2. Partenze: meno e più controllate

Per quanto riguarda le partenze, gli esperti ricordano che l'emigrazione dall'Albania rientra nell'ambito di catene mature: il periodo dell'emigrazione di massa è concluso (più del 30% della popolazione albanese è già fuori dal paese) e si assiste a una progressiva riduzione delle partenze per l'estero da parte dei primo-migranti: tale tendenza continuerà nel futuro⁹ (Esp. 9). Le migrazioni tendono non solo a diminuire, ma anche ad essere meglio pianificate. Un'emigrazione più programmata sarà il risultato di un aumento dei ricongiungimenti familiari (già in crescita dal 2006), ma anche della crisi economica, che rende necessario confrontarsi con mercati del lavoro sempre più chiusi ed esigenti ed aumenta il rischio di fallimento di partenze poco organizzate (Esp. 1). L'esigenza di una partenza preparata, consapevole, organizzata fin dall'inizio, aumenterà anche per via del crescente numero di giovani che tenderanno a recarsi all'estero con l'obiettivo di ottenere una specializzazione superiore (Esp. 1, 10 e 11).

Nel lungo periodo la struttura societaria in Albania può cambiare la percezione attuale del percorso migratorio: da una questione di sopravvivenza ad una fra alcune opportunità di esperienze professionali (Esp 10).

2.3. Stabilizzazione all'estero

Infine, la maturità delle catene migratorie albanesi, i processi di regolarizzazione adottati in Grecia (1998, 2001) ed in Italia (1995, 1998, 2002), la tendenza assimilativa all'estero (soprattutto in Italia - Mai, 2010), hanno imposto un processo di progressiva stabilizzazione per chi è riuscito ad ottenere un inserimento adeguato nel mercato del lavoro del paese di accoglienza (fenomeno più forte nella catena migratoria con l'Italia che con la Grecia) (Esp. 7, 1, 9; si veda anche Mai, 2010). Tale processo continuerà a rafforzarsi nel futuro per via della tendenza a ricongiungere stabilmente il nucleo familiare all'estero (Esp. 9, 5).

As a result of the change from irregular to more regular forms of migration due to regularisations, increased family reunification, visa-free access to the Schengen area albeit for specific population groups and for limited amounts of time, as well as the current economic crisis in most European neighbouring countries of classical Albanian migration destinations, I expect there to be less irregular emigration than in the past, increased permanent settlement abroad, albeit also some return (Esp. 9).

3. Bisogni di servizi alla persona: 5 priorità emergenti a livello transnazionale

Le tendenze sopra esaminate aumentano il bisogno, sia per chi si reca all'estero che per chi torna nel paese di origine, di servizi alla persona che possano aiutare a perseguire una strategia più controllata e orientata all'inserimento socio-professionale nel paese di approdo (il paese di origine, in relazione ai migranti che tornano, o il paese di arrivo, in relazione ai migranti che partono), anche costruendola prima della partenza.

⁹ La tendenza è ben visibile in Italia. Negli anni 2002-2010 i visti totali rilasciati dall'Italia a cittadini albanesi sono diminuiti (da 45.470 a 41.000): si è in particolare attenuato l'impatto dei flussi di insediamento stabile, sebbene l'Albania resti una delle comunità straniere più significative; i visti di breve durata si mantengono invece a un livello vicino a quello rilevato all'inizio degli anni Duemila - (EMN, 2012, p. 51).

Le caratteristiche ed il tipo di migrazione albanese sono cambiate e continueranno a cambiare in prospettiva. Per esempio, la seconda decade della migrazione albanese, rispetto agli anni '90, è caratterizzata da ritmi più bassi, legalizzazione e ricongiungimento familiare, controlli di sicurezza e gestione dei flussi, ritorno sostenibile dei migranti. La migrazione stagionale è realizzata sulla base di quote legate alle esigenze specifiche del lavoro, ecc. Quindi valuto che nel medio e lungo periodo aumenterà l'intensità delle esigenze di cura per servizi come l'assicurazione/pensioni, formazione professionale, orientamento professionale, formazione linguistica e culturale, servizi legali, agenzie per l'impiego, il riconoscimento delle qualifiche, le agenzie di consulenza per gli investimenti in casa, servizi di assistenza e centri quotidiani per anziani (Esp. 7).

Negli ultimi anni sono in aumento gli studenti che decidono di studiare o specializzarsi all'estero con l'intenzione di tornare e sfruttare le proprie competenze nel paese di origine, tuttavia pochi sono quelli che riescono ad inserirsi in un mercato lavorativo qualificato. Anche chi rientra per mettere su un'attività lavorativa per il momento incontra diverse difficoltà. Immaginando quindi, almeno in uno scenario di medio termine, un aumento dei tentativi di rientro e una lenta diminuzione delle partenze, almeno dai centri urbani (discorso molto diverso quello delle zone rurali in continuo e al momento poco reversibile spopolamento), si prospetta un quadro che vede la crescita, tra gli altri, di bisogni informativi assistenziali, formativi (Esp. 1).

Un aspetto cruciale messo in rilievo da alcuni esperti, è la possibilità di guardare ai bisogni che emergono dal processo migratorio in una prospettiva integrata, in cui continua ad avere rilevanza la differenziazione tra bisogni specifici pertinenti a diversi profili migratori (Esp. 9), ma si attenua la differenziazione riguardante le diverse fasi del processo migratorio: sostanzialmente i bisogni di chi è in procinto di partire (ad es. quello di ottenere informazioni aggiornate sul paese di approdo) sono in parte assimilabili a quelli di coloro che sono in procinto di tornare.

Much of what was suggested for information about the destination countries, could be applied in the case of information provided to migrants already living abroad (...) (although) this information will vary according to their profile, as explained in the earlier comments, as well as the *experience and knowledge accumulated already through living abroad*. (Esp. 9).

Upon decision to migrate information centres should play the same role in providing up-to date information about opportunities abroad, opportunities upon return (Esp 6) .

Più in generale, dunque, i bisogni dei singoli migranti e della famiglia transnazionale (così come il suo valore di *welfare provider*) devono essere ripensati in chiave di unità, e dunque in una prospettiva di governance transnazionale (Esp. 6, 4). Ciò, a cascata, coinvolge i diversi livelli della governance e, dunque, i diversi angoli del diamante della cura (settore pubblico, privato e del no profit), chiamati a ripensare parte delle proprie azioni in una prospettiva transnazionale. Come ricorda l'Esp. 11, il processo di transnazionalizzazione non coinvolge, infatti, solo la famiglia, ma, a cascata, l'architettura del welfare nei contesti di arrivo e di origine (si veda anche Raghuram, 2012).

A view of the family as a unit should be positively incentivised. Complex care services should work in unison to support the 'family unit' being that in care for minors, the elderly or the migrant parent info for employment (...) Integrative aspects means that policies assist the family unit in fulfilling its role as the main welfare provider. The main social policy objective should be that of 'integrative' aspects and family based care services, as widely argued in social policy making. Integrative aspects means that policies assist the family unit

in fulfilling its role as the main welfare provider, by supporting the family, and not penalising it. For example, policies that penalised families by cutting their social assistance benefit (2002) because family members went abroad, not only was against a basic right principle, but also was against the principles of welfare and social policy. (According to this rule) if a family member migrated the family was denied SA. In this case no case examination was done, each family was excluded with no exception even if migration was of an illegal nature, unsecured, and did not bring any positive output to the family in financial terms. Decisions like this can threaten success of social care provision. By improving policy and trying to cut down on benefit recipients or users of a service, it can cause more damage to a wider number of people (Esp. 6).

(È necessario): creare le condizioni per la continuità ed il trasferimento dei servizi dal paese di origine al paese di destinazione e vice versa; sviluppare le capacità delle istituzioni (affinché possano) sostenere il trasferimento/la continuità dei servizi attraverso le proprie istituzioni ed agenzie; preparare il capitale umano (affinché sia possibile) sostenere il trasferimento/la continuità dei servizi (attraverso un staff preparato) (Esp. 4).

Servizi di particolare interesse per i migranti, come quelli relativi alla sicurezza previdenziale e all'inserimento lavorativo, devono rispondere sia alle esigenze della popolazione in loco sia dei cittadini residenti all'estero, aspetto che si riflette fortemente sulla strutturazione dei servizi, la promozione degli stessi e le modalità organizzative. Per fare un esempio concreto, soluzioni di totalizzazione dei contributi previdenziali versati in più paesi o servizi di supporto alla mobilità transnazionale (formazione e selezione prepartenza, inserimento lavorativo, servizi per il ritorno e il proficuo reinserimento in patria di capitale umano, ...) necessitano di accordi tra le istituzioni preposte dei due paesi e la rispondenza dei servizi ai bisogni e agli standard di riferimento. Sono leggibili in questa luce, tra gli altri, gli investimenti fatti per la certificazione dei servizi per l'impiego (Esp. 5).

It is not only the migrant who is being transformed but also the other institutions (Skeldon, 2011). Better relationship between the four aspects of the care diamond and linking with transnational forms of care (are needed, as well as) more recognition that the care diamond is itself altering due to migration (Esp. 11)

A partire da queste osservazioni, compiamo una voluta semplificazione, riconducendo i bisogni di chi parte o chi torna ad un unico schema concettuale riferito al sistema dei servizi sia in Albania che nei principali contesti di destinazione. Si tratta dunque di bisogni sociali che si proiettano su una sfera transnazionale, a cavallo tra paese di origine e di destinazione. Nell'ambito di tale schema semplificato appaiono, almeno 5 sfere di bisogni che gli esperti ritengono prioritarie e in crescita, e che riportiamo di seguito:

- 1) Formazione linguistica e professionale (anche prima della partenza) e mediazione transnazionale al lavoro.
- 2) Informazione/orientamento (anche prima della partenza) su: il sistema lavorativo nel paese di approdo; il sistema dei servizi esistenti e le relative modalità di accesso; università e borse di studio all'estero opportunità e normative per l'emigrazione regolare e programmi di incentivo al ritorno.
- 3) Preparazione e mediazione all'inserimento scolastico dei minori (anche prima della partenza).
- 4) Sostegno psico-sociale (anche a cavallo tra paese di origine e paese di arrivo).
- 5) Esigibilità/portabilità dei diritti e cumulo dei contributi.
- 6) Assistenza delle persone anziane: sia quelle lasciate indietro (i così detti *orphan pensioners*, De Soto et. al., 2002), sia quelle che tornano a seguito della conclusione del progetto migratorio.

Nelle pagine che seguono analizzeremo in maggiore dettaglio queste 5 sfere di bisogno, soffermandoci sulle raccomandazioni di policy proposte dagli esperti.

3.1 Formazione linguistica e mediazione transnazionale al lavoro

Come ricorda l'Esp. 1, la crisi economica e le minori opportunità di inserimento lavorativo aumentano il rischio, per chi parte, di percorsi migratori improvvisati e dunque l'interesse a rivolgersi a programmi in grado di agevolare le opportunità di inserimento professionale, e la competenza linguistica, già prima della partenza. Anche per chi torna, con l'obiettivo di tentare di reinserirsi nel mercato del lavoro locale, aumenta il bisogno di formazione professionale e mediazione al lavoro (mentre la formazione linguistica è ritenuta necessaria soprattutto per i minori che devono reinserirsi nel sistema scolastico locale). Sia per i flussi di ritorno che per quelli in uscita si insiste, inoltre, sul bisogno di un riconoscimento dei titoli e, soprattutto, dell'esperienza acquisita all'estero (anche in settori tradizionalmente considerati di 'bassa qualifica' come quello del lavoro di cura).

Nei mercati esteri si può immaginare una sempre maggiore richiesta di lavoratori specializzati, una formazione professionale adeguata in partenza rappresenta ormai un'esigenza imprescindibile in vari settori, allo stesso tempo chi rientra deve reinserirsi in un mercato del lavoro in continuo cambiamento e che già nel medio termine richiederà specializzazioni differenti, ma anche esperienze lavorative maturate in altri paesi (un esempio attuale quello degli assistenti domiciliari) (Esp. 1)

I servizi di formazione e riqualificazione professionale sono necessari ai migranti di ritorno per potersi ricollocare nel mercato del lavoro locale. I servizi di orientamento al lavoro sono necessari per quei migranti di ritorno che potenzialmente possono spendere già le loro competenze sul mercato del lavoro locale. Dato il crescente trend di migranti di ritorno, anche per via della crisi globale, tale problema può diventare altamente rilevante negli anni a venire (Esp 10).

Secondo un sondaggio condotto nel 2007 (ETF, 2007), più del 98 per cento dei migranti albanesi non ricevono una formazione professionale in base alle esigenze del mercato del lavoro nel paese di destinazione, prima di migrare. Tuttavia, la maggior parte afferma che una tale formazione è necessaria e aiuterà a trovare un lavoro. Inoltre, una formazione professionale secondo le esigenze del mercato del lavoro è necessaria anche per una frazione di immigrati che tornano a casa (in Albania) (Esp. 7).

Come segnalato dall'Esp. 10, sotto il profilo delle *policy*, ad oggi, il Memorandum d'intesa firmato dai Ministeri del Lavoro italiano e albanese nel dicembre 2008, si configura come la principale strategia di governance adottata a livello bilaterale per rispondere ai bisogni di formazione linguistica e professionale e mediazione al lavoro degli albanesi che intendono emigrare in Italia. Il Memorandum d'intesa¹⁰, si pone l'obiettivo di agevolare le procedure per la selezione, il reclutamento e l'inserimento di cittadini albanesi nel mercato del lavoro italiano in caso di carenza di manodopera. Tali obiettivi vengono promossi attraverso il coordinamento - sotto la responsabilità dell'Ufficio Locale di Coordinamento istituito a Tirana dal governo italiano - di servizi autorizzati che, ai due poli del processo migratorio, si occupano di formazione linguistica e professionale e mediazione al lavoro. Per quanto riguarda l'Italia ci si riferisce in particolare alle Agenzie per il Lavoro autorizzate dal Ministero del Lavoro Italiano, alle associazioni dei lavoratori e delle imprese e agli Enti italiani accreditati per svolgere attività formativa. Per quanto riguarda l'Albania, i soggetti coinvolti sono: il Servizio Nazionale per l'Impiego (NES) che dipende dal Ministero del Lavoro, Affari Sociali e Pari Opportunità albanese (e si avvale delle proprie Direzioni

¹⁰ Il Memorandum è scaricabile alla pagina: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Progetti-iniziative/Pagine/Accordi-Bilaterali-in-materia-di-migrazione-e-lavoro.aspx>

Regionali per l'Impiego e degli Uffici locali per l'Impiego) e i centri pubblici e privati accreditati di formazione professionale.

Sul lato della domanda, le imprese italiane e gli enti autorizzati che intendono selezionare e impiegare cittadini albanesi, possono contattare l'Ufficio Locale di Coordinamento: le informazioni sono girate ai Servizi per l'impiego albanesi e da essi diffuse alla cittadinanza. Sul lato dell'offerta i cittadini albanesi, rivolgendosi agli Sportelli Immigrazione (gestiti dai servizi per l'impiego albanesi) possono essere inseriti in specifiche liste di disponibilità che sono inviate all'Ufficio Locale di Coordinamento e, da esso, alla rappresentanza dipolatica, agli Enti autorizzati e alle imprese. Contestualmente vengono promossi programmi di cooperazione formativa (linguistica e professionale) gratuiti per i candidati all'emigrazione che danno diritto a un titolo di prelazione per l'ingresso in Italia (in base all'art. 23 del T.U. 286/1998). Il più recente progetto di cooperazione formativa risale al luglio 2011 ed è stato rivolto a 255 beneficiari di cui la metà dovrebbe essere inserito nel mercato italiano.

Abbiamo dunque chiesto agli esperti se tale strategia potesse costituire un modello di riferimento per la gestione della domanda di servizi in questo ambito.

Il memorandum viene apprezzato in quanto poggia su una rete strutturata e preesistente di servizi, pubblici e privati, operanti sul mercato del lavoro dei due paesi, e la integra a livello transnazionale. Viene inoltre apprezzato il fatto che nell'ambito del Memorandum vengano coinvolti, oltre che i servizi per l'Impiego, i 35 Sportelli Immigrazione che ad essi si appoggiano (si veda la sezione seguente). La strategia di fondo, secondo diversi partecipanti (Esp. 10, 5) appare dunque corretta, sebbene gli stessi esperti sottolineano l'importanza di rafforzare l'attività di coordinamento tra i diversi attori.

Questa tipologia di servizi va nella direzione che riteniamo giusta, ovvero quella di creare punti di informazione sul Paese di arrivo (procedure burocratiche per avere i permessi soggiorno, orientamento generale su centri stranieri, associazioni di riferimento nel Paese di destinazione...); formazione linguistica (oggi obbligatoria anche per i lavoratori stagionali non solo per gli studenti); formazione professionale possibilmente in funzione dello sbocco lavorativo individuato (Esp. 10).

Concordo con l'esperto 10 che il Memorandum d'Intesa Italia-Albania del 2008 stabilisca principi efficaci di coordinamento tra servizi di formazione e di impiego, mantenendo il ruolo di regolamentazione dell'attore pubblico, ma aprendo ai servizi privati. Tuttavia, rimane aperta la questione dell'efficacia della rete e la relativa difficoltà che un coordinamento tra servizi già esistenti crea in termini di flessibilità e ampliamento della rete. A dispetto, invece, di una necessità ancora elevata di ampliare l'offerta dei servizi in Albania e della generale utilità di potenziarne la capacità tramite l'affiliazione a reti di attori già operanti in Albania e in Italia (Esp. 5).

Eppure, paradossalmente, uno dei principali limiti evidenziati consiste proprio nella mancanza di una prospettiva bifocale, universalistica e integrata, che risulta invece strategica per la maggior parte degli esperti.

Gli esperti evidenziano infatti come la rete tra attori che si occupano di mediazione e formazione al lavoro sia esclusivamente centrata sulla formazione linguistica e professionale dei migranti che intendono fare ingresso in Italia, mentre dovrebbe agire in entrambe le direzioni del processo migratorio: nello specifico, favorire il re-inserimento di chi intende tornare, e contribuire a rafforzare il sistema formativo in loco (in particolare coinvolgendo le strutture formative pubbliche in loco)¹¹.

¹¹ Il memorandum conferisce importanza a programmi di migrazione circolare ma soprattutto in riferimento a programmi di lavoro stagionale o alla possibilità di lanciare iniziative specifiche.

L'aumento di ritorni da parte di persone in età di lavoro, conferma l'utilità di rafforzare la rete dei servizi che operano sul versante albanese, sia in termini di numero di servizi di qualificazione professionale disponibili (a partire dalla scuola tecnica pubblica), sia in termini della qualificazione dei servizi e della loro certificazione, sia rispetto a 'referral mechanisms' che rafforzino il coordinamento tra attori albanesi e tra questi e i servizi per la formazione linguistica e professionale che operano sulla sponda italiana (Esp. 5).

Riteniamo decisivo, per la costruzione di un percorso comune/condiviso di risposta a bisogni la cui individuazione comporti una chiave transnazionale, l'esistenza di un rapporto bilaterale fra i due Paesi. Questo può essere rappresentato o dall'esistenza di un partenariato consolidato nel tempo a livello locale, oppure da un accordo nazionale fra i due Governi, Italiano e Albanese su cui incardinare politiche di reciprocità a carattere transnazionale. Importante, anche, fare leva sui processi reali in atto e sulle politiche autonome albanesi (Esp. 10).

While the memorandum helps the Italian labour market draw in the fittest for purpose, how does it benefit the Albanian potential migrant population? There is a risk of the MoU being used as a tool for labour recruitment which vastly benefits the Italian partners according to their criteria and desires, while delivering little if anything for the Albanian side. (...) (It is important to) exercise caution that any strategy does not become one of labour export similar to that in the Philippines, whereby individuals are trained with the only aim of supplying another country's labour market with trained inexpensive labour. (...) (On the contrary), if carefully designed and efficiently implemented strategies to facilitate integration through linguistic and professional training could help raise the professional skills base in Albania and raise the country's profile as an attractive place for investments because of its professional labour force. Here is a chance for Albanian authorities to cleverly mix the skills base by widening the range of courses and trainings provided in order to increase the pool of skills with bright future prospects such as IT (Esp. 9).

La mancanza di una strategia di formazione e mediazione transnazionale al lavoro, in grado di tener conto, allo stesso tempo, delle esigenze di chi parte e di chi torna, è messa in relazione, dall'Esp. 10, allo scarso coordinamento inter-istituzionale che si registra negli stessi paesi di destinazione. In Italia, il Ministero del Lavoro è responsabile del Memorandum per l'ingresso di forza lavoro dall'Albania, mentre il Ministero dell'Interno è attivo in un programma di rafforzamento degli Sportelli Immigrazione per promuovere il reinserimento di migranti di ritorno. Tali strategie appaiono però poco coordinate tra loro, nonostante i referenti istituzionali in loco siano gli stessi:

Si è dato seguito al Memorandum d'Intesa su alcuni aspetti parziali, sia da parte italiana che da parte albanese. In particolare si è proceduto su due aspetti: quelli legati alla formazione linguistica e professionale finalizzata all'ingresso di manodopera in Italia, nell'ambito delle quote previste per l'ingresso dalla legislazione italiana, con bandi specifici. E, a latere dell'intesa, in stretta sinergia fra il Ministero dell'Interno Italiano ed il Ministero del Lavoro Albanese, quest'ultimo ha rivitalizzato sul territorio albanese gli sportelli migrazione. L'attività degli sportelli è finalizzata alla inclusione (in coerenza con la Strategia Albanese sulla reintegrazione) dei migranti di ritorno, qualificati e non, affinché possano essere reinserirsi nella realtà produttiva albanese (Esp.10).

Secondo gli esperti la costruzione di reti transnazionali tra organismi di mediazione e formazione al lavoro (oggi fortemente invocata anche a livello europeo: CE, 2011 b) dovrebbe essere promossa conferendo maggiore rilevanza ai seguenti aspetti:

- a) Favorire l'inclusionem nell'ambito di tali reti transnazionali, di enti di formazione che permettono il doppio riconoscimento di titoli ed esperienze lavorative (Esp. 9);
- b) Avviare percorsi formativi rispondenti alle esigenze sia del mercato italiano che albanese (particolare enfasi viene posta sul settore imprenditoriale e sul settore dell'assistenza agli anziani – esp 9, 10);

c) Potenziare l'offerta formativa pubblica in loco e la sua inclusione nell'ambito della strategia di formazione e mediazione transnazionale al lavoro (in particolare si fa riferimento all'Agenzia Nazionale per la Formazione Professionale e i Centri di formazione professionale istituiti a livello locale – Esp. 10, 4, 2, 7, 8, 5, 1, 6).

Here I propose the adoption of bilateral legislation which enables potential migrants to have their language- or work-related skills and knowledge accredited for use in destination countries such as Italy. On the other hand, the same agencies can accredit these skills and experiences migrants have gained abroad for use in the Albanian labour market, or for an eventual re-migration. To this end, a system could be devised which provides guidance, standards and implementing bodies for such accreditation where Albanian and key destination country's negotiating partners could sign up and coordinate their actions. The system would include accreditation for formal education and non-formal achievements. For certain professions such as plumbers and electricians who have a certain degree of work experience, there should be an opportunity to gain certification of their knowledge and work experience through exams that test their abilities to perform to standards of the destination countries. For agricultural workers their work experience in agriculture in Albania or elsewhere can be certified, which would in turn help the potential migrants to find themselves in a better negotiating position for a job in Italy or elsewhere. Equally for carers previous experience ought to be taken into account and built upon. Considering budgets are always limited, it would be preferential to target the provision of training at the least skilled, thus addressing the specific needs of the destination country's labour market (because these individuals will be trained in line with host-country criteria), while at the same time increasing the level of professional knowledge amongst the population locally in Albania (Esp. 9).

(È opportuno rafforzare e) riorganizzare il sistema educativo professionale in loco per garantire i standard europei e offrire formazione adeguata al mercato di lavoro europeo. (E' inoltre necessario adottare un) sistema congiunto per il riconoscimento delle competenze acquisite in contesti formali o informali dagli emigrati che ritornano in Albania. (...). E' opportuno promuovere un più esteso coordinamento tra Servizi per l'impiego ed Enti di formazione operanti ai due poli del processo migratorio (...) e allargare le mappa territoriale dei vari corsi di formazione linguistica e professionale per coloro che intendono lavorare in Italia. (Tali corsi attualmente vengono offerti) da Adecco Italia SPA, Adecco Formazione e Synthesis, secondo il Protocollo d'intesa tra i due paesi. (Esp. 8).

The National Employment Service (NES) in Albania could establish collaborative links with similar services in Italy, so that they can train, prepare and equip potential migrants with the necessary skills (Esp. 6).

It is desirable to promote cooperation at international level between the National Vocational Training with those of other countries in terms of exchange of experience and expertise to better align professional practices with the requirements of the labor market (Esp. 2).

Nell'ambito di una tale strategia, i principali limiti che si evidenziano nel contesto albanese riguardano la debolezza degli Uffici per l'Impiego e degli Sportelli immigrazione che dovrebbero essere invece importanti snodi della rete identificata (sia per mancanza di risorse umane che finanziarie) e l'eccessiva centralizzazione dei servizi e delle informazioni (Esp. 10) che rendono difficile potenziarli nell'ambito di circuiti transnazionali (Esp. 5). La promozione di politiche innovative deve dunque partire da quei territori dove la rete di welfare e il processo di decentramento sono più sviluppati (Esp. 4)¹².

¹² L'esp. 4 si riferisce in particolare alle Regioni di Elbasan e Scutari, dove sono stati promossi progetti tesi al rafforzamento del welfare locale nell'ambito della collaborazione decentrata con la Regione Emilia Romagna.

In secondo luogo, gli esperti sottolineano che, sia in Albania che all'estero, l'accesso ai servizi formali di informazione, formazione e mediazione al lavoro resti estremamente scarso¹³ a causa di fattori diversi, quali: la debolezza delle strutture; la sfiducia rispetto alle potenzialità della formazione e della mediazione al lavoro per un effettivo inserimento lavorativo; la scarsa capacità di comunicazione con il pubblico da parte dei servizi esistenti; il prevalente ricorso a circuiti informali. A partire dall'esperienza italiana, l'Esp. 10 nota però che la tendenza a ricorrere a canali informali si riduce se aumenta l'affidabilità e l'efficienza dei servizi. La presenza di una diaspora giovane ed istruita è un ulteriore fattore che può favorire il successo di servizi ben costruiti, contrastando la tradizionale tendenza al ricorso a canali informali (Esp. 10). L'estensione della rete transnazionale di attori che si occupano di mediazione al lavoro (includendo in particolare sindacati, patronati e consorzi di cooperative sociali nei contesti di destinazione) appare un ulteriore, utile, strategia per raggiungere potenziali datori di lavoro (come le piccole imprese o le famiglie) che non ricorrono a canali di mediazione al lavoro più tradizionali.

3.2 Informazione/orientamento

Un'emigrazione più controllata aumenta il bisogno di informazioni, anche prima della partenza, a disposizione sia dei migranti che intendono partire che di coloro che intendono tornare.

Nonostante la migrazione albanese non sia recente, e la tendenza sia quella di seguire le orme di conoscenti o familiari già all'estero, spesso chi parte non riesce a preparare adeguatamente il suo percorso, soprattutto in termini di orientamento e bagaglio informativo a disposizione. La sovrastima della rete familiare o amicale, rintracciata nei luoghi di arrivo, ma anche, nel caso italiano, l'apparente familiarità con la cultura del nuovo paese, inducono talvolta a limitare la preparazione del percorso all'ambito relazionale. Sebbene la rete rappresenti in molti casi un elemento facilitatore della prima integrazione, in altri è del tutto insufficiente. (...anche nel caso di chi torna), i primi bisogni sono informativi e orientativi. Agli occhi di chi ritorna non è sempre facile leggere i cambiamenti socioeconomici e culturali del paese, e ancora meno quelli specifici del mercato del lavoro. Ad esempio per chi ritorna con l'idea di investire in un'attività produttiva il rischio è quello di non essere in grado di studiare il mercato e tracciare una progettazione, anche solo di medio termine. Non di rado sono sottovalutate le difficoltà di reinserimento nel mercato lavorativo, e sopravvalutate la capacità personali di gestione imprenditoriale, del territorio di assorbire nuove iniziative, o la redditività delle proprietà accumulate negli anni (Esp. 1).

In the explanatory notes the 2004 European Commission's 'basic principle no. 4' is used as an example, where history is mentioned as one aspect of an integration policy. I would like to emphasise here that conditioning migrants' integration upon learning the destination country' history needs to be questioned, especially as such histories often reflect biased accounts resulting from deeply imbedded imperial or other type of antagonistic relations with origin countries (such as those between Albanian and its neighbouring destination countries of Italy and Greece respectively). As a first step, apart from language, the most important thing is information of a practical nature as to how the specific society and its institutions function and how one can go about taking care of the set of issues that are important to everyday life, such as understanding a work contract, key labour rights and duties, rights and duties with regard to accommodation and how one goes about securing this, how to open a bank account and using banking services, and so on. I would, however, caution to the risk that these suggestions do not become compulsory pre-entry requirements, as the issue of

¹³ In riferimento agli Sportelli Immigrazione, Dedja (2012) ricorda che nel 2010 sono stati registrati solo 244 accessi da parte di migranti di ritorno (che invece sono stati pari, nello stesso anno a 52.917 unità). Sempre nello stesso anno il governo albanese ha stanziato 120.000 euro per la strategia di reinserimento, che sono stati essenzialmente spesi per fornire acqua e cibo ai migranti di ritorno fermati alla frontiera.

language has become for spouse migration in places such as the Netherlands, for instance, putting other obstacles in the way of transnational families, while existing ones are slowly being removed (Esp. 9).

Given the high degree of deskilling, and accrued difficulties in a time of severe economic crisis in Italy and in Greece, it is important migrants are aware of the situations they will face (Esp. 11).

In sintesi, secondo gli esperti, chi parte per l'estero o intende tornare al paese di origine, ha bisogno, in particolare, di informazioni su:

- **Il sistema lavorativo nel paese di approdo:** opportunità di occupazione e investimento; esistenza di corsi di formazione professionale e di sostegno alla creazione di impresa; uffici/agenzie di intermediazione; iter per il riconoscimento titoli di studio; rischi, diritti e etica del lavoro nei contesti di approdo (specialmente per chi si reca all'estero); etc.
- **Il sistema dei servizi esistenti e le relative modalità di accesso:** asili e scuole; sistema sanitario; servizi per gli stranieri o per i migranti di ritorno (i.e. gli Sportelli per l'Immigrazione in Albania); associazioni per la diaspora operanti nei contesti di destinazione; lista di contatti utili; servizi per gli anziani nel contesto di origine (per chi si reca all'estero), etc.
- **Università e borse di studio all'estero:** in riferimento a chi parte per l'estero, diversi esperti notano che il maggior numero di giovani che si reca all'estero per proseguire il proprio percorso di studi, aumenterà nel futuro il bisogno di informazioni e orientamento sul sistema universitario all'estero, sugli eventuali sbocchi lavorativi e sulle possibili borse di studio.
- **Opportunità e normative per l'emigrazione regolare e programmi di incentivo al ritorno.**

Sul piano delle *policy*, l'esperto 2 ricorda che il miglioramento delle informazioni sull'emigrazione regolare, sulle opportunità per gli studenti all'estero e sui servizi di reintegrazione nel paese di origine sono tra le priorità fissate dalla Strategia Nazionale Albanese sulla Migrazione (2005-2010) e, in modo ancor più preciso, dalla Strategia Nazionale sulla Reintegrazione (2010-2015 – allegato 1)¹⁴. In particolare, l'Esp. 2, ricorda che l'attività di informazione ai migranti (in uscita o di ritorno) è affidata agli Sportelli Immigrazione che sono una diramazione del Servizio Nazionale per l'Impiego Albanese e dipendono dal Ministero del Lavoro, Politiche sociali e Pari Opportunità albanese (e in particolare dal Dipartimento Migrazione, Ritorno e Re-integrazione). Sono nati nel 2006 nell'ambito del programma Aeneas (Dedja, 2012) con il fine di migliorare le informazioni tese a promuovere l'emigrazione regolare. Nell'ambito della Strategia Nazionale sulla reintegrazione (2010-2015 – si veda allegato 1) e su pressione della Commissione Europea, hanno assunto l'ulteriore ruolo di fornire informazioni ai migranti di ritorno sui servizi sociali, sanitari e per l'inserimento lavorativo, offerti sia in ambito pubblico che privato, che dal terzo settore. In questo senso, gli sportelli si pongono l'obiettivo di divenire dei veri e propri Focal Point in grado di conoscere l'offerta prodotta dai diversi attori del territorio ed orientare ad essa. Gli sportelli si configurano dunque come strutture versatili, potenzialmente in grado di trattare il bisogno di inclusione socio-lavorativa sia dei cittadini in partenza che di ritorno, assumendo una prospettiva integrata e bidirezionale.

¹⁴ Republic of Albania, Strategy on reintegration of returned Albanian citizens 2010-2015, June 2010. A questo proposito, si veda anche: Chaloff, 2008; EMN, 2012.

Come nel caso del Memorandum d'intesa, abbiamo dunque chiesto agli esperti di indicare se la Strategia per la Reintegrazione potesse essere considerata un modello valido e una base di riferimento per rispondere al bisogno di informazioni dei migranti.

La Strategia per la Reintegrazione viene apprezzata in quanto individua negli Sportelli Immigrazione un punto di snodo essenziale per offrire informazioni e orientamento non solo ai servizi socio-lavorativi e sanitari pubblici, ma anche a quelli privati e del terzo settore. Ciò a sua volta potrebbe consentire di migliorare il coordinamento tra servizi operanti sul territorio albanese e di promuovere l'accesso, da parte del migrante di ritorno a una gamma estesa e variegata di servizi. Ciò può avere effettivamente un impatto positivo nel favorire una maggiore sostenibilità dei ritorni.

(The Strength of the strategy is the opportunity of) giving information services by providing information for the public and private services, economic conditions, social etc. in the country and access to them (Esp. 2)

Migration Counters are to be applauded as a concept and because of the range of services assigned to provide. Suggested actions to facilitate re-integration of returnees in Albania are generally positive (Esp. 9).

La strategia è un documento complesso (copre diversi ambiti di intervento) ed aggiornato rispetto ai mutamenti sociali e dei flussi migratori (Esp. 1).

(La forza della Strategia per la Reintegrazione è la sua) visione: garantire un ritorno sostenibile per gli immigrati attraverso il sostegno del processo di reintegrazione, indipendentemente dalle modalità di rientro, per massimizzare i benefici della migrazione. Riorganizzazione dei servizi pubblici e offerta di nuovi servizi informativi. (...) Lo stato ha creato in 22 città dell'Albania, dei Centri per i Migranti, che forniscono informazioni di riferimento su alloggi, lavoro e la previdenza sociale, la formazione professionale, la sicurezza sociale, il servizio sanitario e l'Assicurazione sanitaria, gli investimenti, l'istruzione e il sostegno psicosociale a scuola, Stato Civile e Procedure, programmi della Società civile per il reinserimento. (Questo ruolo può essere coadiuvato da soggetti strategici, come) l'agenzia Albinvest, che consente a tutti i cittadini albanesi che vivono al di fuori delle frontiere albanesi, di investire in paese nei settori di prioritari. (...) Comunque è necessario verificare la qualità dei servizi offerti e in genere l'implementazione corretta della legislazione' (Esp. 8).

Come nel caso precedente, uno dei limiti sottolineati dagli esperti è, tuttavia, la mancanza di una prospettiva bifocale che consentirebbe di promuovere un sistema informativo integrato per chi parte e per chi torna. La mancanza di una rete tra gli Sportelli Immigrazione operanti sul territorio albanese e analoghe strutture nei contesti di destinazione è la dimostrazione di come, neanche a livello strategico, sia stata pensata una collaborazione transnazionale tra centri, tale da garantire informazioni integrate, flessibili e aggiornate e di recepire/orientare la domanda di servizi e notizie già prima della partenza, e in entrambe le direzioni.

Tale mancanza è probabilmente il frutto di un insufficiente interesse, in primo luogo da parte degli attori internazionali, rivolto alla gestione dei flussi migratori regolari. Di fatto, come rivelano gli esperti e come già messo in luce da diversi studiosi (Dedja, 2012), sebbene la Strategia si indirizzi a tutte le tipologie di migranti di ritorno, la volontà e lo sforzo politico sono essenzialmente indirizzati a rafforzare la sostenibilità dei ritorni forzati, il cui numero è aumentato sensibilmente in seguito all'entrata in vigore dell'accordo di riammissione con la Commissione Europea nel Maggio 2006¹⁵. L'obiettivo di una migrazione più consapevole,

¹⁵ Dedja ricorda che a seguito della ratifica dell'accordo di riammissione, i rimpatri dall'Europa verso l'Albania costituiscono circa un quinto del totale (cifre riferite agli anni 2006-2010).

informata e dunque sostenibile, anche mediante una gestione speculare delle informazioni erogate nelle fasi del ritorno e della partenza, resta invece più sullo sfondo.

That those responsible for the implementation of this strategy on return migration have to report and be accountable to a committee on Terrorism and Organised Crime is appalling! It sends very negative messages about how policy-makers view returnees as implicitly linked to organised crime, trafficking and terrorism. What has the Minister of Justice, the Minister of Defence, the head of SHIK (equivalent to FBI&CIA together) and the Prosecutor as key members of this committee, to say about returned migrants unless it is related to crime? Amending this part of the strategy as soon as possible would be my most urgent recommendation! 'Return' is defined as referring 'broadly to the act or process of going back to the country of origin or transit, for failing to meet or no longer meeting the conditions for entry, transit and stay.' (However), the document refers to 'forced' as well as 'voluntary' return, thus making this particular definition even more problematic.

Interviewing returnees at border points is somewhat counterproductive, as voluntary returnees will hardly feel inclined to be interviewed in a police environment, which is intimidating in any country of the world, and even more so in Albania considering past track record. Interviewing in a more neutral environment such as the Migration Counters of the employment centres would yield better results problematic.

It is very telling that 3.5 million euros from EU funds have been earmarked and most probably spent within a year and a half on training the border police and improving reception facilities at border points for forced returnees! No other single item in the Action Plan has been assigned this sum in this period of time. It speaks volumes as to why and whom this return strategy is important! By aiming to respond to EU pressure on the issue of return, the risk that returnees human rights are overlooked in the process is great problematic (Esp. 9).

A questi limiti, si associa il forte scetticismo degli esperti circa la reale applicabilità e sostenibilità della Strategia (per la deolezza delle strutture coinvolte e la mancanza di risorse adeguate), e soprattutto la critica rispetto all'assenza di strumenti e politiche indirizzate a valutarne e monitorarne gli effetti.

Weakness and risks to all strategies are the fact that they are documents that quite often do not find successful implementation. Activities are not easily translatable in practice and the costs associated are somehow beyond initial estimations. Strategies are based on outputs and outcomes are difficult to quantify, and there is little institutional attachment at the civil service level due to an overwhelming number of strategies, or initiatives that as has been the case before are dropped half way into implementation. A recent important document of the institutions of welfare in Albania was dropped after two years of full engagement of the staff in line ministries because the EC has reviewed and changed its aid priorities, and it means the work done for the initiative was wasted, when work was done in the first place under guidance from the EU (Esp. 6).

However, as mentioned previously, designing strategies has usually not been a problem in the Albanian context, but implementation has. Therefore, it is imperative to appraise to what extent the strategy has been implemented so far, and how successful has this been. Nevertheless, effectiveness will depend on results against indicators built into the strategy itself and if such indicators are faulty to start with, wider lessons should be drawn for such future endeavours. I find the accountability and monitoring option of this strategy totally unacceptable. (...) Albania has a long list of well-worded and well-meaning strategies which often stop short of producing the desired results because of failure to implement adequately or at all, as well as overall lack of assessment and evaluation against meaningful criteria. For instance, in this particular strategy the number of leaflets distributed seems to be one tool with which to measure the success of Migration Counters! Almost all other measures refer to numbers – statistically – while there is almost no qualitative appraisal of the outcome! Even

by these standards, judging on the basis of the information provided through the IOM website 'migrantinfo.gov.al' – as one of the indicators – the strategy would definitely had a score 'fail' from me. Much more thought should go to seriously thinking about the appraisal process in a more professional manner (Esp. 9).

La strategia fa rilevare un problema di applicabilità continuo, budget insufficiente e programmazione di nuovi servizi non sostenibile (Esp. 8)

È importante segnalare la volontà politica in relazione alla questione del reinserimento dei migranti di ritorno, ma si registra anche una netta mancanza delle risorse finanziarie, umane e (delle) capacità istituzionali sul territorio (necessarie). Tradizionalmente in Albania le strategie sono documenti che rimangono dentro le mura delle istituzioni (Esp. 4).

Considerando i limiti della Strategia per la Reintegrazione, al fine di promuovere un più efficiente sistema di informazione e orientamento dei migranti in procinto di partire o di tornare, gli esperti raccomandano l'istituzione di raccordi tra servizi di orientamento e informazione a livello transnazionale. Tale collaborazione dovrebbe essere resa effettivamente possibile da un migliore uso della tecnologia (in particolar modo archivi e database aggiornati e condivisi da soggetti che offrono informazioni e orientamento legale, socio-lavorativo, sanitario sulle due sponde del processo migratorio) e da una più efficace comunicazione ai potenziali beneficiari sui servizi offerti (Esp. 9, 8). La modalità operativa degli Uffici Relazione con il Pubblico italiani, ormai diffusi presso Regioni ed Enti locali in Italia, può costituire un riferimento utile sia in relazione alla metodologia di intervento che agli strumenti di comunicazione interna ed esterna utilizzati. L'implementazione di una tale rete tra servizi informativi viene immaginata dagli esperti, facendo riferimento a diversi sistemi di attori. L'Esp. 1 individua ad esempio la necessità di collegare i servizi di orientamento agli studenti universitari ai due poli del processo migratorio. Secondo l'Esp. 10, il raccordo transnazionale tra sistemi informativi dovrebbe invece avvenire nell'ambito di protocolli d'intesa tra i Ministeri del Lavoro alle due sponde e sviluppando il raccordo tra gli Sportelli per l'Immigrazione in Albania e gli Sportelli Immigrati che esistono nei contesti di destinazione. Per quanto riguarda l'Italia, l'Esp. 10 immagina un impegno diretto di Regioni ed Enti locali, degli Sportelli Immigrazione, dei Centri Servizi Immigrati (C.S.I) e delle Consulte per gli stranieri. Gli Sportelli Immigrazione in Albania, e più in generale le ramificazioni del Servizio Nazionale per l'Impiego (NES), sono considerati attori chiave anche dagli Esp. 6 e 5. Infine l'Esp. 9 auspica il contatto tra servizi di orientamento e informazione in Albania e *contact points* costituiti da associazioni (albanesi o autoctone) all'altro polo del processo migratorio, in cui sia possibile fornire informazione e orientamento mediante colloqui *face to face*, materiale cartaceo e soprattutto siti web aggiornati.

It seems to me that in any case, services offered within the framework of this strategy should be publicised more widely and made more accessible to potential users, as this does not seem to be the case so far problematic. Migration Counters have the potential to offer a wider range of possibilities and attract more users. There is a chance for democratising information and making it more publicly available through the use of online content and in particular social media. This would potentially lower the workload of Migration Counter staff so that they concentrate on more specific questions and issues of concern. Transnational coordination of action amongst authorities, local NGOs and migration organisations abroad presents a unique opportunity for drawing in invaluable contributions arguably at low cost which can help re-shape the way Albanians think about development, migration and care. Reiterating my comments on the earlier round of this consultation, information and guidance ought to be met by designated centres where information is offered free of charge through face-to-face consultations, take-away print material and (especially) *functioning* online websites. Eventually, coordination of actions with migrant businesses and migrant organisations in destination countries could result in such information centres also operating

for face-to-face consultations in key points of Albanian migrants' concentration (e.g. Athens, Thessaloniki, Milan, [North] London, Detroit etc.). A key communication channel with Albanian consular services should be maintained, but the centres would basically operate in the same way as those in Albania. Functioning websites are absolutely important as migrants – including those doing less-skilled jobs – are becoming increasingly computer and internet savvy and often use the web for information about Albania by reading the dailies, or communicating with their relatives and friends through Facebook and Skype. Such ways of communication often compensate for the lack of, or limited availability of, time outside of their long working hours or other everyday concerns and events.

The website 'National Employment Services' of MOLSAEO (The Minister of Labour Social Policies and Equal Opportunities) has some excellent leaflets with information which aim to prepare young people to succeed in the labour market. More of this 'best practice' ought to be available through other locations specifically aimed at migrants or potential migrants. Unfortunately, the 'www.migrantinfo.gov.al' which has an Albanian government domain name but is copyrighted and hence property of an international organisation (IOM), is in rather poor state. It is user unfriendly and contains lists of strategies and legislation, which are all perfect as documents, but can hardly be absorbed by the average Albanian migrant. Probably only a third of the links actually contain information or take the navigator to a place where relevant information is available, while a third of the leaflets/brochures were unavailable at the time of navigating the website. Accessible information means more than putting legislation on the web – it means breaking it down into smaller pieces of relevance in a language that is easy to understand and free of legalistic, institutional or donor jargon (Esp. 9). (Esp. 9)

(È necessario promuovere) campagne di informazione (usando tutti i canali possibili di comunicazione) su servizi presenti sul territorio (lavorativi, educativi, sanitari, previdenziali, legali, borse di studio, etc) e le relative modalità di accesso. (...) E' opportuno migliorare il sistema d'informazione (in rete) tra vari enti coinvolti parte nelle problematiche della migrazione (Esp. 8).

L'orientamento e l'informazione in partenza e ritorno necessitano la creazione di strutture in costante aggiornamento ed in rete. Per la realtà albanese è necessario che queste riescano a raggiungere anche le zone più periferiche, e rurali, da cui normalmente provengono i migranti meno specializzati e più soggetti a sfruttamento lavorativo (Esp. 1)

(The information network should involve) NES (National Employment Service) in Albania in collaboration with welfare info points that could be set up by the local government offices should serve as preparation and connection points with organisations in the countries of destination (Esp. 6).

La rilevanza della disponibilità di informazioni sulle opportunità esistenti in entrambi paesi è già stata recepita dal potenziamento dei servizi dei centri per la migrazione in Albania. Si tratta ora di investire nel potenziamento della capacità operativa dei centri, sia rispetto al reperimento di informazioni aggiornate da parte dei centri, sia rispetto alla reale capacità di fornire orientamento. Nell'interesse dei paesi delle due sponde, la collaborazione bilaterale dovrebbe investire nella costruzione di un 'referral mechanism' che veda il sistema dei servizi operativi (formazione, inserimento lavorativo, servizi per l'accesso allo studio, eccetera) strettamente collegato a quello dei servizi di informazione/orientamento (Esp. 5).

(Gli attori da coinvolgere in Albania sono) il Ministero Lavoro, come riferimento istituzionale per definire protocolli d'intesa che facciano leva sui 36 Sportelli per l'immigrazione. (Si tratta di un) possibile strumento operativo territoriale. In Italia (è necessario coinvolgere) le Regioni e gli EELL direttamente. E' possibile (valorizzare gli) Sportelli per Immigrati che esistono, anche se strutturati diversamente (pubblici, privati, pubblico- privati) in molti territori. A Forlì c'è il C.S.I, sportello pubblico gestito in convenzione con una Coop Sociale specializzata in materia di migrazione. Potrebbero avere anche un ruolo le Consulte per gli stranieri istituite in molti comuni che coinvolgono le comunità migranti a livello territoriale (Esp. 10).

3.3. Preparazione e mediazione all'inserimento scolastico dei minori (anche prima della partenza)

La tendenza crescente al ricongiungimento familiare nei principali paesi di destinazione dell'emigrazione albanese e, nello stesso tempo, il ritorno volontario di interi nuclei familiari nel contesto di origine, a causa della crisi economica e delle ridotte opportunità di impiego all'estero, aumentano il bisogno di servizi che sostengano (anche prima della partenza) l'integrazione e la continuità scolastica dei minori migranti (sia coloro che emigrano che coloro che tornano), così come la preparazione dei genitori ad interfacciarsi con il sistema scolastico del paese di approdo. I bisogni prevalenti, secondo gli esperti, riguardano in particolare:

- La registrazione nel sistema scolastico locale;
- L'orientamento alla scelta e alle modalità di accesso all'istituto scolastico nel paese di approdo;
- La preparazione linguistica;
- Il riconoscimento dei titoli (diplomi o certificati) già ottenuti e degli anni scolastici già svolti;
- L'accoglienza da parte di staff preparato.

La questione dell'inserimento scolastico dei minori che si ricongiungono ai propri genitori o emigrano con essi, spesso in uno stato di stress emotivo, scarsa conoscenza linguistica e non necessariamente all'inizio dell'anno scolastico, è un problema noto nei contesti di accoglienza, ma fino ad oggi era molto meno conosciuto in Albania.

(With regard to returnees) educational support for school-age children to integrate them into the Albanian school system (is needed); for the 1.5 and 2nd generation such a move may resemble a migration to a foreign country so services are needed to guide them through various cultural and practical matters that they are bound to encounter. One of the problems of such return has been the language issue, as at times these children either do not speak Albanian at all, or speak it at a level that is not on par with their peers, which often results in them being placed in more junior classes than their peers, the causes of much stress followed by low scholastic performance. (With regard to people about to leave, there is the need of) information for parents with school-age children about how the education system is organised in the destination country, what is expected of parents and students, relations with teachers, extra-curricular services for recently arriving migrant children in terms of language and cultural integration (Esp. 9).

(È necessario offrire) sostegno nella lingua albanese: molti migranti rientrati hanno lamentato problemi di inserimento dei propri figli a scuola a causa delle difficoltà dei ragazzi con la lingua albanese (Esp. 1).

Rivolgendo lo sguardo alle *policies*, l'Esp. 2 ricorda che, nell'ambito della Strategia Nazionale per la Reintegrazione (2010-2015, allegato 1), al fine di favorire il reinserimento scolastico dei minori che ritornano, è stato sancito l'obbligo per le Direzioni Regionali dell'Educazione e per gli Uffici scolastici di registrare i bambini tornati dall'estero e di organizzare corsi di lingua albanese. Sono stati, inoltre, pensati programmi di sostegno psico-sociale per i minori, al fine di migliorare l'inserimento scolastico e il rapporto con i pari. A questo fine sono stati previsti corsi di aggiornamento per il personale che offre assistenza psicologica nelle scuole e nei dipartimenti e Uffici regionali per l'Educazione. Nella Strategia Nazionale inoltre si ricorda che:

In order to facilitate children of readmitted Albanian citizens, it is foreseen to include in the Instruction of the Minister of Education and Science 'On the start of the new school year' the

modalities and actions specific to children of readmitted Albanian citizens, such as first time registration to the education system of children born abroad, resumption of education started abroad and equivalency of certificates and diplomas (Strategy on Reintegration, 2010, p. 16).

Si tratta di misure che diversi esperti giudicano appropriate, sebbene resti da valutarne, come già ribadito nella sezione precedente, l'effettiva implementazione.

Nel regolamento del funzionamento delle direzioni regionali dell'educazione e negli uffici scolastici è formalizzato l'obbligo di registrare i bambini e gli albanesi tornati nel paese, è approvato il programma del Curriculum per imparare l'albanese in diaspora, si stanno prendendo dei provvedimenti per l'organizzazione delle scuole al estate per la formazione supplementare e per imparare la lingua albanese dai bambini degli albanesi ritornati (...). Sono qualificati in modo particolare il personale che offre assistenza psicologica nelle Dipartimenti e Uffici Regionali di Educazione e nelle scuole. Questa specializzazione supporta e garantisce l'assistenza psicologica del sistema educativo per i bambini dei albanesi ritornati alla loro idoneità alla scuola, ai rapporti con la comunità tra studenti, insegnanti, ai rapporti con il personale (Esp. 2)

One of the strengths of this strategy is the attention it pays to the children of returned migrants, i.e. the 1.5 or 2nd generation, especially with regards to providing services for improvement of skills on Albanian language as well as practical issues related to school and living in Albania. (...) The action started with the Strategy on Return and Reintegration should be backed up and if positive outcomes result, replicate further (Esp. 9).

Le strategie di intervento inserite nella strategia di Reintegrazione rappresentano già sulla carta degli strumenti molto interessanti per una governance del settore, rimane da comprendere quale tipo di implementazione sia di fatto messa in atto, in questo senso stabilire un legame con le strategie di inclusione italiane può facilitare la realizzazione dei programmi proposti. L'esistenza della strategia (costituisce in sé un punto di forza, sebbene vada tenuta in considerazione la) difficile implementazione di interventi di inserimento scolastico a livello locale (Esp. 1).

Estendendo lo sguardo oltre l'attuale Strategia sulla Reintegrazione, le raccomandazioni degli esperti convergono sui seguenti punti:

È necessario promuovere iniziative che sostengano l'orientamento all'inserimento scolastico prima della partenza: ad oggi tutti i programmi di sostegno si svolgono solo quando il minore è già arrivato nella terra di approdo e quando spesso non si è già più in tempo per evitare la perdita di uno o più anni scolastici. Sarebbe invece necessario promuovere la continuità scolastica già prima della partenza. Percorsi di orientamento potrebbero accompagnarsi a corsi di lingua pre-partenza e proseguire nel contesto di destinazione o di ritorno (grazie a un più forte raccordo tra istituti e provveditori scolastici). L'utilizzo di guide bilingue a disposizione di studenti e genitori, in grado di fornire orientamento al sistema scolastico, è indicato dall'Esp. 11 come uno strumento utile, già sperimentato con successo nel Regno Unito nell'ambito di un progetto gestito dal Social Policy Research Centre (SPRC) presso la Middlesex University. Un sistema di *mentoring* offerto da gruppi di pari è giudicato, dall'Esp. 9, un ulteriore strumento utile.

For teenagers being aware of the local and national culture of their peers is also important to help with the process of 'fitting in', whether in Albania or host countries. To this end, it might be effective to complement language classes with additional info about various aspects of life for a teenager in a particular society. Although many of these trends will be universal due to the globalisation of culture, especially music, fashion and films, other elements are abundant to have a more local character. Perhaps a mentoring scheme could be introduced whereby senior pupils act as mentors for juniors who have recently returned from abroad (Esp. 9).

In the UK, the Social Policy Research Centre (SPRC) at Middlesex University has produced documentation for migrant parents about the British school system which is very different to what they are used to. This would be very useful for parents prior to migration and after arrival. It is particularly important that parents are aware of the problems their children can face at different stages of the school curriculum. The SPRC also produced manuals for teachers in schools. Similar tools could be developed for universities as universities are becoming global, taking on more and more international students (Esp. 11).

It has the potential of making a smooth transition for children into the society they currently live in, whether as migrants or returnees, and in so doing facilitating the integration of entire families (Esp. 9).

(Intervenire sulla preparazione scolastica prima della partenza è) un aspetto chiave delle politiche sociali (oltre che di quelle di integrazione e di sviluppo) sia per il paese di destinazione che per quello di origine, in quanto determina un passaggio chiave dell'integrazione dei minori e delle loro famiglie, sia nel breve periodo che nel medio-lungo (Esp. 5).

b) È opportuno promuovere politiche tese al rafforzamento delle competenze linguistiche dei minori che partono o ritornano (integrandole dove possibile con percorsi di orientamento al percorso formativo che si riceverà all'altro polo del processo migratorio, come già esplicitato nel punto precedente). In riferimento ai minori che tornano, l'Esp. 9 suggerisce di rafforzare il coordinamento tra le Direzioni Regionali dell'Educazione e le tante associazioni della diaspora che nei contesti di destinazione offrono, spesso gratuitamente, corsi di lingua albanese ai minori della propria comunità. L'Esp. 9 ricorda, inoltre, che annualmente si svolgono, grazie al sostegno delle istituzioni albanesi, incontri degli insegnanti di lingua albanese appartenenti alla comunità emigrata all'estero. Questi incontri potrebbero divenire anche l'occasione per un confronto e uno scambio di buone pratiche tra insegnanti e referenti scolastici ai due poli del processo migratorio. Parallelamente dovrebbe essere migliorata l'attività di promozione e comunicazione sui servizi resi, prestando attenzione al modo in cui essi vengono definiti e comunicati all'esterno, in modo che non ci sia occasione di stigmatizzazione per chi li utilizza.

In a transnational approach competent authorities implementing support and mediation for school integration of returned minors ought to coordinate their actions with migrant organisations in destination countries which are already providing Albanian language classes to minors abroad. The aim is to advertise language courses both in Albania and the destination country. Perception in the uptake of services offered is often as important as their content. Here, labelling plays a crucial role. More specifically, labelling courses or professions as positively as possible sends the right signals to potential users and others and can have an effect in reducing stigma attached to certain issues such as mental health and divorce. For instance, a psycho-social worker attached to a school could be labelled as a 'Life skills mentor' so that children who go to see him/her are not ridiculed by their peers as 'kids with problems', 'crazy', as coming from 'dysfunctional families' or as 'illiterate Yorgo's and Peppinos' (the latter two are derogatory terms used for Albanian migrants in [and returnees from] Greece and Italy respectively). Equally, extra-curricular Albanian language courses could be offered as 'Summer schools' or for young people with 'a special interest in Albanian language and history'. (...) Caution should be exercised that the minors benefiting from these services are not further marginalised by negative labelling. (Esp. 9).

(Dovrebbero essere promossi) corsi di lingua straniera in collaborazione con i relativi uffici consolari e culturali. (Bisogna tuttavia considerare che nelle) zone rurali dell'Albania mancano servizi adeguati per la preparazione e vi sono culture (e metodologie scolastiche) molto diverse dentro il paese. (Già esistono, però,) esperienze positive che devono essere pubblicizzate, come le scuole bilingui (Esp. 8).

L'aspetto della formazione linguistica pre-partenza riveste grande rilevanza e dovrebbe essere oggetto di strategie ad hoc, anche bilaterali, sia per i minori che si preparano a raggiungere i loro familiari all'estero, sia per i minori che, nati all'estero, rientrano nella patria dei loro genitori, pur spesso non parlandone la lingua. Il supporto linguistico e di adattamento dovrà poi continuare dopo l'arrivo, ma mi sembra meno facile arrivare a un impianto di regolazione bilaterale di questo aspetto, che presuppone una presa in carico da parte del paese che riceve il minore. Si tratta nondimeno di un aspetto di grande rilevanza sotto diversi profili: per i paesi riceventi, per l'interesse a ridurre gli elevati tassi di abbandono scolastico da parte dei minori stranieri (mi chiedo se sia lo stesso per i minori di ritorno, non ho dati in questo senso) e per facilitarne il pieno inserimento nelle scuole e nelle comunità; per quelli di origine, come investimento chiave nelle politiche di sviluppo e di riduzione della povertà nelle aree meno sviluppate. Potrebbe sotto questo profilo essere un ambito di interesse per la cooperazione allo sviluppo e per la cooperazione territoriale. (L'elemento più difficile di una tale strategia è la) presa in carico da parte del paese/comunità che riceve il minore, nonché la limitatezza delle risorse e della disponibilità di competenze idonee a svolgere questi servizi; (si tratta inoltre) di una necessità a cui difficilmente le famiglie accordano priorità (Esp. 5)

È necessario organizzare corsi di breve e media durata per i minori, con focus particolare alla formazione linguistica, storica, culturale e nelle scienze naturali. Anche per l'implementazione di queste attività, oltre accordi e collaborazione bilaterale inter-governativa, sono necessari accordi inter-regionali, inter-provinciali ed intercomunali, nel contesto della cooperazione decentrata (Esp. 4).

c) Si ribadisce, infine, l'importanza di valorizzare l'esperienza dei minori ricongiunti o di ritorno nell'ambito dell'attività scolastica, eventualmente anche inserendo nuove linee guida a livello curricolare.

Intra-class communication could be strengthened by encouraging returnee pupils to share with their peers their experiences of life in a different culture, like that of Italy or Greece, so that minors who have always lived in Albania understand some of the challenges those coming from abroad are faced with. Whether this requires a more systematic approach at policy level whereby such instructions are made part of the school curricula or guidance given to teachers, or not, is a matter for the ministry of education to decide (Esp. 9).

It is worth moving beyond the 'deficit' model of the treatment of students. Albanian students will bring lots of knowledge of their own, perhaps a good base in aspects of learning and cultural knowledges that Italians could learn from. Migrant children are thus, not simply individuals who need help. They could also potentially offer new insights. All mediation and support must value the knowledge and input of the minors themselves. This should not be seen as an act of supporting vulnerable groups (alone) (Esp. 11).

Sharing of experience would help and this can be achieved through conferences and practical workshops where teachers from around the country participate and share their experiences and thoughts of dealing with these issues. Such conferences could be coordinated to be coupled with those organised for teachers of Albanian language in the Diaspora, which are already taking place on a yearly basis. Coordination with Albanian migrant organisations abroad is crucial at this point, since such language courses are usually offered with the support of these organisations. If there is one issue that Albanian migrant organisations abroad have engaged intensively with in the past, across several key destination countries and localities, is the Albanian language issue. Collaboration could be further extended to local language teachers in destination countries who work with Albanian pupils to teach them the host country language through extra-curricular activities. At this level, obviously bilateral/multilateral coordination at ministry level would facilitate efforts. Mapping out such a network of organisations, schools and individuals in Albania and key destination countries, establishing contact among them and making such information available online through the

relevant ministries of education's dedicated website to migrants would have significant benefits for all involved. (Esp. 9).

3.4. Sostegno psico-sociale (anche tra paese di origine e destinazione)

Il bisogno di sostegno psico-sociale e *counselling* viene menzionato da quasi la totalità degli esperti, come parte integrante di un percorso che punta ad un'integrazione sostenibile sia nel contesto di destinazione che di ritorno. In particolare, gli esperti sottolineano un bisogno di supporto alla famiglia transnazionale (sostegno alla gestione delle relazioni a distanza, nelle fasi del ricongiungimento o del reinserimento familiare successivo al ritorno) e di affiancamento individuale nell'elaborazione del progetto migratorio e dello shock culturale connesso alla partenza o al ritorno. Alcuni esperti ricordano anche la necessità di affrontare il disagio psicologico di chi ha vissuto uno stato di clandestinità o forte sfruttamento nel contesto di destinazione, che rende difficile tornare ad uno stato di equilibrio emotivo anche successivamente al ritorno (Esp. 11, 9). Questo ambito, che potremmo definire della salute mentale, va però trattato con sensibilità e attenzione in quanto pur essendo centrale soffre di uno stigma da parte della popolazione albanese poco aperta ad un sostegno di questo tipo (Esp. 9).

Psychological counselling is important especially for migrants struggling with their documentation and immigration status, particularly for countries such as Greece, where immigration regulations have been applied in practice in an arbitrary way. The psychological problems resulting from the fear of lapsing into illegality, even when the migrant is trying to stay legal in the destination countries, can be devastating for their well-being and the process of integration into the society. (...) Family mediation is another need that has emerged over the years, as migrant families are particularly vulnerable to crises because of changing cultural landscapes, pressures to change and adapt and at the same time pressures to hold the family unit together as part of existing cultural norms of origin society which still stigmatises divorce and non-traditional family structures. (...) For returnees, family mediation will be important, as the family needs to be mentally and physically prepared to cope with the needs of these returnees; for deported irregular migrants returning to Albania can be a traumatic event, considering how ties to destination country are often broken abruptly in such scenarios of forcible deportation (Esp. 9).

Communication – tends to be through phone so that on return migrants are faced with having to undertake face to face communication. It becomes difficult to translate short episodic relations to on-going continuous ones that arise out of co-presence. Both access to and ability to care become different when the affective/emotional element is faced with this discrepancy (Esp. 11).

Un aspetto particolarmente rilevante messo in luce dagli esperti, riguarda il fatto che politiche di sostegno psico-sociale, su entrambi i fronti del processo migratorio, possono risultare particolarmente importanti in quanto consentono di agire sul *network* sociale e familiare all'interno del quale i migranti sono inseriti. Come è noto, già a partire dagli anni '90, gli studi sulla migrazione, hanno messo in rilievo come il processo di integrazione, nel contesto di arrivo o destinazione, non sia determinato unicamente dalla traiettoria migratoria del singolo individuo, ma dal *network* di relazioni in cui esso si trova inserito¹⁶. Le relazioni familiari e comunitarie in cui i migranti sono inseriti influenzano, infatti, le decisioni individuali, il progetto migratorio, l'uso delle rimesse, le valutazioni soggettive, etc. Ad oggi, tuttavia, gran parte degli strumenti di *policy* tesi a gestire/promuovere le migrazioni (ad

¹⁶ Una recente riflessione su questo tema è proposta da Bertolani, 2011.

esempio, strumenti tesi a sostenere l'inserimento lavorativo, l'avvio di imprese, la canalizzazione delle rimesse) operano sul singolo individuo e sulle opportunità ad esso offerte. Minore attenzione è data al sostegno al migrante come parte di una famiglia o di una comunità. Questo aspetto, secondo gli esperti, dovrebbe invece essere tenuto in maggiore considerazione, ad esempio attraverso servizi di *counselling* o sostegno alla famiglia offerti nell'ambito di ASL, consultori o altri servizi (Esp. 9 e 8), oppure mediante schemi di supporto psico-sociale associati a servizi di orientamento e mediazione al lavoro (Esp. 1, 8 e 6) o a corsi di formazione (Esp. 11). Si tratterebbe, insomma, di compiere un passaggio, anche sul piano delle *policies*, dalla concezione neo-classica del migrante come attore individuale (i cui percorsi di mobilità sono essenzialmente motivati dal calcolo razionale della massimizzazione del profitto), a una concezione maggiormente tarata sui concetti di *network* ed *agency* (aperti dalla NELM - New Economics for Labour Migration) e a cui la maggior parte dell'analisi sul transnazionalismo ha dato nuova enfasi¹⁷.

At the more local level, it would be useful to have specifically trained staff to act as key social contact points with the aim of helping migrants coordinate actions to support their family members left behind such as older people or children. Together they would draw a plan of staying updated and in touch transnationally, how to deal with loneliness, as well as address emergencies and practicalities of living alone (cooking, washing, cleaning etc). Equally, these local level points could also be a first point-of contact for returnees who need specific psycho-social help as a result of stressful situations abroad in the past, stressful situations due to difficulties with re-integration in Albania, family break-up and so on. Given that Albanian local-level communities outside of the major cities are so small, anonymity and confidentiality must be assured in order for any such scheme to be successful. (The strength is) the opportunity to tackle a very sensitive issue for Albanian society and raise awareness among the populace of the supporting role the state can play (Esp. 9).

(Concentrare gran parte degli sforzi sull'inclusione lavorativa porta a) Non tenere in considerazione le reti familiari (in cui i migranti sono inseriti): l'inclusione non è solo lavorativa. I progetti implementati puntano esclusivamente sull'integrazione lavorativa, senza per il momento riuscire a toccare la sfera personale e relazionale, in un sistema che spinge ancora verso un migrante lavoratore prima che persona. Alle stesse strutture di orientamento può essere demandata almeno una parte del lavoro di assistenza psicosociale, di maniera che il supporto di questo tipo sia percepito come parte integrante del sostegno lavorativo, e meno stigmatizzabile (Esp. 1).

(È opportuno puntare su) centri di assistenza psico-sociale in collaborazione con enti anche non pubblici che offrono servizi sociali in diversi campi (e su azioni di) capacity building per il personale dei sportelli di migrazione per il sostegno psicologico, counseling, ecc. (La principale debolezza in questo campo è costituita dalla) mancanza di un sistema di riferimento (a cavallo tra paese di arrivo e di origine) per migranti con problemi psicologici o di salute mentale specialmente per migranti che rientrano. Il Budget è insufficiente e insostenibile. (Tuttavia esistono già) buoni esempi dall'Italia (Esp. 8).

This could be seen as just another component to the NES info points bilateral collaboration (Esp. 6).

Training needs (have) to be considered as a way of building not only knowledge but also social networks. A lot of jobs are given on the basis of whom you know, not what you know. Attending training events can help people to build such networks (Esp. 11).

L'Esp. 2 ricorda che nell'ambito della strategia Nazionale per la Reintegrazione (2010-2015), al fine di favorire il reinserimento dei migranti di ritorno nell'ambito del sistema sanitario nazionale, è stato impostato un Servizio Sanitario Psico-Sociale e Mentale presso i

¹⁷ Si veda a questo proposito Castles, 2012.

Dipartimenti della Salute Pubblica. L'obiettivo è quello di erogare informazioni sui servizi sanitari e offrire un servizio di sostegno psico-sociale, qualora questo si riveli necessario. Il personale dei servizi sanitari dovrà essere aggiornato al fine di renderlo pronto a soddisfare il bisogno di orientamento e supporto psico-sociale da parte dei migranti di ritorno.

Come nel caso degli Sportelli Immigrazione, è necessario valutare l'effettiva conoscenza e utilizzo da parte dei migranti di ritorno di questa opportunità e il suo concreto funzionamento. È inoltre opportuno chiedersi se e come un sistema di questo tipo possa interagire con i migranti all'estero e con servizi analoghi nei contesti di destinazione, andando nella direzione auspicata dall'Esp. 9. Ponendosi in un'ottica transnazionale, l'Esp. 9 ricorda, infatti, che offrire sostegno alla famiglia transnazionale vuole anche dire estendere il livello di comunicazione tra il migrante all'estero e i servizi (specialmente quelli che seguono i familiari *left behind*, come scuole o centri diurni) nel paese di origine.

The advent of internet applications such as Skype and Facebook have revolutionised the way transnational communication takes place, especially pertinent for migrant families spread across two or more places. Often someone who migrates may already use a variety of communication channels with friends and relatives who live in other countries. Such communication often intensifies prior to migration as migrants make arrangements for their journeys. This communication can be directed horizontally – towards friends and families, but also vertically - to link with service providers such as care services that will be important supporting actors for family members in need of care left behind. (...) The need to have designated contact points within local care service providers such as school and social services where pre-migrating individuals can lodge their needs for targeted services. For example, they may want to alert the contact point in the local school about their departure in order to soften the impact this migration might have on their children's scholastic performance. The contact point may draw up a plan together with the parent in order to support the child through, especially in the first weeks and months post-migration, making use of direct transnational communication channels. The same could be applied in the case of social services in relation to older or other frail members of the family left behind (Esp. 9).

A monte è necessario istituire sistemi in grado di monitorare eventuali atti di razzismo o mancato rispetto dei diritti umani. Servizi di ascolto dedicati a coloro che ritengono di aver subito delle violazioni dei propri diritti potrebbero essere un primo passo in questa direzione.

The most obvious element to emphasise here is the support that the Albanian relevant authorities should give to migrants abroad by advocating for their rights and a dignified life through negotiating bilateral agreements or actively coordinating their work with their peers in key destination countries. Acts of violence against Albanian migrants, whether with or without documents, by host country authorities should not be tolerated but taken up in bilateral discussions. The Ombudsman in Albania and their counterparts in migrants' host countries need to coordinate actions so that their services can be offered to migrants in such situations, as such situations are clearly the source of much distress, anxiety and mental health problems (Esp. 9).

The issue of how Albanians are racialised in Italy may need specific attention. Moreover, Italy is itself a country with people from many different parts of the world, more so than Albania, possibly. As such issues of race look different in Italy than they do in Albania. It might be worth thinking about how to support Albanians to understand how race works in destination countries. In the UK there are sometimes complaints about how African migrant care workers treat British citizens of South Asian descent and vice versa. Similarly South Asian doctors in the UK may not treat African patients very well. Some psycho-social support may be offered both to those who receive care and those who provide it in order to help them cope with the type of race issues that exist in destination countries (Esp. 11).

3.5. Esigibilità/portabilità dei diritti e cumulo dei contributi

È questo un ulteriore tema evidenziato dagli esperti e che dovrebbe essere affiancato con un orientamento al sistema previdenziale del paese di immigrazione e alla possibilità di verifica degli estratti contributivi (Esp. 1, 11).

Transferable pension/rights based on a demographic variable such as age, rather than nationality or EU membership is important. Transferable employment pensions is also important though this has to be moderated by the fact that for many people membership of an employment pension scheme is not the norm. Those with highly mobile careers in middle income groups will also face the same problem, especially when work is done through subcontracting rather than through wage employment. Every individual becomes an 'entrepreneur' and falls outside of safety nets (Esp. 11).

Come ricordano gli Esp. 2, 4, 10 e 8, la soluzione del tema della portabilità dei diritti è di carattere nazionale e deve essere frutto di un accordo fra governi e rispettivi istituti: in particolare il Ministero Lavoro e Politiche Sociali e l'ISSH (Istituto albanese per le assicurazioni sociali), per quanto riguarda l'Albania, e il Ministero del Lavoro e l'INPS per quanto riguarda l'Italia. Tuttavia anche alcune esperienze che oggi vengono promosse dal basso, nell'ambito di collaborazioni transnazionali, sono giudicate utili. Una buona pratica individuata da alcuni esperti (Esp. 1 e 8) è rappresentata dagli sportelli aperti, a partire dal 2007, dal patronato Acli (un'associazione non profit italiana con sedi in tutta Italia) a Scutari e a Tirana, e sostenuti dall'ONG Ipsia, che offrono informazioni e accompagnamento sulla normativa esistente in materia di migrazione regolare e sulla posizione previdenziale maturata in Italia e in Albania. Nel 2012 è stata avviata una sperimentazione ulteriore con il Patronato, sempre sul tema previdenziale, cioè sono stati avviati 3 sportelli in Italia (Savona, Firenze e Milano) in cui i cittadini albanesi, che lavorano regolarmente in Italia, grazie al supporto degli sportelli di Scutari e Tirana in contatto con l'Istituto di Previdenza albanese possono ricevere informazioni rispetto alla loro posizione contributiva e quindi previdenziale in Albania.

Sul medio termine, l'ingresso dell'Albania in UE, porterà ad una regolazione del problema pensioni rendendo possibile la portabilità dei contributi. Tuttavia la questione resterà irrisolta per coloro che si trovano nell'impossibilità di accedere al mercato formale nei contesti di destinazione e che soggiornano per brevi periodi (Esp. 11). Anche pensando a questi soggetti, alcuni esperti (5, 8) evidenziano la necessità di fare leva su schemi pensionistici integrativi.

Portability is a major issue but in relation to pensions. Those who have pensions may leave that behind when they return to their country of origin – it would be ideal if these amounts could be transferred. However, many migrants will not be paying into the system of the country of destination. There is likely to be a gendered dimension to this with women more likely to work in sectors with poor pay and entitlements and with little or no access to pension (Esp. 11)

La definizione degli accordi tra Italia e Albania per la portabilità e il cumulo dei contributi pensionistici ha fatto molti passi avanti negli ultimi 5 anni. Si tratta di una materia che richiede necessariamente la ratificazione di accordi bilaterali. Insieme all'approvazione del regime visa-free per brevi soggiorni tra Albania e UE, la portabilità dei contributi favorisce la mobilità transnazionale del lavoro e tende a ridurre la caduta in situazioni di irregolarità. Strategie a breve termine possono concentrarsi sulla facilitazione per i migranti albanesi dell'accesso a schemi pensionistici su base volontaria (Esp. 5).

3.6. Un bisogno particolarmente acuto: la questione degli anziani di ritorno o *left behind*

Nell'analisi dei bisogni connessi al processo migratorio, una delle tendenze poste con maggior enfasi dagli esperti riguarda l'aumento del bisogno di assistenza delle persone anziane: sia quelle lasciate indietro (i così detti *orphan pensioners*, De Soto et al., 2002), sia quelle che tornano a seguito della conclusione del progetto migratorio (Esp. 1, 11, 9, 7). La questione dei minori *left behind* resta invece sullo sfondo e tenderà, secondo gli esperti, a ridursi nel tempo.

Generalmente nella famiglia tradizionale albanese, i genitori convivono insieme con uno dei loro figli, di solito con il figlio più piccolo, che si prende cura di loro. Durante il periodo di transizione il processo di migrazione ha creato un nuovo fenomeno sociale, gli anziani isolati e 'abbandonati' il cosiddetto fenomeno di 'orphan pensioners' (De Soto et al, 2002) (Esp. 7).

Gli esperti ritengono che il numero di anziani *left behind* aumenterà a causa del crescente processo di ricongiungimento e stabilizzazione all'estero e di legislazioni sul ricongiungimento (nei principali paesi di destinazione degli albanesi) progressivamente più restrittive (in Italia è il caso della Legge 160/2008). Le maggiori opportunità di circolazione rese possibili dalla liberalizzazione dei visti per soggiorni brevi (Esp. 9), che riducono l'impatto del *care drain* (ovvero il drenaggio di cure dal paese di origine), potrebbero nel futuro essere in parte bilanciate, in negativo, dal rafforzarsi di un'emigrazione verso mete lontane come l'Australia e gli Stati Uniti, dove la crisi è meno forte e la valorizzazione del capitale umano è maggiore (Esp. 11). Il contemporaneo aumento del tasso di ritorno, potrebbe non ridurre il problema degli anziani soli, per via della tendenza dei migranti di ritorno a stabilirsi nei centri maggiori come Tirana o Durazzo dove le opportunità di trovare lavoro sono maggiori (Esp. 9, 1).

Più in generale, sebbene il ruolo della famiglia resti centrale nell'erogazione della cura (Esp. 9, 6), anche in Albania, la disponibilità all'offerta di cura informale all'interno del nucleo familiare si riduce: per via della migrazione interna e internazionale (*care drain*); per una concezione della famiglia che fa sempre più propria una 'cultura della distanza' (molti anziani hanno del resto loro stessi avuto esperienze di migrazione – Esp. 9); a causa del crescente impegno delle donne nel mercato del lavoro, soprattutto informale (Esp. 1; CE, 2008); come conseguenza della trasformazione demografica in corso, apparentemente più accelerata per le famiglie coinvolte dal processo migratorio (Esp. 5). Infatti, sebbene l'Albania sia ancora uno dei paesi più giovani d'Europa, si riduce il tasso di fertilità e aumenta l'aspettativa di vita alla nascita (dunque si riduce il numero di figli che possono assistere i genitori anziani).

(Secondo una ricerca curata da Nomisma¹⁸) in media, le famiglie in Albania che hanno parenti stretti all'estero hanno tra i loro membri un numero di minori inferiore alla media delle famiglie che non hanno parenti all'estero e un numero superiore di persone con almeno 65 anni. La percentuale di famiglie con minori è intorno all'11,9% (15,7% nelle aree rurali, 8,6% in quelle urbane), ma si approssima a zero se il primo familiare emigrato si trova all'estero da oltre 10 anni. Nel 37,6% delle famiglie prevalgono invece le persone anziane, o comunque bisognose di assistenza quotidiana (Esp. 5).

Secondo l'ISTAT, nel 2010, la proporzione della popolazione anziana in Albania arriverà al 12%, e nei prossimi 35 anni raddoppierà. Inoltre, una ricerca fatta dall'Associazione Albanese della Geriatria, nell'ottobre 2011, parla di 37.000 anziani che vivono al di sotto

¹⁸ Migravalue (2008), *Fostering the social dimension of the migration-development nexus in Albania: concrete orientations*, Nomisma, Bologna.

della soglia di povertà e di un numero preoccupante di anziani nelle zone rurali che non ricevono nessuna previdenza sociale (soprattutto le donne sono le più discriminate)” (Esp. 8).

Una questione giustamente rilevata da alcuni esperti (7, 11 e 9) riguarda il ritorno di lavoratori migranti anziani. L’Albania ha una popolazione residente all’estero pari al 50% della popolazione attualmente residente in Albania. Molti dei cittadini partiti nel periodo dell’emigrazione di massa durante gli anni ’90, potrebbero essere in procinto di ritornare. Questa fascia di popolazione può ritrovarsi con reti familiari affievolite nel paese di origine (Esp. 11) e pochi contributi accumulati (Esp. 7).

The challenges of growing old in destination countries when you are removed from your family network are a significant issue into the future. The challenge of returning and finding that you are faced with attenuated social relations because of extended periods away and hence, have less access to informal care (Esp. 11).

I expect there will be increasingly more elderly living on their own, as I expect that a return of retirement will take place, especially of those not often with the best financial capital or in the best of health. Thus, increased demand for hands-on care will need to be anticipated which will need detailed legislation as not all demand will be met by the statutory services (Esp. 9).

Ciò a sua volta aumenta la pressione sui servizi pubblici locali e i potenziali costi e riduce ulteriormente la sostenibilità finanziaria di un sistema di protezione pubblico per gli anziani che, fino ad oggi, è stato un ambito di spesa importante per il governo albanese (le pensioni assorbono una parte molto alta della spesa sociale albanese ed hanno assorbito circa il 60% dell’aumento della spesa sociale tra il 2000 e il 2005 – Esp. 11; Commissione Europea 2008).

Nel medio termine, una minaccia per il sistema dei servizi sociali può essere il ritorno dei migranti anziani che non hanno versato contributi per le pensioni. Nonostante i pochi studi in questo campo, la questione della sicurezza sociale per i migranti internazionali è sempre stata al centro dell’attenzione in Albania. Ci sono diverse ragioni che si collegano tra loro nella questione dell’assicurazione sociale dei migranti internazionali. La prima è che lo stock di migranti rappresenta circa la metà della popolazione residente in Albania (WB, 2012). Anche se gli albanesi che migrarono nei primi anni ’90 sono stati caratterizzati da una giovane età, dopo due decenni non è lontano il giorno che un certo numero di migranti dovranno raggiungere l’età della pensione. Inoltre, gli immigrati albanesi, soprattutto durante il primo decennio della migrazione, erano illegali e la maggior parte di loro che lavorava in nero, e dunque non pagava i contributi. Regolarizzazioni in Grecia (1998, 2001) ed Italia (1995, 1998, 2002) hanno dato ai migranti albanesi una maggiore sicurezza sociale, stipendi e condizioni di lavoro migliori. Tuttavia, molti migranti hanno continuato ad essere illegali, a lavorare al nero o ad essere disoccupati. Di recente, la crisi economica (in particolare in Grecia) fa sì che molti immigrati albanesi tornino a lavorare nel settore informale (Esp. 7).

A fronte di questo scenario, gli esperti individuano un bisogno crescente di:

- Servizi per gli anziani (cura a domicilio, specialmente nelle aree rurali; centri diurni e di ricovero, specialmente nelle aree urbane; visite programmate e a domicilio di specialisti), e accessibilità a tali servizi.
- Personale specializzato (geriatri negli ospedali; nuove figure di operatori sociali e assistenti familiari (Esp. 1 e 11).
- Pensioni/assicurazioni integrative per i migranti di ritorno, con pochi contributi accumulati (Esp. 10), e problemi di cronicità crescenti.

Sul fronte della *governance*, la crescita di una fascia di popolazione anziana bisognosa di assistenza sociale sottolinea e acuisce l’esigenza di una maggiore integrazione tra assistenza

sociale e sanitaria (Esp. 8)¹⁹ e di un'accelerazione nel processo di de-istituzionalizzazione dei servizi (Esp. 10).

Gli anziani rimasti soli per via dell'emigrazione dei propri familiari in Albania costituiscono sempre di più una fascia soggetta a marginalizzazione sociale. Un servizio di assistenza domiciliare, in grado di sostituire la cura del nucleo familiare diviso, è indispensabile. (...) Tale problematica può passare da un livello di intensità medio-basso ad un livello medio-alto già a cominciare dal medio periodo, complici le tendenze all'invecchiamento della popolazione in Albania e il trend restrittivo nella concessione di permessi di soggiorno per ricongiungimento familiare in Italia. (...) Il tema delle pensioni integrative diventa sempre più rilevante quando ci si riferisce ai migranti di ritorno dei primi anni novanta, i quali, per ragioni principalmente sociali ed affettive, decidono di rientrare per trascorrere la terza età in Albania. (...) (Questo problema) è destinato ad avere un peso specifico, sempre più rilevante, tenuto conto anche dalla normativa esistente non sufficientemente chiara, sia dal lato Italia che dal lato Albania. (...) E' inoltre necessaria la trasformazione degli attuali istituti residenziali in centri diurni o gruppi appartamento (Esp. 10).

Al di là di questi bisogni ritenuti prioritari, alcuni esperti accennano all'esigenza di servizi transnazionali (Esp. 1): ad es. la necessità per i figli emigrati, di rintracciare, anche dall'estero, persone o strutture ospedaliere addette all'assistenza degli anziani. Mentre altri (8, 9) si riferiscono al bisogno di coinvolgere gli anziani ad una vita più attiva (giovani anziani senza nipoti potrebbero del resto costituire essi stessi una risorsa di cura).

In Albania, l'attuale offerta di servizi – sia nel pubblico che nel privato e nel privato sociale – attualmente non sembra in grado di rispondere alla crescita dei bisogni degli anziani, resa più rapida e acuta dai processi migratori: risorse economiche e organizzative insufficienti, il lento processo di decentramento e de-istituzionalizzazione dei servizi, la forte emigrazione del personale socio-sanitario, sono tra i principali fattori che conducono a questo risultato.

L'attuale situazione dei servizi offerti ai cittadini, anche se sta migliorando, non copre tutti i loro bisogni. La causa è spesso l'impossibilità economica e organizzativa dello Stato a creare nuovi servizi. Negli ultimi anni, si nota una particolare attenzione ai minori, anche se il sistema multidisciplinare di protezione dei bambini, non è completo. Mancano i servizi per gli anziani nella maggior parte del territorio (per coinvolgerli ad una vita attiva e sana, una particolare attenzione alla loro nutrizione e alla solitudine). La fase transitoria che il paese sta passando e il decentramento del potere locale non ancora compiuto, non aiuta a questo proposito (Esp. 8).

¹⁹ Da questo punto di vista, l'Esp. 8 mette in luce alcuni passi avanti che si sono già registrati nel sistema albanese, ma che dovrebbero essere rafforzati specie nel campo dell'assistenza agli anziani: "Nel nuovo contesto della Strategia Nazionale per lo Sviluppo e l'Integrazione del Ministero della Salute si fanno sempre più presenti varie forme d'integrazione a livello locale sociale-sanitario e pubblico-no profit. Questi servizi integrati sono indirizzati principalmente alla medicina di base e alla sanità pubblica, per rispondere alla domanda della popolazione nell'ambito della prevenzione e promozione della salute, nelle cure palliative, curative e di riabilitazione. Alcuni di servizi integrati in Albania sono: a) Il servizio che si offre nell'ambito del Programma Nazionale della Lotta contro l'AIDS, dove ci sono servizi integrati tra sanitario e sociale e anche tra pubblico e ONG non profit, specie negli ambiti Counselling e Prevenzione, ma anche della cura, e si prevede la presa in carico del paziente da parte dei servizi socio- sanitari e l'offerta di un assegno di cura. b) I servizi offerti nei Centri di Salute sparsi sul territorio, che devono essere integrati e composti da medici di famiglia, infermieri, ostetrici, dentisti, operatori di sanità pubblica e da operatori di comunità, come previsto dal nuovo "Pacchetto di servizi" approvato solo a giugno 2009. Le forme d'integrazione esistenti hanno, tuttavia, bisogno di migliorare: di essere programmate, previste e coordinate nell'ambito di Piani nazionali di salute. È anche necessario un opportuno *bench marking*. Un'esperienza di integrazione che potrebbe essere proposta in Albania è quella dell'Assistenza Domiciliare Integrata, con l'obiettivo di assistere i pazienti con patologie trattabili a domicilio, per ottimizzare i costi ospedalieri, ma assicurando comunque la continuità assistenziale.

In Albania attualmente ci sono solo sei istituzioni pubbliche (case per anziani) funzionanti con una capacità di 400 posti e 10 quelli privati con una capienza di circa 300 posti.²⁰ È stata notata una crescente domanda di case per gli anziani ma il servizio sociale a Tirana può soddisfare solo fino al 50 per cento delle domande nel 2008 (Gedeshi e Gjokuta, 2008). Questo aumento è direttamente legato all’impatto della migrazione, e questa situazione ha trovato i servizi statali impreparati ed incapaci di offrire i servizi necessari. Inoltre, molti anziani hanno bisogno di un servizio medico specialistico e alle cure mediche nelle loro abitazioni. Nel frattempo la qualità del servizio sanitario si è ulteriormente aggravata durante la transizione. Secondo uno studio di Open Data (un progetto finanziato dalla Fondazione Soros) in Albania il numero di medici, infermieri e posti letto ospedalieri per 1000 abitanti è diminuito dal 1989. Nel 2007, l’Albania aveva 1.15 medici per 1000 abitanti, mentre nel 2000 ne aveva 1.35. Anche nel 2007 ci sono stati 2,93 posti letto per 1000 abitanti rispetto al 3,4 nel 2000 (Esp. 7).

La situazione si rivela particolarmente delicata per la fascia di anziani che va incontro a un processo di crescente pauperizzazione (calo delle rimesse a fronte di pensioni troppo basse per coprire bisogni minimi, assenza di contributi accumulati, aumento delle spese *out-of-pocket* – Esp. 9; WB, 2012). Resta però scoperta anche la fascia di popolazione maggiormente sostenuta dal flusso di rimesse e potenzialmente interessata a servizi di più alta qualità.

In molti casi, questi anziani possiedono delle risorse finanziarie, grazie all’aiuto dei loro figli che lavorano all’estero, ma hanno uno stress psicologico e sono privi di assistenza e servizi sociali. Inoltre si osserva la scarsità di istituzioni specializzate che può prendersi cura della terza generazione (Esp. 7).

- a) Sul piano delle *policy*, le raccomandazioni degli esperti abbracciano alcuni punti cruciali, che vengono sotto riportati. Innanzitutto, poiché la problematica degli anziani *left behind* o di ritorno è una tematica emergente, su cui gli studi sono ancora deficitari, gli esperti raccomandano di promuovere, attraverso progetti di cooperazione bilaterale, una migliore analisi del bisogno nei diversi territori.
- b) In secondo luogo, come accennato sopra, la trasferibilità dei contributi e il potenziamento dell’offerta di pensioni integrative (puntando ad includere anche chi ha avuto la possibilità di lavorare in modo intermittente nel contesto di destinazione), appaiono un passo ineludibile per promuovere il rispetto dei diritti e le opportunità di cura dei migranti che tornano in età matura.

Il profilo tipo degli anziani di ritorno è quello di persone che hanno passato la loro vita lavorativa all’estero e decidono di passare la propria vecchiaia nel paese di origine. La strategia più efficace di protezione sociale degli anziani di ritorno è la regolamentazione efficace della portabilità (e cumulabilità) dei contributi pensionistici (Esp. 5).

- c) Anche al fine di assicurare una maggiore sostenibilità delle politiche promosse, diversi esperti raccomandano di rafforzare le politiche di sostegno ai familiari che offrono cura – spesso 24 ore al giorno – all’interno delle loro stesse famiglie. Servono ad esempio centri di sollievo per i familiari e un sistema di cura a domicilio pubblico che consenta di affiancare e sostituire (almeno per brevi periodi) la cura offerta dai familiari con la cura offerta da operatori specializzati. È questo un ambito strategico per le politiche sociali albanesi, in quanto la cura offerta dai familiari è quella maggiormente accettata nella

²⁰ Intervista con Mr. Gëzim Tushi, esperto sui Servizi Sociali a Tirana.

cultura albanese, ma anche perchè in termini di sostenibilità finanziaria, non è pensabile di poterla sostituire integralmente attraverso servizi pubblici o privati. È dunque necessario pensare a politiche che integrino e pongano in sinergia differenti risorse e diversi livelli di assistenza agli anziani.

Support and facilitate respite time and leisure for adult carers who are informally looking after frail elderly at home (often daughters-in-law looking after parents-in-law). These are often women who are 24 hours on-call caring within the family environment. 2) Supporting them with replacement care provision for a few days through trained staff could be very beneficial to the system of care and to the persons involved. If such informal care was evaluated in monetary terms it would be impossible for the public authorities to match it, should it fail. Hence, it is in its benefit to support this informal care as the spending on it now is a fraction of the cost it would have to meet in its absence (Esp. 9).

- d) Come già accennato, gli esperti ritengono anche necessario aumentare l'offerta di centri diurni nelle città più grandi e l'assistenza a domicilio, soprattutto nei villaggi e nelle aree agricole. In questo campo, al fine di contrastare la crescente tendenza alla polarizzazione sociale (Esp. 10), un ruolo centrale dovrebbe essere giocato dal terzo settore e dalla nascente cooperazione sociale. A fianco ad un potenziamento dei servizi, l'Esp. 5, raccomanda il rafforzamento di sistemi di valutazione e certificazione dei servizi; mentre gli Esp. 9, 1 e 8, ricordano l'importanza di un lavoro sulla comunicazione alla cittadinanza e la messa in rete delle informazioni sui servizi esistenti.

Creare una rete di servizi integrati di Assistenza domiciliare in Albania, seguendo l'esempio italiano (dove partecipano vari settori assistenziali, socio-sanitari, ecc sia a livello locale che centrale) o presso strutture in partenariato con enti privati convenzionati (Esp. 8).

Accanto alla già citata necessità di maggiore offerta di servizi sociosanitari è indispensabile la messa in rete delle informazioni sulle risorse presenti sia nel territorio di partenza che in quello di arrivo (Esp. 1).

Bear in mind the difference between issues faced by elderly in rural and urban areas, in remote regions and in densely populated towns. For example, it is not financially feasible to set-up and maintain day-care centres or multi-purpose centres in remote rural areas where not only is there a population depletion due to internal and external migration, but also the very structure of villages is not conducive to using such centres. Instead, befriending services may be designed, whereby individual carers or family assistants visit elderly people at regular intervals in their own home. On the other hand, such centres would be preferable in densely populated and other major urban areas, to allow elderly people to exit their house-bound isolation and mix with others of similar interests and concerns. Such outdoor activities are very important for grieving widows in particular, especially if they are then left completely on their own after the death of their partner. (It is important to) Encourage social enterprises and not-for-profit organisations to enter the field of services; they can design care plans together with the elderly concerned and their family members, and offer such care themselves (Esp. 9).

L'Albania si trova di fronte allo stesso dilemma europeo: possiamo permetterci un welfare costoso? E' possibile che sia sostenibile? L'opzione possibile della privatizzazione può relegare il potenziamento del terzo settore ad un fattore di mercato, impedendo la costruzione di un welfare comunitario (Esp. 10).

- e) Gli esperti raccomandano inoltre di rafforzare le competenze nel settore della cura agli anziani, anche sviluppando percorsi di formazione e accreditamento su scala bilaterale (Esp. 9), e progetti di valorizzazione delle competenze di chi torna. Poichè si tratta di una professione ancora fortemente sottopagata e svalutata, è necessario introdurre nuove

forme di incentivo e riconoscimento della professione (ad esempio attraverso l'adozione di albi e il riconoscimento della professione), in modo tale da ridurre lo stigma associato a questo tipo di impiego. Da questo punto di vista appaiono particolarmente interessanti i percorsi di accreditamento e certificazione bilaterale delle competenze, sperimentate, anche a livello transazionale, da alcune cooperative italiane, come ad esempio Anziani e Non Solo (si veda a questo proposito Ligabue, 2012).

Train individuals as professional carers by including these courses in the list provided by the National Employment Centres; such courses could be accredited for use abroad if the programme is coordinated with partners in destination countries such as Greece and Italy. To encourage the carers to work in Albania before emigrating abroad, agree with Italian counterparts that individuals need to have experience as well as training to be eligible for applying for such jobs abroad. In addition, offer on-going training and emotional and legislative support as well as other non-monetary incentives in order to make it attractive to work in this sector. (I recommend to) value returnee older people's own experiences of caring for others in host countries and enable them to disseminate such knowledge and experience by becoming mentors to younger carers or inviting them to contribute to practical workshops in courses for care staff (Esp. 9).

Persone/professionisti che hanno acquisito competenze in tali servizi in Italia, devono essere coinvolti nelle strutture simili in Albania (Esp. 8).

- f) Se, come si è visto, gli esperti raccomandano un'estensione e un potenziamento dei servizi di cura, l'Esp. 9 ricorda la necessità di aggiornare la legislazione esistente, anche al fine di: allargare il range di attori a cui viene concessa l'autorizzazione ad offrire cura, inserire un obbligo di accreditamento da parte dei servizi, introdurre nuove misure per sostenere il lavoro dei familiari che offrono cura all'interno delle proprie famiglie.

As informal family care is set to be on the decline due to the range of reasons explained in the first round of this exercise, measures should be taken to tackle the situation before it is too late. Any action by the public authorities ought to have the family in the centre and aim to support it in order to provide the best care possible for their elderly members. The Albanian government needs to update its legislation on caring for the elderly, by: 1) creating an efficient and effective legislative framework; 2) widening the range of actors that are allowed to provide care; 3) strengthen monitoring and evaluation services and bodies by incorporating clear accountability procedures; 4) legislation is important not only to supervise public areas of services (whether services are provided by government, private or non-profit organisations), but equally to frame working in the domestic sphere. Such regulation should cover live-in carers as well as those who only visit such elderly on a regular basis (Esp. 9).

CAPITOLO II

Migrazione e servizi: nuovi equilibri tra attori del welfare e nuove prospettive di cura

Introduzione

Eleonore Kofman e Parvati Raghuram (2009) ricordano come “il regime della cura possa essere concettualizzato come l’organizzazione istituzionale e spaziale preposta all’erogazione della cura”. I diversi regimi della cura differiscono sulla base della diversa relazione che si instaura tra le principali fonti del welfare, costituite da Stato, Famiglia, Mercato e ‘comunità’(intesa come la dimensione che include il terzo settore, così come le agenzie di volontariato e le reti di vicinato). Per dare maggior evidenza a questa idea, alcuni autori hanno coniato l’immagine del ‘diamante della cura’ (Evers, 1996; Jenson, 2003).

Le migrazioni internazionali – creando nuove sfere di bisogno di servizi alla persona – hanno un impatto su tutti questi livelli.

Nella sezione che segue riportiamo l’opinione degli esperti riguardo al ruolo dei diversi attori del sistema di welfare albanese (famiglia, settore privato, terzo settore e settore pubblico) nel rispondere ai bisogni di servizi alla persona dipendenti dalla migrazione e vedremo rapidamente come questi diversi angoli si aprono per rispondere a dinamiche transnazionali. È interessante notare come la transnazionalizzazione dei diversi livelli del diamante della cura (famiglia, settore privato, no profit e settore pubblico) appaia spinta da forze diverse: nel caso della famiglia sono i suoi stessi membri a riorganizzare spontaneamente l’offerta di cura su scala transnazionale; il settore privato è quello più pronto a recepire la domanda di servizi delle famiglie migranti, intercettando il flusso delle rimesse, ed è anche quello più pronto ad attrarre le competenze dei migranti di ritorno; la transnazionalizzazione del settore no profit è fortemente sostenuta dalla cooperazione allo sviluppo, e si orienta dunque a rispondere a bisogni identificati dai principali *donors*. A livello pubblico, il processo è guidato principalmente dal dialogo con la Commissione Europea.

A conclusione del capitolo, come suggerito da uno degli esperti, ci soffermiamo brevemente anche su come cambiano le rappresentazioni della cura a seguito del processo migratorio. Infine, poiché il ruolo del terzo settore e al suo interno la nascente cooperazione sociale vengono definiti ambiti cruciali per l’offerta di welfare in Albania (e in particolar modo per rispondere ai bisogni inevasi conseguenti al processo migratorio) daremo conto delle raccomandazioni di *policy* suggerite dai partecipanti per rafforzarli.

2. La famiglia

La famiglia è ad oggi il principale attore verso cui si indirizza la domanda di cura dei soggetti coinvolti dal processo migratorio, specialmente in relazione alla cura dei membri 'left behind' (Esp. 9).

Currently, the burden of care is for the major part on the shoulders of the family. They are providing almost entirely the care for the elderly left behind, with the exception of a handful of residential and day-care centres run by central and local authorities, or the third sector. The private sector has started to enter the scene in the form of private drop-in day care or some residential homes, but here again it is (wealthy) families that provide the finances for the care. Families also provide most hands-on care for children left behind which is usually in family (kinship), although in some extreme cases children are put in orphanages. Families shoulder most of the burden when individuals are taken to state-run hospitals: not only are families asked to pay cash in hand for even the most minor services such as an injection (even though medical care is supposed to be free), but care is also required of them in the form of nursing the patient throughout their stay in care (Esp. 9).

Sebbene gli esperti ritengano che tale centralità perdurerà nel medio e lungo termine (9, 6), il livello di cura informale assicurato dalla famiglia, come già accennato sopra, andrà riducendosi, specie per quanto riguarda gli anziani, a causa del crescente flusso di ricongiungimenti all'estero, della transizione demografica che porta ad un progressivo invecchiamento della popolazione (più accentuata nel caso delle famiglie transnazionali), del maggiore impiego lavorativo delle donne, di una più radicata tendenza a costituire famiglie nucleari, e di una più diffusa 'cultura della distanza' dovuta al perdurante processo migratorio. Sebbene manchino studi specifici sul tema, è inoltre verosimile pensare che l'elasticità della famiglia nel riorganizzare la cura all'interno dello spazio transnazionale si riduca quando ad essere lasciati indietro sono gli anziani piuttosto che i minori. L'isolamento degli anziani (specie nelle aree rurali – Esp. 9) è dunque considerato in crescita. Contemporaneamente si prevede un aumento di anziani di ritorno, con legami familiari affievoliti, e dunque con una capacità limitata di attingere a un bacino di cura informale (Esp. 11).

In conclusione, anche a causa del processo migratorio, parte dei bisogni di cura, ad oggi soddisfatti dalla famiglia, potranno, sul medio e lungo termine, orientarsi maggiormente verso il sistema di welfare formale (pubblico, privato o terzo settore).

3. Il settore privato

Il settore privato, la cui presenza nel sistema di welfare albanese è in crescita (WB, 2012), è stato fino ad oggi pronto a cogliere la domanda di servizi proveniente dalle famiglie coinvolte nel processo migratorio (specialmente in ambito formativo e sanitario) intercettando il flusso delle rimesse. L'Esp. 5 nota che: "i servizi privati sono stati spesso capaci di intercettare sia la domanda in loco che quella all'estero". Tuttavia non sempre i risultati raggiunti sono stati ottimali e viene rilevato, specialmente nel campo della formazione, uno scarto significativo rispetto alle domanda del mercato del lavoro nazionale e internazionale (Esp. 1 e 9).

The private sector has become more involved especially in providing education services, although these again have flooded the labour market with more university graduates whose qualifications cannot be absorbed by the internal labour market, and are hardly matching the needs of international markets, with only few exceptions (Esp. 9).

Secondo gli esperti, nel futuro, il ruolo del privato nel rispondere alla domanda di servizi alla persona aumenterà, in parte a causa dei tagli alla spesa pubblica, in parte, almeno secondo l'Esp. 4., per la trasformazione culturale in corso che porta una parte della popolazione albanese a preferire il sistema privato a quello pubblico (identificato col vecchio regime comunista).

Come è facile immaginare il rischio messo in evidenza dagli esperti, rispetto ad un'espansione eccessiva del settore privato, è quello di creare un sistema di welfare a due velocità con un'ampia fascia della popolazione esclusa.

La dipendenza degli individui dal settore pubblico diminuirà in parallelo con l'evoluzione della loro preferenza del settore privato ed del rafforzamento di questo settore. Questo (processo) verrà influenzato anche dal fatto che le prossime generazioni non avranno la stessa percezione e dipendenza dal pubblico come lo ha, attualmente, la generazione che ha vissuto sia nel periodo del socialismo reale che nei primi venti anni del sistema democratico in Albania. La dipendenza degli individui dal settore pubblico diminuirà in parallelo con lo sviluppo del settore privato, e con la diminuzione del settore pubblico nella distribuzione dei servizi (Esp. 4).

With further implementation of neo-liberal policies we are seeing a further reduction in statutory provision of the welfare mix, while at the same time the role of the third and private sector has been on the increase (Esp. 9).

In Albania il ruolo del settore privato nella prospettiva a medio e lungo termine aumenterà. Questo si riferisce ai diversi fattori, come la filosofia liberale per quanto riguarda al passaggio dei servizi sociali dal settore pubblico nel settore privato, la facilitazione del bilancio dello Stato, l'aumento della qualità del servizio, la riduzione della corruzione, ecc. Si noterà in particolare nella sanità, istruzione, comunicazione, formazione professionale, agenzie di consulenza e di occupazione, ecc. Il terzo settore, che in Albania non è una tradizione, avrà un ruolo nella cura per l'assistenza sociale agli anziani, bambini e per i gruppi vulnerabili (Esp. 7).

L'Albania si trova di fronte allo stesso dilemma europeo: possiamo permetterci un welfare costoso? E' possibile che sia sistemabile? Ad oggi l'alternativa fra modello di stato centrale/decentrato, tipologia di servizi tradizionali (erogati prevalentemente sotto forma di sussidi e di istituti chiusi) o innovativi, modalità di accesso ai servizi (universalistico) o duale (a pagamento, salvaguardando ceti più fragili) non è stato individuato con chiarezza. L'opzione possibile della privatizzazione può relegare il potenziamento del terzo settore ad un fattore di mercato, impedendo la costruzione di un welfare comunitario (Esp. 10).

4. Il terzo settore

Il terzo settore (ONG, privato sociale, volontariato) che, come ricorda l'Esp. 7, non è una tradizione in Albania, è anch'esso in crescita ed è giudicato potenzialmente strategico nel rispondere alla domanda di servizi delle famiglie coinvolte nel processo migratorio.

Attualmente sia il settore pubblico, che privato, non riescono a offrire i dovuti servizi alle persone perché loro sono entrambi ancora deboli finanziariamente e non hanno le capacità umane necessarie. Penso che in Albania sia arrivato il momento di sviluppare il terzo settore, in genere e le aziende sociali in particolare. Lo stato deve continuare ad aumentare e migliorare i servizi socio-sanitari che offre e sovvenzionare il terzo settore, dove non può offrirli. I servizi offerti dal privato sono raggiungibili da una piccola proporzione della popolazione e attualmente, almeno in ambito sanitario ed educativo, non sono ancora stati accreditati e standardizzati tutti. Lo stato ha fatto poco per sensibilizzare la popolazione su

certi valori, come la solidarietà e la condivisione. Solo le religioni e la società civile, cerca di sviluppare ancora questi valori (Esp. 8).

In the medium to long term I see the role of central government as crucial in two key ways: providing the strategic vision and regulatory framework for social policy which frames the actions of the other current and future potential actors; providing the supervisory bodies that oversee the satisfactory implementation of social policy by these actors. On the other hand, I see an increased role for a mix of private and communitarian actors to actually provide these services, although closely supervised and monitored by the central and local authorities which should have the ability to take punitive action. I see this change taking place as it will be very unlikely for the current or any future government to perform this role well, not least because of the squeeze in public budgets driven by a continued neo-liberal ideology. As the goal of the private sector is pure profit rather than the quest for beneficiaries' well-being, I would like to see communitarian action being strengthened in the longer term, which has the family and the local community at its core, and supported by the local and central authorities. There are a number of countries such as the Netherlands or the Nordic countries where such initiatives have been successfully implemented within which individuals flourish supported by a strong and stimulating sense of communitarian solidarity. The market for material goods and services which the private sector is well-equipped to supply is very different from the care services market, where a whole group of issues simply cannot be reduced to monetary values. These include emotional care, dignity, respect and sensitivity to the individual and family human social relations (Esp. 9).

Il terzo settore appare strategico in quanto è basato su una logica di solidarietà, fortemente necessaria per la coesione sociale in Albania, ma anche in quanto, ad esso, è fortemente delegata l'offerta di servizi di assistenza alle categorie vulnerabili (Esp. 1, 3).

L'intervento pubblico nel campo assistenziale è attualmente quasi inesistente. Oggi, i pochi che ci lavorano sono privati e terzo settore (Esp. 1).

Il settore pubblico offre servizi di buon livello nel campo dell'istruzione, mentre servizi di assistenza domiciliare, sostegno e orientamento scolastico e sostegno e orientamento al lavoro hanno raggiunto livelli buoni presso le ONG. Lo stato lascia molto a desiderare nel rispondere alle domande del cittadino (Esp. 3).

Il terzo settore, che in Albania non è una tradizione, avrà un ruolo nella cura per l'assistenza sociale agli anziani, bambini e per i gruppi vulnerabili (Esp. 7).

Proprio l'offerta di servizi a categorie vulnerabili viene considerata un settore che assume (e assumerà nel futuro) importanza crescente in relazione ai processi migratori (necessità di servizi di assistenza per anziani *left behind*, *counselling* per le famiglie, sostegno extra-scolastico per minori di ritorno, servizi di orientamento e consulenza sul lavoro, etc) e alla riduzione dell'offerta di cura informale in seno alla famiglia.

Nel futuro aumenteranno i bisogni di servizi psicologici, individuali e de-istituzionalizzati che contribuiranno alla protezione delle alcune fasce deboli della popolazione dai rischi della società: lo stress, le patologie sociali, l'emarginazione dell'individuo, la debolezza della famiglia e delle relazioni familiari. Tali bisogni aumenteranno anche a causa del processo di invecchiamento della popolazione e del processo di urbanizzazione (Esp. 4)

Quello assistenziale è un problema per chi parte e ritorna. Con il prolungarsi della permanenza all'estero si fa sempre maggiore la richiesta di assistenti domiciliari per anziani o malati, così come quella di case di cura fidate. Per chi poi già risiede all'estero le possibilità di rintracciare una struttura adeguata ad accudire i propri cari, anche per emergenze o brevi periodi si riducono ulteriormente. Di fronte ad una scarsa offerta di figure professionali adeguate, in caso di necessità la scelta è spesso quella di rientrare od optare per un ricongiungimento familiare spesso difficile sia in termini legali che di adattamento per l'anziano e la famiglia (Esp. 1).

Ad oggi – nell’ambito del terzo settore – i principali campi di intervento che si intrecciano alla domanda delle famiglie migranti (Esp. 5, 9, 3) sono: servizi di orientamento al lavoro, supporto psico-sociale (specialmente nell’ambito di progetti di sostegno al ritorno) e centri diurni per anziani e minori.

Il terzo settore è considerato strategico anche perché, a differenza dell’offerta pubblica, gestisce servizi innovativi e de-istituzionalizzati che, come si è già accennato, sono maggiormente rispondenti alle esigenze di chi è stato coinvolto dal processo migratorio: specialmente se coloro che tornano hanno un elevato livello culturale e hanno migliorato il proprio back ground formativo all’estero, innalzando di conseguenza il proprio livello di aspettative rispetto al sistema della cura in loco.

(Nel futuro aumenteranno) gli anziani a carico sia per chi è in Italia che per chi ritorna e deve lavorare (così come) i bisogni di servizi alla persona che in passato non erano percepiti come prioritari o non erano espressi (corsi preparto, sostegno psicologico, ma anche luoghi di svago per giovani e anziani, centri sociali) con conseguente esigenza di nuove figure professionali (Esp. 1).

Sebbene sia in corso un dibattito su come attrarre il flusso di rimesse verso il terzo settore, ed in particolare verso le associazioni del privato sociale che offrono servizi alla persona (Esp. 5), ad oggi il settore no profit in Albania è retto quasi esclusivamente da fondi internazionali, principalmente legati alla cooperazione allo sviluppo. Il forte intreccio con fondi provenienti dall’estero ha fatto sì che molti servizi rispondessero a bisogni scaturiti dai processi migratori, sebbene si tratti di bisogni identificati dagli stessi *donors* e non sostenuti direttamente dalla domanda delle famiglie transnazionali (come nel caso del settore privato). Al tempo stesso, la forte dipendenza dai finanziamenti esterni, fa sì che l’azione del terzo settore sia estremamente frammentata, poco continuativa e auto-sostenibile (Esp. 9), oltre ad essere scarsamente raccordata con il livello pubblico e da esso tutelata. Da questo stato di cose discende anche il rischio di una crescente presa di distanza da parte dell’opinione pubblica rispetto alle attività rese dal non profit. Come hanno rilevato alcuni esperti, il terzo settore comincia infatti ad essere visto come asservito a interessi esteri o utilizzato come opportunità di business privato.

Yes, there is a tendency by the authorities and the wider public to see the non-profit sector as ‘personal businesses’ of their directors, but not altogether without reason. While some NGOs are doing absolutely excellent and necessary work in their various fields of activity, a number of others are indeed run as private businesses for the benefit of those in charge, or at the least as employment vehicles for the staff rather than as service providers for the populace. It does not help that many NGOs have lost their identity since it is not their mission or target group that drives their activities, but donors’ agenda and money. Thus a change of perception is needed on this side of the fence as well, with the NGOs working hard in order to shed away this image and convince other actors and especially their target groups that they are worthy partners who are in the third sector because of altruistic reasons and not as a ‘camouflage business’ (Esp. 9).

Considerato il rischio di crescente isolamento culturale del terzo settore e al tempo stesso l’importanza dell’azione svolta, come vedremo in seguito, appare cruciale rafforzare la capacità auto-imprenditoriale delle associazioni che offrono servizi alla persona nell’ambito del no profit, e al tempo stesso i meccanismi di partecipazione pubblico-privato.

5. Il settore pubblico

A livello pubblico, l'adeguamento del sistema di welfare ai bisogni che scaturiscono dalle migrazioni si è inserito sullo sfondo della negoziazione per l'ingresso in Europa (si veda a questo proposito anche Djaja, 2012). È in questa prospettiva che l'Albania ha adottato la Strategia sulla migrazione (2005-2010) e la Strategia sulla reintegrazione (2010-2015) che, con l'obiettivo di controllare i flussi in uscita e accrescere la sostenibilità dei ritorni, hanno promosso (come accennato sopra) un percorso di riforme su diversi piani, coinvolgendo in particolare: il livello legislativo; la riorganizzazione dei servizi e delle competenze, specialmente in ambito scolastico, sanitario e della promozione dell'impiego; la creazione di reti tra istituzioni e tra diversi livelli di governance (Esp. 2; allegato 1). Da questo punto di vista gli Esp. 3 e 8 notano che le normative sono buone, ma è necessario valutare l'effettiva implementazione delle *policies* e l'utilizzo dei servizi. Più in generale la politica sociale albanese non riesce a coprire tutti i bisogni delle fasce vulnerabili (11, 6; EC, 2008) e ha investito in modo insufficiente nel sistema di cure primarie e nei servizi di assistenza (Esp. 1, 11, 3). Si pone poi il problema della sostenibilità delle possibili forme di welfare che l'Albania sceglierà. Il percorso di decentramento amministrativo e di governance pubblico-privato è ancora debole e come ricorda l'Esp.10:

Rischia di essere condizionato da due fattori: a) Lo Stato albanese non ha scelto il modello di welfare cui fare riferimento, in parte sensibile ai diversi modelli proposti dai diversi *donors* internazionali; b) Il problema reale della sostenibilità della spesa pubblica per il welfare (sociale e sanitario) che è gestita centralmente dallo Stato, che progressivamente diminuisce le risorse trasferite a livello locale, che tuttora sono a destinazione vincolata. Il problema della sostenibilità riteniamo possa aggravarsi a fronte della diminuzione delle risorse dei *donors* internazionali per l'Albania, già in parte in atto (Esp. 10).

6. Guardando avanti: rafforzamento della imprenditoria sociale e nuove concezioni della cura

Come ricorda l'Esp. 10, gli scenari che si aprono nel prossimo futuro possono essere due:

- 1) Il rafforzamento del privato di mercato, a due velocità, non universalistico;
- 2) Il potenziamento di un sistema di *welfare* mix nel quale il pubblico abbia un ruolo di regolatore nell'organizzazione dei servizi, con un'articolazione interna che garantisca il decentramento territoriale nell'erogazione dei servizi sociali.

Il secondo scenario, come ricorda l'Esp. 9, è evidentemente preferibile, specialmente in relazione al bisogno di servizi di assistenza:

The mix of public-private actors in providing social services depends also on the service in question. Health services will most probably continue to be provided by state and private actors. Equally, legislation will be continued to be set by the government, but more involvement should be envisaged for the family and community (with regard to care services) not simply superficially with the aim of ticking a box, but with the aim of truly informing policy-making, as well as policy implementation (Esp. 9).

A monte, l'Esp. 11 ricorda la necessità di declinare il significato della cura a seconda del contesto geografico a cui ci si riferisce, mettendo in evidenza quali aspettative i cittadini albanesi ripongono nel sistema dei servizi di assistenza in loco e come cambiano tali aspettative a seguito del processo migratorio.

Does care mean the same thing in both the sending and destination places? (It is important) to nuance what care means and to make it work in the local Albanian context. How has family form and other types of care infrastructures altered between the migrant leaving and returning? How do you deal with their expectations? What are the different infrastructures of care in both countries and what does that mean for the expectations that migrants may have on their return, or for their left behind families? (Esp. 11)

Dati questi scenari, la domanda che abbiamo posto agli esperti è come l'erogazione di servizi di assistenza a livello comunitario (volontariato, imprenditoria sociale, altre realtà del terzo settore) possa essere rafforzata e sostenuta dalle autorità centrali e locali, e quale ruolo debba giocare la cooperazione internazionale nel favorire questo processo.

Sulla base del suggerimento dell'Esp. 11, ci siamo inoltre chiesti che cosa le famiglie, coinvolte dal processo migratorio, si aspettano di ricevere dai servizi di assistenza in Albania e come cambiano tali aspettative a seguito del processo migratorio.

Le riflessioni svolte dagli esperti a partire da queste due domande sono illustrate nei successivi due paragrafi.

7. Promuovere l'imprenditoria sociale

La promozione del terzo settore in Albania appare, come si è visto, un tassello essenziale per fornire servizi che ad oggi sono scarsamente coperti nell'ambito del settore pubblico e privato, e per ridurre il gap di accessibilità ai servizi dovuto alla progressiva privatizzazione del welfare albanese (Esp. 10). In questo percorso, l'economia sociale appare un ambito di investimento strategico, in quanto lega il rispetto dei principi comunitari agli obiettivi dell'auto-sostenibilità ed auto-imprenditorialità delle singole associazioni. Sebbene non esista ancora una legge che riconosca formalmente l'impresa sociale, ultimamente (anche grazie agli sforzi della cooperazione internazionale) si è registrato un fermento crescente in questo senso. Come abbiamo visto nell'introduzione, si è costituito un Forum che sostiene la diffusione e il riconoscimento legislativo e, anche nell'ambito della cooperazione internazionale, si registra un crescente sostegno in questa direzione.

Le raccomandazioni proposte dagli esperti appaiono legate a 3 obiettivi di fondo.

a) Un passo imprescindibile è il riconoscimento legislativo delle cooperative sociali di servizi e la loro detassazione (Esp. 4, 1, 10, 9, 8).

First of all an unambiguous and supportive legislation framework is needed in order to allow actors in the third sector, especially social-enterprises, to provide an increased number of care services, and in order to regulate, supervise and monitor this sector (Esp. 9).

(È necessario) garantire una legge albanese che regoli il terzo settore, superando l'attuale situazione normativa che equipara nella tassazione i soggetti del privato sociale a le imprese economiche. Finchè il privato sociale è equiparato al business è difficile avere un'evoluzione significativa del settore comunitario (Esp 10).

Per quel che concerne l'imprenditoria sociale infine, è urgente concludere l'iter di legge sulla sua regolamentazione, senza la quale ogni sforzo verso una messa in rete delle esperienze (in questi mesi in Albania si è costituito un comitato che raggruppa diverse realtà che si riconoscono nell'idea di impresa sociale) resta molto limitato (Esp. 1).

L'imprenditoria sociale, e' appena ai suoi primi passi, e deve essere sostenuta dallo stato con legislazione adatta. Lei stessa deve essere molto attiva e pubblicizzata nei media, affinché si conosca bene la sua attività (Esp. 8).

b) In secondo luogo deve essere rafforzato il ruolo di coordinamento del terzo settore da parte delle istituzioni locali (secondo l'Esp. 2 anche rafforzando il ruolo degli Sportelli Immigrazione in questo senso). Ciò vuole anche dire migliorare la conoscenza, da parte dell'attore pubblico, dei servizi esistenti sul territorio (Esp. 1, 8). Alcune realtà locali si presentano maggiormente attrezzate rispetto ad un ruolo di questo tipo: si pensi alle realtà di Scutari ed Elbasan dove, anche grazie all'impegno della cooperazione decentrata italiana, sono stati compiuti progressi in direzione di un migliore coordinamento del sistema di *welfare mix* a livello locale. E' tuttavia necessario, estendere le buone pratiche di *governance* già realizzate ad un maggior numero di territori.

I passi verso un rafforzamento del sostegno all'offerta di servizi da parte del terzo settore sono ancora molti. Tra le necessità emerge quella relativa ad una conoscenza più approfondita da parte delle autorità centrali delle diverse realtà che si occupano di assistenza alla persona, seguono l'esigenza di messa in rete dei diversi interventi e di un continuo monitoraggio dell'esistente, nell'ottica di promuovere da una parte un miglioramento nella qualità dell'offerta, dall'altra meccanismi di ricerca e condivisione di buone prassi. Fondamentale, in questa fase di decentramento, l'acquisizione di maggiore responsabilità da parte delle regioni, e al contempo l'ideazione di strumenti che annullino il clientelismo negli appalti del settore. In questo processo, ai fini di rafforzare la rete delle associazioni e il dialogo con le istituzioni è necessario migliorare i meccanismi di rappresentanza della società civile (Esp. 1).

Strengthening the cooperation at the local level between Migration Counters in the Regional and Local Offices of NES with public institutions that provide social services in relevant areas such as housing, financial assistance, education, health, etc., as well as local and international actors that deal with the relevant problems (Esp. 2)

Visto che in Albania, manca la buona esperienza in questo campo, penso che le autorità centrali come il Ministero di sanità, il Ministero di affari sociali, e anche i Municipi, devono collaborare insieme per conoscere meglio i bisogni della popolazione per servizi di assistenza a livello comunitario, e poi programmare servizi adeguati, e con budget allegato, basandosi anche nei buoni esempi dall'estero (Esp.8).

c) Un'ulteriore raccomandazione riguarda la necessità di promuovere un monitoraggio dei servizi e delle politiche esistenti. Una tale strategia può essere implementata non solo attraverso il ricorso ad agenzie di certificazione specializzate o mediante politiche pubbliche che vadano in questa direzione, ma anche attraverso la costituzione di organismi di valutazione (boards of councilors) partecipati dai rappresentanti dei consumatori, degli erogatori e dei finanziatori dei servizi e in grado di includere i migranti e le loro associazioni sia in quanto potenziali fruitori che finanziatori di servizi. In un contesto in cui la corruzione è dilagante l'adozione di strategie di monitoraggio risulta decisiva. Qualità del servizio e trasparenza delle prestazioni rappresentano infatti elementi sostanziali non solo per un innalzamento del livello di welfare locale, ma anche per attrarre risorse verso servizi innovativi, anche nell'ambito del privato sociale, di cui i migranti possono essere importanti fruitori. A ciò si associa la necessità di un'attivazione in termini promozionali della imprenditoria sociale stessa.

The role of local authorities as *focal points* of coordination of action at the local level is key in order to avoid overlapping activities and multiply benefits and gained knowledge from the field. This has been taking place already with various degrees of success around the country. Such focal points could act as the base from where multi-actor plans can be drawn and where the local community and the migrant community could be involved. The local community could be involved through voluntary work while the migrant community can contribute

remittances and expert links. For such structures to work trust is essential which could be established by creating board of councillors with supervisory and dismissing powers in case of gross misconduct by the executives. Local interest groups and those contributing financially and in-kind, as well as representatives of the target groups need to take part in these supervisory boards so that there is a system of checks and balances in place, ensuring transparency and accountability. Community organisations could be strengthened also through cooperation with migrant organisations abroad, especially village/region-based cultural organisations whose increased activity in, and links with, their homeland present valuable opportunities not to be missed (Esp. 9).

c) Un terzo punto centrale, è relativo al rafforzamento dell'autosostenibilità dei servizi di terzo settore (oggi fortemente dipendenti dagli aiuti internazionali e discontinui). La partecipazione pubblica a servizi creati attraverso la cooperazione internazionale dovrebbe diventare, secondo l'Esp. 8, un parametro obbligatorio, al fine di ridurre l'altissimo livello di mortalità dei servizi che vengono via via realizzati attraverso i finanziamenti esteri. L'Esp. 11 suggerisce che, data l'importanza dei fondi internazionali, sarebbe opportuno trovare dei meccanismi per renderli maggiormente stabili e continuativi almeno sul breve e medio termine. A monte, è necessario aumentare le risorse finanziarie per offrire maggiore sostenibilità a servizi cruciali erogati nell'ambito del terzo settore. A questo fine, secondo l'Esp. 10, andrebbe anche parzialmente ripensato il sistema di tassazione e spesa pubblica, in particolare diminuendo i sussidi diretti ed aumentando l'erogazione di servizi (si veda il cap. III). Costituiscono dunque uno snodo rilevante, secondo gli esperti, le risorse disponibili e le modalità di gestione delle medesime.

Le Agenzie di Cooperazione internazionale, devono spingere di più e già dall'inizio dei programmi bilaterali, le autorità albanesi per assicurare la continuità dei servizi, magari anche con penalizzazioni, se questo non viene assicurato. Devono essere promossi attività/programmi bilaterali, che abbiano un budget partecipativo e che vengono programmati bene. Penso che è molto importante, dare degli obiettivi che possano essere misurati e monitorati time by time e fare il modo che l'effetto desiderato possa durare in tempo. Questo aiuterà la parte albanese a programmare bene e ad assicurare la sostenibilità. Ci sono ottimi servizi offerti dal terzo settore, ma sostenuti da donazioni estere, che la crisi economica sta allontanando dall'Albania: le autorità albanesi devono assicurare la sostenibilità e continuità di questi servizi comunitari (Esp. 8).

This is a crucial factor – the uncertainties of investment funds can cripple care because the investments can be irregular while care needs are ongoing and have few breaks. Hence stabilizing financial investments is critical. To develop this model it is essential that the funders make a minimum commitment of 6 months or one year of regular input (Esp. 11).

È necessario garantire risorse adeguate a copertura dei servizi che si considerano universalistici. Le forme possono essere una riconversione di parte delle risorse pubbliche destinate ai sussidi; oppure l'individuazione di una tassazione locale a copertura dei costi, o risorse europee assegnate all'Albania". Studiare sistemi che promuovano la canalizzazione delle rimesse verso servizi sociali pubblico-privati. Può (anche) essere fattibile, in questo quadro, l'ipotesi di utilizzo delle rimesse in chiave di risposta a bisogni transnazionali (Esp. 10).

Social enterprises are a solution. However, in the current situation where voluntary work is nearly absent, the international aid is being reduced with organisations closing their activities, and with a private business sector that has little to no increase in profit due to the nature of business in Albania with most business being family run small businesses the solution is difficult. So what remains is a situation where the Government outsources the services to the private/mix enterprises and funds them (Esp. 6).

8. Aspettative e rappresentazioni della cura in Albania

La cultura e le aspettative sulla cura, e il loro evolversi a seguito del processo migratorio, sono elementi spesso trascurati sia dalla ricerca che nell'ambito di progetti di cooperazione bilaterale. Eppure si tratta di elementi che condizionano fortemente la domanda e le modalità di accesso a determinate prestazioni e dovrebbero dunque essere tenuti in forte considerazione nel momento in cui si pianificano servizi e politiche sociali.

Gli esperti mettono in evidenza come ad oggi in Albania si registri un fortissimo calo di fiducia rispetto alla possibilità, in generale, di ricevere un sostegno sociale nel momento del bisogno. La sfiducia nelle strutture pubbliche – come il Servizio Nazionale di collocamento (NES), i servizi per i migranti, o il servizio sanitario (Esp. 6) – è una tendenza radicata da tempo, anche a causa della loro effettiva debolezza (Esp. 4). Contestualmente, la crisi economica, riduce, ad oggi, anche la fiducia sulle prospettive e l'affidabilità del settore privato.

L'incertezza sul futuro dell'Unione Europea e la crisi che colpisce i singoli Stati membri alimentano inoltre i dubbi sul futuro di politiche e servizi sociali avviati a livello internazionale, che invece, fino a pochi anni, godevano di un'inconstrastata fiducia da parte dell'opinione pubblica.

La minore disponibilità di cura che si registra in seno alla famiglia, già discussa nelle sezioni precedenti, rende tuttavia impossibile un ripiegamento nell'ambito informale ed obbliga comunque a confrontarsi (almeno per quanto riguarda alcune prestazioni, come quelle relative alla cura degli anziani) con la rete di servizi istituita nel circuito formale.

Vi è una mancanza di fiducia nelle istituzioni, acuita non solo dall'effettiva debolezza delle strutture esistenti in Albania, ma anche dalla crisi in atto nei contesti di destinazione e dall'incertezza sul futuro dell'Unione Europea. Contestualmente, tuttavia, la riduzione della disponibilità di cura da parte della famiglia, è un fenomeno sempre più diffuso e riconosciuto, e ciò impedisce di indirizzare il bisogno di assistenza unicamente o prevalentemente sulla sfera private e informale, come invece avveniva in passato (Esp. 5).

Weaknesses in general apply to the internal systemic incapacities such as existing weak structures, weak government organisations such as SSI, NES or Migration department. More than cultural, I would see the lack of faith in institutions as both a weakness and a risk to any initiative. In the current development stage, people's faith in institutions is perhaps at its lowest. Risks very much apply to outside threats to the success of the initiative – hence, for example, the weak economic and political situation in most countries in the EU, but also specifically Albania and Italy as result of the financial crisis. Political instability could be a risk to implementation of any initiative. The current lack of security of the existence of the EU itself promotes little faith from the people and services proposed to help them (Esp. 6).

As far as the care for elderly is concerned the expectation that older people will no longer be looked after by their sons and daughters-in-law as has been customary in the past is slowly becoming a reality. Internal and international migration play a crucial role but the wider transformations in Albanian society have contributed too. For instance, even when the two generations of one family unit have the possibility to live together in the family home in the village, the young couple will chose to live in rented accommodation in the nearest town, finances permitting, where they will most probably have their jobs or are looking for jobs. Visits to the village or town by each side may take place regularly and middle-aged mothers often commute to the village every day to look after grandchildren thus allowing both working-age adults to take up paid employment. There is thus a changed expectation that hands-on care is no longer available all the time and that the young generation expect to live separately from their parents/in-laws (Esp. 9).

Considerando le aspettative di maggior rilievo nella fruizione di servizi alla persona, anche sulla base dell'esperienza fatta nel contesto migratorio, gli esperti evidenziano tre aspetti fondamentali: l'accessibilità (in termini di comunicazione, costi, etc.), il rispetto dell'individuo e la trasparenza. Senza dubbio la migrazione aumenta anche l'esigenza di una cura di qualità e la disponibilità ad investire i propri risparmi nel settore privato o nell'impresa sociale per ottenere una prestazione corrispondente a tale aspettativa (del resto, come nota l'Esp. 11, all'estero ci si abitua a poter contare meno sul network informale, e tornando, spesso, tale network appare indebolito). La disponibilità ad investire in servizi privati è del resto aumentata dal fatto che anche le prestazioni offerte dal settore pubblico, sono divenute progressivamente più costose (Esp. 9). Trasparenza, accessibilità, rispetto e qualità sono dunque gli aspetti su cui investire con maggior forza nel momento in cui si pianifica un servizio, specialmente quando si punta a raggiungere il target costituito dai migranti di ritorno o dai connazionali all'estero (ma che presentano una domanda di servizi alla persona anche nel contesto di origine, riferita a sé o ai propri congiunti).

(People) expect to be treated with respect, especially by central and local authorities; they expect care services to be affordable and accessible, as well as transparent with corruption rooted out through equality before the law. Certainly after migration expectations change especially those related to the quality of provision. The flourishing of the private sector for education and healthcare can be partly attributed to this change in expectations, as those with more financial means refuse to accept the poor level of care provided by public institutions in both these fields of services. The almost universal acceptance that the public sector is deeply corrupt while delivering poor quality services has convinced Albanians that the choice they have is not between a free but poor-quality versus paid but high-quality education or health care but between *paid* poor and high quality ones (Esp. 9).

(Coloro che tornano si) aspettano servizi simili a quelli offerti nel paese dove hanno migrato: ma in Albania, mancano del tutto (alcuni tipi di servizi), o sono insufficienti e non offrono la stessa qualità sia in servizio che in comunicazione (Esp. 8).

Il rapporto con il settore sanitario è quello che maggiormente spaventa le famiglie al rientro. La fiducia nei confronti del pubblico è scarsa. Chi torna chiede competenza ed affidabilità, preferisce pagare di più il privato piuttosto che cedere a compromessi nel pubblico. La corruzione, la cattiva igiene negli ambienti ma anche nelle procedure, la scarsa disponibilità di strumenti innovativi, le cattive diagnosi, ma anche la mancanza di gentilezza sono lamentele comuni di chi rientra ed ha fruito di servizi diversi (Esp. 5).

Family expectations will probably change as a result of migration which will have led to them living in the destination country without such a dense social network. It will also depend on whom they have left behind. There is evidence that some families reunite unofficially for a temporary period so as grandparents, especially women, can provide care for children. In relation to older people left behind they may expect more services to be provided although this will probably vary according to the type of place they left e.g. Urban or rural. How their expectations change may also depend on their experiences of social care in particular regions in Italy. Expectations of who provides care and for whom is highly gendered and may or may not change in the course of migration (Esp. 11).

L'erogazione di servizi indirizzati alla popolazione anziana merita un discorso a parte. Se da una parte abbiamo visto che la cura all'interno della famiglia di appartenenza diviene una soluzione sempre meno praticabile, dall'altra, l'affidamento al circuito dei servizi formali può risultare problematico. Alcuni esperti notano come vi sia ancora un fortissimo pregiudizio riguardante i centri diurni, le case di cura, ma anche la cura a domicilio (anche per via della pessima fama delle istituzioni del passato). Altri esperti (Esp. 9), fanno tuttavia presente come non vi siano alternative possibili, e il fatto che la maggior parte delle famiglie si trovi

ad affrontare le stesse problematiche rende il ricorso alla cura privata maggiormente accettabile (almeno per quanto riguarda soluzioni 'leggere' come la cura a domicilio o centri diurni).

In the case of older frail people who can hardly look after themselves at times substitute care is paid for privately. Older people have slowly come to accept this reality and the scale of its occurrence is used as consolation that they are not alone in this but their situation is 'just like everyone else's'. Living on their own in their own home and having someone visit them for care regularly is just about acceptable. However, the idea that one will end up in an old people's home is considered as possibly the worst case scenario since it epitomises complete abandonment from the family and a form of banishment. The concept of family continues to retain a key place in the way Albanians organise life, and although its meaning has gradually changed, it is the stick against which actions are measured (Esp. 9)

The question one would raise here is – if there is one thing that has been the main provider of care in Albania is the family. Now the family is being eroded due to many factors, such as migration, economics and demography. While in the western countries, policies are moving towards supporting the families to be care providers, in Albania the situation is still family oriented. And, there is a 'unhappy' feeling associated with for example old people being in elderly care homes as has been shown in many TV programmes. Yet, given the changing demographics improving the quality of service in institutions of care to a standard quality level should be a priority (Esp. 6).

CAPITOLO III

Valorizzare la migrazione per lo sviluppo di servizi sociali in Albania

1. Introduzione

Da oltre un decennio, studiosi e *policy makers*, a livello internazionale, studiano le possibili implicazioni del nesso tra migrazione e sviluppo e le strategie più adatte per potenziare tale legame. Nell'ambito di tali studi, l'analisi dell'impatto sociale delle migrazioni e dei legami che, in virtù dei processi migratori, vengono a crearsi tra i sistemi sociali delle due sponde, è stato, generalmente un tema poco trattato. Negli ultimi anni, questa tematica ha però acquisito una rilevanza maggiore, come dimostra il lavoro dell'Istituto di Ricerca delle Nazioni Unite UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development)²¹ e la recente attenzione al nesso tra migrazione e sviluppo sociale di cui si è fatta portatrice la Commissione Europea nell'ultima Comunicazione su migrazione e sviluppo (Commissione Europea, 2011 b, c).

La consultazione tra esperti ha voluto dare un contributo in questa direzione. In particolare, abbiamo chiesto agli esperti di riflettere sui principali rischi e opportunità, connessi alle migrazioni, nello scenario attuale e in una prospettiva di medio termine, per lo sviluppo del sistema di servizi alle persone in Albania.

Le opportunità e i rischi evidenziati sono ricondotti a tre fenomeni prioritari:

- 1) Le rimesse, che possono avere un impatto positivo sullo sviluppo dei servizi sociali, ma che attualmente sono fortemente disperse e soprattutto in calo;
- 2) Le competenze dei migranti, e l'incerto equilibrio tra drenaggio e guadagno di competenze: un fenomeno ancora scarsamente analizzato in relazione al sistema dei servizi sociali in Albania e in riferimento al processo di transizione verso un sistema de-istituzionalizzato di welfare;
- 3) La sostenibilità finanziaria dell'investimento nel sistema dei servizi sociali, che rischia di ridursi ulteriormente a causa delle nuove pressioni connesse al flusso migratorio.

Questi tre aspetti, vengono approfonditi nei paragrafi che seguono, assieme alle raccomandazioni di policy suggerite per valorizzare le opportunità ed attenuare i rischi che si presentano.

2. Le rimesse

Quasi tutti gli esperti, analizzando le opportunità e i rischi connessi alla migrazione per lo sviluppo del sistema di servizi alle persone in Albania, fanno riferimento alla questione delle

²¹ Tutte le ricerche prodotte dall'Istituto sono scaricabili alla pagina: <http://www.unrisd.org>.

rimesse. La principale opportunità legata al flusso di rimesse è che esse possano andare a rafforzare il mercato dei servizi alla persona (offerta dal privato o dal terzo settore) orientandosi verso servizi innovativi e di qualità in loco. Tale opportunità è legata al forte investimento delle rimesse in welfare familiare (specialmente istruzione e sanità) e al contemporaneo innalzamento delle aspettative legate ai servizi di assistenza. Attualmente, circa il 65% delle famiglie riceve denaro dall'estero (EC, 2008) e, sebbene resti alto il livello di consumo e dispersione delle risorse (Esp. 1), appare elevato anche l'investimento in servizi alla persona. L'Esp. 5 ricorda che la ricezione di rimesse accresce, in misura più che proporzionale all'aumento di reddito, la quota di risorse destinate a spese socio-sanitarie ed educative:

Da alcune indagini sul campo condotte sulla comunità albanese in Emilia-Romagna e su comunità urbane e rurali in Albania, risulta con evidenza che la ricezione di rimesse accresce, in misura più che proporzionale all'aumento di reddito, sia la quota di spesa destinata dalle famiglie in Albania all'istruzione dei più giovani (7,3% contro il 2,4% della media delle famiglie di Elbasan; 6,4% a Tirana contro una media dell'1,8% delle famiglie residenti), sia quella per cure mediche e servizi assistenziali (11,7 % contro il 4,6% del totale delle famiglie di Elbasan; 8,9% a Tirana contro una media del 3,7% delle famiglie residenti) (Esp. 5).

Contestualmente, come si è visto nei paragrafi precedenti, le aspettative sui servizi appaiono più tarate su standard occidentali. Da questo punto di vista, ricordiamo che i cittadini albanesi tendono a conseguire percorsi di specializzazione all'estero, specie in ambito universitario e post universitario: il livello culturale acquisito all'estero, oltre che l'esposizione ad un più elevato livello di qualità dei servizi e dell'organizzazione dei servizi, possono aumentare le aspettative rispetto al sistema di welfare locale.

Aumentano i bisogni di servizi alla persona in passato non percepiti come prioritari o non espressi (corsi preparati, sostegno psicologico, ma anche luoghi di svago per giovani e anziani, centri sociali) con conseguente esigenza di nuove figure professionali (Esp. 1).

L'esperienza migratoria ha influenzato la domanda di servizi alla persona sotto diversi profili: innanzitutto, l'accresciuta disponibilità economica e l'esposizione all'offerta disponibile in altri paesi si riflette in una domanda più esigente di servizi, soprattutto in quegli ambiti immediatamente rilevanti per la qualità della vita e le prospettive di benessere future (servizi sanitari e formativi). Si tratta infatti di due ambiti nei quali l'offerta di servizi privati è molto cresciuta e rispetto ai quali il settore pubblico valuta positivamente soluzioni di welfare mix che rendano sostenibile la spesa pubblica consentendo l'universalità dell'accesso (Esp. 5).

Nella situazione corrente, tuttavia, non è affatto detto che le rimesse spese in servizi sociali servano a soddisfare aspettative di più alto livello maturate attraverso il contatto con l'estero e vadano dunque nella direzione di uno sviluppo dei servizi sociali. Al contrario, come ricordano alcuni esperti (9, 8, 1), spesso i servizi acquistati sul mercato privato sono di bassa qualità (soprattutto nel settore dell'istruzione) e, dato l'elevato livello di corruzione, crescono le spese *out of pocket* per accedere a servizi pubblici, teoricamente gratuiti (Esp. 9; Wb, 2012).

È inoltre possibile che le potenzialità delle rimesse non siano colte, prima che questo flusso si esaurisca e la vulnerabilità delle famiglie aumentino. Uno dei principali scenari prospettati dagli esperti è, infatti, quello del progressivo declino delle rimesse, che negli ultimi anni hanno costituito una risorsa importantissima per l'Albania, coprendo circa il 14% del PIL. Come ricorda l'Esp. 5, il volume delle rimesse ricevute ha cominciato a calare già dal 2008

(1.495 milioni di dollari nel 2008, 1.317 nel 2009, 1.285 nel 2010) e si prevede che la tendenza crescerà nel futuro, a causa della crisi economica, che investe in modo particolarmente acuto i principali paesi di immigrazione degli albanesi (soprattutto la Grecia e in secondo luogo l'Italia) e della stabilizzazione degli insediamenti all'estero, essendo, quello albanese, un flusso migratorio maturo.

Albanian migration has been a very dynamic process and its features have continuously changes over the last 20 years. Due to regularisation programmes in the key destination countries such as Greece and Italy, or other schemes such as positive outcomes of asylum claims in the UK and Green Card lottery in the US, recent years have seen a firm tendency towards increased settlement, family reunification and establishment in host countries. This has meant a draining of remittances and care for family members, especially elderly, left behind (Esp. 9)

La diminuzione delle rimesse, complice la crisi finanziaria e' in corso gia' da alcuni anni. La tendenza soprattutto da parte dei migranti albanesi di prima generazione, a stabilirsi definitivamente nel paese di arrivo - con il passare degli anni e l'affievolirsi dei legami familiari diretti in Albania - ci induce a ragionare sulla progressiva estinzione delle rimesse. Si tratta indubbiamente di un processo molto lento ma che, se non accompagnato anche a livello istituzionale da un intervento di sostegno, potrebbe avere ripercussioni pesanti soprattutto nelle zone rurali (Esp. 1).

In sintesi, le opportunità sono legate alla forte spesa delle rimesse in servizi alla persona e all'aumento delle aspettative riferite ai servizi sanitari e socio-educativi. I rischi sono invece prevalentemente associati al declino nel flusso di rimesse, oltre che alla dispersione/spreco della spesa. Ciò porta alcuni esperti a ritenere necessario 'capitalizzare' e 'valorizzare' il flusso di rimesse esistente, prima che si esaurisca: offrendo la possibilità di legarlo ad un'offerta di servizi trasparente, di qualità, in grado di produrre economie di scala, e soprattutto in raccordo con l'offerta pubblica.

Prima di esaminare le raccomandazioni suggerite dagli esperti, è opportuno ricordare che i migranti possono essere interessati a finanziare servizi di utilità sociale in loco sia attraverso le rimesse collettive (generalmente indirizzate ad attività di tipo solidale, ma che non appaiono particolarmente consistenti nel caso della comunità albanese e si riducono per via della crisi – Esp. 11) sia in quanto fruitori diretti di tali servizi (Esp. 10, 1). Albanesi espatriati, che vivono in famiglie transnazionali, possono, ad esempio, essere interessati ad investire in servizi di assistenza domiciliare per i propri anziani in loco o di sostegno all'integrazione scolastica per i propri figli rimasti nel contesto di origine; oppure, possono voler usufruire di servizi di mediazione al lavoro o supporto psico-sociale in vista del ritorno. Per alcuni migranti può risultare interessante anche investire nel nascente settore della imprenditoria sociale, come possibile forma di auto-impiego ed auto-imprenditorialità.

Naturalmente, le politiche pensate per attrarre le rimesse verso il sistema dei servizi alla persona devono mutare a seconda della tipologia di rimesse che si intende intercettare.

Nel primo caso, dunque in riferimento alle rimesse collettive, gli esperti ritengono che a livello istituzionale, le autorità albanesi (in particolare il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Esp. 4), anche nell'ambito di collaborazioni bilaterali, dovrebbero essere sostenute nel perseguimento dei seguenti obiettivi:

- a) Individuare e rendere noti i settori prioritari di investimento delle rimesse collettive.

(It is important to) encourage the investment of remittances in social enterprises which provide one or several of a range of services such as:

- training targeted at the more vulnerable sections of the society such as single mothers, forcibly returned migrants with very low skills and limited financial assets, Roma communities and so on;
- service provision through day-care centres for the elderly or multi-purpose care centres for vulnerable groups, or for inter-generational bonding and activities;
- service provision through mobile units of 'family assistants' for lonely elderly in remote area of the country (Esp. 9).

b) Favorire l'investimento verso settori strategici rendendo disponibili dei 'matching funds' come nel caso del programma 3x1 in Messico (per ogni euro messo dalla diaspora, gli enti pubblici mettono una cifra corrispondente - Esp. 9, 6, 4).

The financing could be a structure that pulls contributions from various actors and in so doing provides joint ownership of the projects. Donors and local/central authority could match every euro/dollar/pound given by migrants with one, thus doubling or tripling the amount invested, very much similar to schemes 'three for one' implemented in Mexico and other Latin American countries (Esp. 9).

Orienting remittances is normally the role of the sending country. In some countries such as Mexico, the state matches remittances used for community purposes. However in times of crisis, remittances are more likely to be used for individual household consumption. The Albanian government may also be less likely to enter into matched funding schemes. As many people have argued the reasons why people remit and what people do with remittances should not become the backbone of development policies in sending areas. The remitted money is private money which is being transferred within private social groups and it should be treated as such (Esp. 11).

c) Creare un sistema di valutazione e certificazione dei servizi esistenti, al fine di innalzare il livello di fiducia e dunque la disponibilità ad investirvi da parte della diaspora (Esp. 9, 5, 11). In India, ad esempio, lo Stato ha tentato di migliorare l'attrazione delle rimesse collettive verso il terzo settore locale, proprio attraverso un programma di validazione delle competenze delle principali associazioni di volontariato (Kofman e Raghuram, 2009).

d) Le autorità albanesi e quelle dei principali paesi di destinazione potrebbero inoltre immaginare un sistema di detassazione in grado di favorire le rimesse collettive verso servizi di provata pubblica utilità (Esp. 9, 10).

The Italian government could offer tax breaks to migrants who remit to such projects when solid evidence is presented to this effect (Esp. 9).

Anche nel secondo caso, e dunque in riferimento alle rimesse orientate alla fruizione e all'acquisto dei servizi in loco, secondo gli esperti risulta essenziale l'obiettivo della validazione e certificazione delle prestazioni, ponendo una particolare enfasi sulla dimostrazione della trasparenza, qualità ed economicità del servizio. Alcuni esperti a questo proposito immaginano la creazione di Consigli, partecipati da beneficiari, operatori e finanziatori, in grado di esercitare un controllo sulla gestione del servizio (Esp. 9). Naturalmente, a tale obiettivo deve aggiungersi quello di una rinnovata comunicazione transnazionale, veicolata anche attraverso il sostegno delle associazioni della diaspora e finalizzata a mettere in contatto il servizio in loco e i potenziali beneficiari nel contesto di destinazione (Esp. 1). A monte, la partecipazione pubblico-privato risulta essenziale (Esp. 4, 10), sia per un co-finanziamento al servizio e alle eventuali campagne di comunicazione che

per la mappatura e il coordinamento a livello territoriale, la garanzia della continuità del servizio e il concorso nel processo di validazione e certificazione.

All these investors, the local community and the target groups are invited to participate in a board of advisors which the executive staff are accountable too. Accountability is also towards national social services which have supervisory and regulatory powers, including sanctions for failure to deliver or gross misconduct (Esp. 9).

Una parte delle rimesse può essere usata come risorsa, combinata con le risorse del budget dello stato, per finanziare diverse tipologie dei servizi alle persone” (Esp. 4)

Un servizio di assistenza domiciliare è indispensabile, in grado di sostituire la cura del nucleo familiare diviso. Questo servizio potrebbe avvalersi di una parte delle rimesse degli immigrati in una forma convenzionata per interventi di “base” (Esp.10).

Nel terzo caso, dunque in riferimento alle rimesse che possono essere investite in imprese sociali o risparmiate in fondi di capitalizzazione delle medesime, obiettivi di *policy* importanti segnalati dagli esperti sono: a) lo stanziamento di specifici fondi di garanzia (Esp. 9); b) la detassazione degli investimenti (Esp. 5); c) schemi finanziari per l’attrazione di forme di risparmio vincolato a sostegno di servizi certificati (Esp. 9). È tuttavia evidente che la crisi economica e la tendenza ad investire nella casa, insieme al calo nel flusso di rimesse, limitano le prospettive in questo senso e la possibilità di valorizzare il protagonismo dei migranti sulla base di ciò che hanno acquisito come competenza di cura nel contesto migratorio.

Una direzione di intervento viabile è quella dello sviluppo di strategie di supporto finanziario allo sviluppo di un sistema privato dei servizi, anche orientate all’attrazione di investimenti di migranti. E’ ipotizzabile che i migranti individuino più facilmente di altri nel sistema dei servizi un settore di attività redditizio, per loro diretta esperienza in paesi con sistemi di servizi alla persona privati più evoluti di quelli disponibili in Albania (nel senso di più qualificati ed eterogenei nell’offerta), per la conoscenza del contesto albanese e per la consapevolezza diretta dei bisogni dei loro familiari rimasti in Albania e dei bisogni o aspettative inevase che potrebbero attendere loro in Albania in caso vi facciano ritorno. (...) Una misura alternativa potrebbe essere l’avvio di un sistema di servizi privati sostenuto da sistemi di garanzia del credito che attraggano con incentivi economici i depositi (sia dei migranti sia degli altri individui e famiglie, sia in Albania che dall’estero), in un fondo di garanzia da collegarsi a un meccanismo di erogazione di credito da parte di soggetti bancari per l’avvio o il consolidamento di attività di servizio. I soggetti privati che in Italia e in Albania potrebbero essere interessati a supportare l’avvio di un meccanismo di questo tipo sono diversi. I risultati di studi preliminari che sono stati condotti in questo ambito hanno definito alcune modalità attuative su cui era stato verificato l’interesse di diversi operatori del credito. Dovrebbe essere inoltre verificata la disponibilità del governo albanese a promuovere (co-sponsorizzare? Co-garantire? Le formule possono essere diverse), iniziative private in ambiti di interesse collettivo. (Esp. 5)

Migrant’s remittances could be pulled in as a type of secure, but low-yield investment backed with financial guarantees from central authorities. (However) the chance to include financial remittances in social and economic development policy and action may have been missed since the best of these remittances have already passed and they have been on a steep decline for a few years now. Significant sums of what was remitted over the years have been locked up in real estate or ‘bricks and mortar’ to use a migrant’s words, purchased especially in urban areas, often ghost buildings with no inhabitants. There is some hope in the savings that migrant returnees are bringing back to Albania as they return, the pool of which is estimated to be substantial. However, given the uncertain economic times we are

living in it is difficult to speculate how these could be unlocked into investments that are not straightforward yielding attractive dividends (Esp. 9).

(È auspicabile riflettere sul possibile) stanziamento fondi/finanziamenti indirizzati ad attività imprenditoriali nell'ambito di servizi socio sanitari sostenute dalle rimesse (Esp. 5).

3. Il capitale umano e sociale dei migranti

L'aspetto del drenaggio/guadagno di competenze è citato da tutti gli esperti come uno dei fattori che sul medio e lungo termine inciderà sullo sviluppo dei servizi sociali in Albania. L'Albania ha sofferto di un forte drenaggio di competenze dal settore socio-sanitario che, come ricorda l'Esp. 7, ha fortemente ridotto la qualità dei servizi disponibili e il capitale culturale disponibile, specie nelle aree rurali.

In Albania, il processo di transizione è accompagnata da migrazione di un gran numero di persone qualificate del settore sanitario, istruzione e servizi sociali, che ha causato l'erosione delle risorse umane. De Soto *et al* (2002), osservano che uno dei principali fattori che hanno contribuito al deterioramento dei servizi di istruzione e sanitari del paese, specialmente nelle aree remote e rurali, è la migrazione del personale sanitario ed educativo. Nella regione di Kukës, durante l'anno accademico 2011-2012, il 50,4 per cento dei docenti nelle scuole medie elementari hanno completato solo l'istruzione secondaria (scuole medie superiori) e di conseguenza non possiedono dei requisiti necessari. Lo stesso si può dire per il personale medico. Nel frattempo, uno studio della Banca Mondiale (2010) rileva che la qualità delle università pubbliche è diminuita a causa della migrazione di insegnanti qualificati. I dati mostrano che nel periodo 1991-2008 oltre il 40,6 per cento degli accademici e scienziati sono migrati all'estero (Gedeshi, 2008, WB, 2010). Questa migrazione ha incluso la parte più elitaria e dinamica dello staff accademico in Albania (Esp. 7).

Sul fronte opposto, il guadagno di competenze in questo campo è stato scarso. I pochi migranti che hanno deciso spontaneamente di investire le proprie competenze nel settore dei servizi alla persona si sono indirizzati verso le cliniche private. Allo stesso tempo, i diversi programmi di sostegno al ritorno promossi in Albania non hanno generalmente coinvolto il settore dei servizi alla persona (ritenuto troppo poco qualificato e remunerativo per poter attrarre personale dall'estero). Eppure, come già rilevato, crescono sia la domanda di assistenza che le aspettative sul livello dei servizi, e ciò crea, potenzialmente, un nuovo spazio di mercato – anche nel campo dell'imprenditoria sociale e del no profit – che potrebbe essere colto da chi, all'estero, ha acquisito competenze in ambito socio-sanitario (ma anche nel campo della progettazione, della gestione di impresa sociale, e del *fund raising*).

L'opportunità che si profila nel prossimo futuro è quella di una possibile convergenza tra dinamiche diverse, e in particolare: a) il processo di riforme guidato (dall'alto) dalle istituzioni europee e internazionali, che porta alla progressiva de-istituzionalizzazione dei servizi di assistenza e cura e dunque alla nascita di esperienze innovative, più tarate su standard occidentali²²; b) l'apertura di nuovi spazi di mercato (anche conseguente al processo migratorio) nel settore dei servizi sociali; c) e l'investimento (dal basso) di capitali, relazioni, conoscenze ed esperienze professionali acquisiti dai cittadini albanesi durante il percorso

²² Ricordiamo che nell'ambito del protocollo di Cooperazione allo Sviluppo sottoscritto da Italia e Albania (2010-2012) è stato rinnovato l'impegno a sostegno delle politiche sociali. L'obiettivo è quello di favorire il più ampio accesso possibile a servizi socio-educativi e socio-sanitari di elevata qualità. A questo fine sono stati stanziati 20 milioni di euro, ricavati tramite lo strumento innovativo della conversione del debito pregresso tra Italia ed Albania.

migratorio in tali servizi innovativi. Il rafforzamento del settore dell'impresa sociale in Albania (che tuttavia, come si è visto, ancora non è regolato da un'espressa legislazione) da questo punto di vista appare strategico: non solo perché non crea disuguaglianze sociali (come nel caso del mercato *for profit*) e risponde all'esigenza di servizi leggeri e de-istituzionalizzati, ma anche perché produce spazi di mercato qualificato, in grado di testarsi su standard occidentali e di creare occupazione auto-sostenibile. Ciò può ridurre lo stigma associato all'occupazione nei servizi sociali e la resistenza culturale dei migranti a vedere il settore sociale come possibile ambito di investimento di capitali e competenze. Il fatto che l'Italia sia uno dei paesi in Europa dove la imprenditoria sociale è maggiormente sviluppata e che molti albanesi siano impiegati nelle cooperative sociali italiane sono entrambi fenomeni che aumentano le opportunità legate allo sviluppo della imprenditoria sociale in Albania. È però necessario non solo rafforzare il settore dell'imprenditoria sociale in loco, ma anche affinare gli strumenti per coinvolgere i migranti in questo processo.

Le opportunità sono legate (...) ai capitali dei migranti (finanziari, umani e sociali) e al miglioramento delle politiche governative per i servizi (in Albania). (in particolare incide) l'impatto dei modelli e delle pratiche di successo nel settore dei servizi in Albania. (Costituiscono da questo punto di vista un'opportunità), le nuove tipologie dei servizi alle persone presentate in Albania nel contesto dell'implementazione del progetto della Banca Mondiale "Distribuzione dei Servizi Sociali in Albania" (2001-2010), attraverso cui sono stati creati circa 40 nuovi servizi: centri polivalenti, servizi in famiglia, centri diurni, casa famiglia, centri residenziali, centri comunitari, de-istituzionalizzazione dei servizi sociali. (Esp. 4)

(Costituiscono opportunità per lo sviluppo del sistema dei servizi alla persona in Albania): l'acquisizione di esperienza e di capitale relazionale da parte dei migranti, la circolazione di esperienze anche sulle modalità organizzative dei servizi, le maggiori possibilità di interlocuzione con le istituzioni dei contesti di destinazione, interessati a una gestione proficua del flusso migratorio, la relativa maggior capacità attrattiva di fondi di cooperazione allo sviluppo, di sviluppo sociale e di cooperazione territoriale (Esp. 5).

Il rischio deriva invece dal possibile spreco di competenze di chi torna: sebbene in Albania stia aumentando una migrazione circolare e di ritorno da parte di professionisti della diaspora, difficilmente le opportunità di inserimento lavorativo risultano adeguate e molto spesso si assiste a una ri-emigrazione all'estero a seguito del fallito tentativo di reinserirsi nel paese di origine.

Sul piano delle *policies*, al fine di promuovere le opportunità esistenti, le raccomandazioni degli esperti si indirizzano verso due direzioni principali:

- a) La creazione di partenariati o gemellaggi tra ONG/cooperative sociali che alle due sponde del processo migratorio offrono servizi di interesse per entrambi i paesi. In questo processo, il coinvolgimento attivo dei migranti albanesi, impiegati in tali strutture nel contesto di destinazione, appare un tratto essenziale. Un esempio interessante è offerto da CGM: un Consorzio di cooperative sociali operante in Italia che in diversi paesi, tra cui l'Albania, ha puntato a rafforzare le cooperative sociali locali e gemellarle con quelle italiane. In alcuni paesi, CGM, ha indirizzato tale strategia anche alla promozione di una migliore circolazione delle lavoratrici nel settore socio-sanitario e della cura. Come ci ricorda l'Esp. 10, anche alcune cooperative di Forlì, in Emilia Romagna, hanno cominciato a muoversi nella stessa direzione.

Un'esperienza potenzialmente ricca di sviluppi è quella progettata (e molto parzialmente realizzata) dalla cooperativa CAD di Forlì. Lo studio di fattibilità potrebbe riguardare il

coinvolgimento attivo di albanesi emigrati/e e qualificati/e, soci di cooperative italiane, a cui far giocare un ruolo attivo in progetti di partenariato tra imprese italiane/albanesi assegnando loro una funzione formativa rispetto alle competenze acquisite e la definizione di progetti aziendali consoni al contesto albanese in virtù della loro doppia appartenenza. Ci permettiamo di rimarcare come il migrante dovrebbe essere un attore chiave del processo, in particolare se l'ambito dell'intervento è riferito al livello locale (comunale o regionale). Questo coinvolgimento dei migranti come soggetto delle politiche, e non solo come oggetto delle stesse, riteniamo sia ancor più rilevante per i migranti albanesi che hanno, forse per la vicinanza geografica, un "modello migratorio transnazionale": emigrano/ ritornano dopo aver trascorso un periodo all'estero e/o che continuano a spostarsi fra l'Albania e il paese di destinazione della migrazione, mantenendo reti, in primo luogo familiari, in entrambi gli Stati. Siamo consapevoli della fragilità del tessuto associativo albanese, ma facendo leva sul sistema associativo degli albanesi emigrati, e sulla presenza degli albanesi nelle consulte territoriali degli stranieri, laddove vi sono, in Italia, e avendo come riferimento alcuni soggetti del privato sociale, e/ o le istituzioni locali in Albania, riteniamo sia possibile lavorare in questa direzione (Esp. 10).

Transfer of know-how is certainly to be encouraged through cooperation between local organisations and those in other countries such as in Italy or Greece, while the role of Albania's central and local government would be to ensure a less bureaucratic and more accessible system of entry into such schemes through positive-discrimination legislation and enforcement. Offering returnees a chance to continue to practice the skills they have gained abroad, whether through training schemes where they can contribute as mentors, or through paid or voluntary work is one way to benefit from a pool of skills and know-how which at the moment may be wasted (Esp. 9).

(Raccomandiamo azioni quali): lo scambio di buone prassi tra realtà italiane e albanesi, gemellaggi tra imprese sociali nei due paesi, la messa in rete delle diverse realtà avviate verso l'imprenditoria sociale (Esp. 5).

Il capitale sociale ed umano degli immigrati (può essere utilizzato) come una risorsa per de-istituzionalizzazione dei servizi (Esp. 4).

- b) Schemi per l'investimento delle competenze dei migranti, specie se giovani laureati, nell'ambito di stages o tirocini gratuiti presso i servizi identificati. Programmi di questo tipo sono stati già implementati in Albania, ma senza un riferimento preciso al sistema dei servizi sociali (Esp. 9, 4, 11)²³. In questa prospettiva altre misure riguardano: a) la formazione sul contesto di rientro a persone già specializzate in ambiti di assistenza (Esp. 5); b) borse per l'inserimento lavorativo di migranti di rientro specializzati (Esp. 5); c) la creazione di un database funzionante in grado di mappare le competenze acquisite dai migranti all'estero e la possibile domanda di tali esperienze nell'ambito del sistema dei servizi alla persona a livello locale (Esp. 9). Ad oggi, molti dei programmi tesi a favorire

²³ Come documentato da Germenji e Gedeshi (2008) e da Chaloff (2008), negli ultimi anni si sono diffuse numerose iniziative della società civile tese a promuovere il ritorno, definitivo o temporaneo, dei migranti qualificati (soprattutto studenti) o reti virtuali per lo scambio di informazioni, la realizzazione di progetti, lo svolgimento di forum e dibattiti politici. Per quanto riguarda i progetti che hanno promosso il ritorno temporaneo o definitivo dei migranti qualificati, può essere ricordata l'iniziativa condotta da Albstudent, una rete internazionale di associazioni di studenti, e l'ONG albanese Mjaft!, che, nel 2005, hanno realizzato un piccolo ma promettente programma di apprendistato finalizzato ad attrarre studenti albanesi e neo-laureati dall'estero nel settore pubblico e nelle imprese, attraverso l'offerta di un mese di apprendistato non pagato. Va nella stessa direzione un programma realizzato, tra il 1998 e il 2004, dalla Soros Foundation, che ha puntato a rafforzare le istituzioni pubbliche, sostenendo l'impiego di esperti albanesi qualificati provenienti dall'estero. Si è solo recentemente conclusa l'iniziativa coordinata dall'ONG 'Albanian Students Abroad Network' (AS@N) e promossa dalle Nazioni Unite (UNICEF; ILO; UNDO) e dall'OIM, nell'ambito dello 'YEM programme'. Tale iniziativa si rivolge a studenti albanesi all'estero e punta a promuovere *internship* nel settore pubblico e privato in Albania attraverso una piattaforma on-line che incrocia domanda e offerta di lavoro²³. Più recentemente l'OIM attraverso il progetto MIDWEB ha avviato un programma che punta a favorire il ritorno temporaneo o virtuale di emigranti qualificati in alcuni paesi Est Europei tra cui l'Albania. Il progetto si è concluso nel novembre 2012.

la circolazione e il ritorno (anche temporaneo) di professionisti migranti si sono, in effetti, proprio scontrati con la mancanza di conoscenze di base riguardanti il possibile *match* tra domanda e offerta di competenze.

Local communities can participate by donating their time through voluntary work, something which may hopefully be appealing to unemployed youth if attractive training options are offered free-of-charge in return, eg. admin work, IT, cooking, professional cleaning etc., with certificates of contribution given out which can be validated as on-the-work experience. Local business can be involved by donating in-kind help as well as offering training and internship places in their firms. (...) Migrant organisations could provide skills transfer through helping to coordinate volunteer schemes of interested migrants from abroad for specific periods of time, such as the summer, while international (Italian) organisations which have themselves experience of the fields of activity or have a social enterprise background, could be enrolled to help transfer know-how to the Albanian counterparts. (...) (However), the proposed schemes in this section rely heavily on voluntary work and altruistic behaviour, both of which are in short supply in Albania at the moment. Voluntary work particularly suffers from stigma, partly due to the 'forced' aspect of volunteer work in the communist past. It has a low standing especially among young people and much work is needed in order to change this perception, especially when so many people have so much time in their hands with which they could be making such crucial and valuable contributions to changing the society they live in. (Esp. 9).

Remittances will not only be financial but also could be through transfer of know-how. It is important in this analysis to recognize that this transfer can be two-way. There will be good practices in Albania which Italy could learn from and vice-versa (Esp. 11).

4. La sostenibilità finanziaria dell'investimento sociale

Il sistema di protezione sociale in Albania è attualmente molto debole. Le pensioni assorbono una parte molto alta della spesa sociale albanese (Esp. 11) ma, anche a causa della forte corruzione e di un'amministrazione inadeguata (Esp. 9), i trasferimenti pensionistici sono molto ridotti e spesso non in grado di soddisfare bisogni essenziali. I sussidi statali lasciano scoperta una vasta fascia di popolazione vulnerabile (Esp.11, EC, 2008), anche a causa della presenza di un'estesa economia informale, che non rende possibile accedere alla rete di protezione pubblica. La principale sfida che la politica sociale albanese deve affrontare nei prossimi anni consiste proprio nell'estensione delle categorie protette a fronte dell'emergere di nuovi bisogni. La qualità dei servizi offerta è inoltre ancora molto scarsa e nel futuro, l'invecchiamento della popolazione e la crisi economica imporranno nuove pressioni in termini di spesa sociale (Esp. 4, 7, 11).

È su questo sfondo che si inserisce la crescita dei bisogni di servizi alla persona legati al processo migratorio: soprattutto in riferimento alle problematiche degli anziani *left behind* e, più in generale, delle famiglie divise e della migrazione di ritorno. Ciò crea una forte pressione sulla spesa sociale delle amministrazioni locali e nazionali (Esp. 7, 5). Già oggi, nell'ambito della Strategia Nazionale sulla Reintegrazione, sono stati approvati emendamenti normativi alla legge 9668/2006 per includere i migranti di ritorno nella categoria dei soggetti che beneficiano di programmi di promozione dell'occupazione, di servizi professionali, e dei sussidi economici (in una misura pari al 10% del budget complessivo – Esp 2) e nel futuro il rischio più sentito è legato al ritorno di anziani senza contributi accumulati (Esp. 7).

Una domanda imprescindibile quando si riflette sulla politica sociale in Albania riguarda dunque la sostenibilità finanziaria di servizi e programmi che rispondano all'impatto sociale delle migrazioni in loco e alla necessità di una governance transnazionale dei processi migratori.

Agli esperti, conseguentemente abbiamo chiesto quali formule e accordi finanziari di natura diversa, potessero essere messi in gioco per rafforzare la sostenibilità di interventi tesi a rispondere alla domanda di servizi alla persona connessi al processo migratorio.

Sebbene la questione sia evidentemente ampia e complessa, specie in un periodo di forte crisi economica a livello internazionale, gli esperti non mancano di indicare alcune possibili piste di azione.

In primo luogo, viene sottolineata la necessità di rafforzare le capacità di autofinanziamento del terzo settore (Esp. 9), in particolare attraverso: a) una legislazione che consenta agli Organismi non governativi di perseguire attività che abbiano un profitto ma che possa essere reinvestito in azioni di pubblica utilità; b) la promozione di schemi di lavoro volontario prestato da giovani migranti in occasione dei ritorni (una sorta di servizio civile internazionale); c) il rafforzamento delle capacità di *fund raising* e investimento (particolare importanza viene data alla capacità di utilizzare correttamente fondi europei sulle linee previste, come ad esempio i fondi IPA Paese, etc. – Esp. 10, 5); d) il rafforzamento di *network* transnazionali tra ONG e cooperative sociali che offrono servizi, al fine di migliorare le prospettive di *fund raising* (Esp. 9), l'integrazione delle risorse (Esp. 4) e lo scambio di buone pratiche (Esp. 9, 5)

(It is important to) strengthen the third sector where some options to be considered are as follows:

- amend the legislation so as to allow NGOs to have for-profit activities but whose profit funds their charitable work (slightly different from social enterprises);
- encourage voluntary schemes especially drawing in young migrants from abroad;
- train the third sector (not just elite NGOs) in fundraising skills such as efficiently accessing EU funds, raising funds locally among businesses and the population, etc.;
- encourage cross-border cooperation;
- encourage twinning of care services in Albania with those abroad by using migrants' social capital and links with international NGOs;
- encourage the involvement of local businesses;

In other words, allow and encourage the third sector to become self-sustaining in terms of funding through a mix of skills and resource, thus reducing its dependency on one income source, be it international donors or others (Esp. 9).

L'Europa in questo momento si pone come maggiore interlocutore, la capacità di attrarre fondi comunitari soprattutto da parte della società civile albanese è tuttavia molto scarsa, per la difficoltà a mettersi in rete e per la scarsa preparazione in ambito di progettazione internazionale. Agire su questi due fronti favorendo la collaborazione e il dialogo degli attori impegnati su territorio albanese e la costruzione di database e profili accessibili anche dall'estero, è fondamentale sia per rendere le diverse espressioni dell'associazionismo più rappresentative ed interessanti per partnership internazionali, che per premettere il rafforzamento di esperienze significative sul territorio. Sono necessari quindi, tra l'altro, un coordinamento ed uno scambio di buone prassi e una formazione puntuale orientata alla progettazione europea (Esp. 5).

Penso che prima di tutto bisogna migliorare le capacità di fundraising e programmazione a lungo termine da parte della amministrazione pubblica e anche dei operanti del terzo settore (Esp. 8).

Serve la creazione dei fonti comuni tramite la combinazione delle risorse finanziarie: a) pubbliche (del governo italiano, delle regioni, province, comuni italiani, del governo albanese, delle regioni, province, comuni albanesi); b) private (imprenditoria italiana, albanese, rimesse degli immigrati, (fondi) internazionali: Banca Mondiale, Banca Europea

per la Ricostruzione e lo Sviluppo); Donazioni dei governi dei paesi industriali (US, Giappone ecc.). (Esp. 4).

Una seconda linea di azione centrale consiste nel sostenere il governo albanese a trovare risorse interne, indipendenti dai *donors* internazionali, a partire dal sistema di tassazione in loco. Secondo l'Esp. 10 dovrebbe essere ripensato il sistema di tassazione locale per meglio valorizzare i contributi provenienti dal sistema delle imprese. In Italia, ad esempio, da molti anni è stata introdotta l'Irap, ovvero l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive, i cui proventi sostengono la spesa per la sanità. Come ricorda l'Esp. 10 è questo un cammino che la Regione Emilia Romagna ha già cominciato ad intraprendere. Promuovere programmi di *social responsibility* delle imprese (nazionali e internazionali) operanti in Albania è, secondo l'Esp. 4, un ulteriore strumento per ridurre la dipendenza dai donatori esterni.

Il Ministero albanese ha istituito un tavolo con referenti di vari paesi/donors internazionali che hanno attività di cooperazione in Albania e competenze in materia di welfare. Fra questi è presente la Regione Emilia-Romagna che sta lavorando ad un'ipotesi di riorganizzazione del sistema sia sul piano delle competenze fra centro e periferia che delle risorse, ipotizzando su quest'ultimo aspetto una riconversione delle risorse e possibili forme di tassazione, analogamente a quanto esiste in Italia con l'Irap che copre la spesa sanitaria (Esp. 10).

Infine, secondo l'esp. 6, pochè ad oggi una reale sostenibilità finanziaria dei costi di welfare, in Albania, non può essere conseguita, è essenziale puntare sul rafforzamento della capacità della famiglia di provvedere alla cura del proprio nucleo, in particolare grazie all'offerta di servizi integrativi (Esp. 6).

This is a difficult question, especially as saying identify resources is perhaps just an empty concept at a time when resources are re-tied around the strongest social care service provider which is the family. At a time when the state and private services are facing insecurity, any local resource, being that from third sector is totally and completely depended on international aid...if that goes, so does the third sector. So a straightforward answer here would be – keep in the international aid coming to cover the used of skills for improving services. Otherwise all other sources are unreliable. And at that point, family is and remains the one and only unit to provide care. I gather from the general view of the project that care services supported by government via taxation, channelling of remittances etc is given importance here, but the role played by the family is underplayed. My one strong comments overall would be – to support the family to provide professional care. A move from family – to state/private care services – and then back to family is being observed on the western countries. Shouldn't Albania look at this, instead of doing the same mistakes that are observed elsewhere? (Esp. 6).

Conclusioni

Tra marzo 2012 e febbraio 2013, nell'ambito del progetto Albania Domani finanziato dalla Fondazione Cariplo, è stata condotta una consultazione ricorsiva che, attraverso canali telematici, ha coinvolto 13 esperti albanesi e di altre nazionalità, attraverso la metodologia del delphi group. La consultazione è stata volta ad individuare i principali bisogni di servizi alla persona, ad oggi e in una prospettiva di medio e lungo termine, connessi alla migrazione albanese, e la loro proiezione su una sfera transnazionale.

Riteniamo rilevante uno sguardo transnazionale in quanto siamo convinti che, sia nel contesto albanese che in quello dei principali paesi di destinazione, i processi migratori creino una nuova domanda di welfare e, al tempo stesso, nuove sfide, equilibri ed opportunità di sviluppo per gli attori coinvolti. Riteniamo inoltre che, come sottolineato nell'ultima Agenda sull'integrazione pubblicata dalla Commissione Europea nel luglio 2011 (CE, 2011 a), una parte importante dei bisogni di servizi alla persona non abbia una collocazione territoriale univoca. Al contrario molti dei bisogni di servizi alla persona che si connettono al migrare si manifestano prima della partenza, durante il soggiorno all'estero, in previsione del ritorno e successivamente al ritorno stesso. Il soddisfacimento del bisogno in ognuna di queste fasi, muta necessariamente la domanda di welfare e servizi nelle fasi successive. Per questo è giusto guardare, come raccomandato dalla Commissione Europea, all'integrazione, e più in generale alla domanda sociale prospettata dai migranti, come un processo transnazionale che richiede la cooperazione e il coordinamento tra attori del welfare operanti su diversi livelli e in diversi luoghi.

Nel corso della consultazione abbiamo, chiesto agli esperti di suggerire, a partire dai bisogni individuati, delle raccomandazioni di *policy* in grado di risponderci, evidenziando limiti e opportunità delle raccomandazioni proposte.

La riflessione compiuta dai partecipanti al delphi group è stata particolarmente innovativa in quanto, ad oggi, si registra ancora un forte nazionalismo nella gestione delle politiche di integrazione e una marcata separazione, strategica e operativa, tra politiche di inclusione sociale nei contesti di arrivo, politiche di inclusione sociale nell'ambito dei processi di ritorno e politiche di cooperazione allo sviluppo.

La riflessione sui bisogni di servizi alla persona connessi al processo migratorio, che si riverberano su scala transnazionale, ha portato gli esperti ad individuare sei aree prioritarie di bisogno, che ad oggi sono solo parzialmente affrontate nell'ambito di politiche di cooperazione bilaterale e multilaterale:

- 1) Formazione linguistica e professionale (anche prima della partenza) e mediazione transnazionale al lavoro.
- 2) Preparazione e mediazione all'inserimento scolastico dei minori (anche prima della partenza).
- 3) Informazione/orientamento (anche prima della partenza) su: il sistema lavorativo nel paese di approdo; il sistema dei servizi esistenti e le relative modalità di accesso; università e borse di studio all'estero opportunità e normative per l'emigrazione regolare e programmi di incentivo al ritorno.
- 4) Sostegno psico-sociale (anche a cavallo tra paese di origine e paese di arrivo).
- 5) Esigibilità/portabilità dei diritti e cumulo dei contributi.
- 6) Assistenza delle persone anziane: sia quelle lasciate indietro (i così detti 'orphan pensioners', De Soto et. al., 2002), sia quelle che tornano a seguito della conclusione del progetto migratorio.

Tutti i bisogni menzionati possono essere gestiti prima della partenza e del ritorno, o a cavallo tra paesi collocati alle due sponde del processo migratorio, e questo apre nuove prospettive di collaborazione tra paesi di origine e di destinazione.

Nel corso della trattazione, gli esperti hanno prospettato soluzioni specifiche indirizzate a rispondere alle 6 aree di bisogno sopraevidenziate configurando nuove prospettive di raccordo tra politiche sociali e politiche di co-sviluppo. Senza entrare nel merito delle singole raccomandazioni emerse, ci limitiamo, in queste conclusioni, a dare conto di alcuni spunti che appaiono trasversali rispetto alle differenti raccomandazioni emerse.

In primo luogo gli esperti immaginano un welfare mix su scala transnazionale di cui possano essere protagonisti attivi gli stessi soggetti migranti. Nell'ambito di questo disegno compelsivo, viene immaginata la possibilità di creare collaborazioni – ai due poli del processo migratorio - tra sportelli che offrono informazioni e orientamento ai migranti, tra agenzie di formazione e mediazione al lavoro, tra istituti e uffici scolastici, tra servizi di counseling psico-sociale e tra cooperative sociali di servizi alla persona. Tali collaborazioni non sono più immaginate esclusivamente nell'ottica di fornire aiuto ai paesi di origine, ma nell'orizzonte della creazione di sinergie nuove, più appropriate a gestire l'integrazione dei migranti in una chiave bifocale e di reciproco vantaggio.

Per promuovere questa visione è necessario superare un approccio strategico e operativo improntato ad una netta separazione tra politiche per l'integrazione, l'ingresso, il ritorno o la cooperazione allo sviluppo. Sul piano istituzionale è dunque centrale un miglior dialogo tra i diversi ministeri coinvolti, a livello nazionale e binazionale (Ministero dell'Interno, ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero degli Affari Esteri). Al tempo stesso è importante considerare il ruolo di cui i migranti si fanno portatori: come fruitori di servizi, come possibili soggetti di monitoraggio e verifica degli stessi servizi offerti e come stimolo ad una loro evoluzione (organizzativa, settoriale e professionale). La domanda di servizi alla persona esercitata dai migranti, se ascoltata, può infatti promuovere nuove strategie di intervento e risposta, e, a livello locale, può stimolare la crescita di servizi di qualità, in settori nuovi, offerti nell'ambito del privato o del privato sociale. E' anche possibile che i migranti richiedano servizi nel contesto di origine pur vivendo all'estero (si pensi ad esempio alla crescente domanda di servizi per gli anziani left behind): aggregare e indirizzare questa domanda verso servizi di qualità in loco appare una strategia rilevante per innalzare i livelli di welfare locale e creare nuovi posti di lavoro. Inoltre, la circolazione delle competenze, se valorizzata, può costituire un ulteriore stimolo al miglioramento dell'offerta di servizi in loco.

Nel contesto albanese questi sviluppi possono però andare avanti solo parallelamente al rafforzamento del processo di decentramento amministrativo e a un migliore coordinamento multilivello.

Un secondo aspetto rilevante e trasversale rispetto alle diverse raccomandazioni di *policy* suggerite dagli esperti riguarda il rafforzamento del processo di circolazione delle informazioni. Per quanto riguarda l'Albania, diversi esperti fanno presente la necessità di rafforzare il patrimonio di conoscenze, a disposizione del privato sociale e della stessa Pubblica Amministrazione, riguardo ai bisogni di servizi alla persona in settori emergenti (come ad esempio quello dell'assistenza agli anziani o dell'assistenza psico-sociale e sui servizi disponibili a livello territoriale. Appare inoltre necessario puntare su piani di comunicazione efficaci in grado di migliorare l'informazione (a livello locale e translocale) sui servizi offerti e dunque di promuoverne l'accessibilità. La comunicazione deve anche promuovere la competitività dei servizi centrando alcune richieste e rappresentazioni della cura che appaiono essenziali (specie in riferimento al target costituito dai migranti). In particolare, programmi di comunicazione, oltre che informare e orientare al servizio offerto, dovrebbero dare rilevanza agli obiettivi della trasparenza, del rispetto dell'utenza e della qualità del servizio. Per assicurare un miglior livello di informazione all'utenza (oltre che di coordinamento dei servizi), gli esperti enfatizzano, inoltre, la necessità di creare dei 'focal points' in grado di acquisire e offrire informazioni sui servizi territoriali erogati ai diversi livelli di welfare. Un tale ruolo è attribuito direttamente agli Enti locali o agli Sportelli

Immigrazione (che almeno a livello strategico dovrebbero aver e proprio questa funzione) di cui si immagina un raccordo con gli Sportelli Immigrazione nei contesti di destinazione. Infine, un terzo elemento trasversale alle proposte di *policy* evidenziate dagli esperti riguarda la necessità di promuovere un monitoraggio dei servizi e delle politiche esistenti. Una tale strategia può essere implementata non solo attraverso il ricorso ad agenzie di certificazione specializzate o mediante politiche pubbliche che vadano in questa direzione, ma anche attraverso la costituzione di organismi di valutazione (boards of councilors) partecipati dai rappresentanti dei consumatori, degli erogatori e dei finanziatori dei servizi, e in grado di includere i migranti sia come potenziali fruitori che finanziatori di servizi. In un contesto in cui la corruzione è dilagante l'adozione di strategie di monitoraggio risulta decisiva. Qualità del servizio e trasparenza delle prestazioni rappresentano infatti elementi sostanziali non solo per un innalzamento del livello di welfare locale, ma anche per attrarre risorse verso servizi innovativi, anche nell'ambito del privato sociale, di cui i migranti possono essere importanti fruitori.

Bibliografia

- Bertolani B., *Networking, Transnazionalismo e famiglia*, in M. Tognetti Bordogna (a cura di), *Famiglie ricongiunte. Esperienze di ricongiungimento di famiglie del Marocco, Pakistan e India*, Utet, Torino, 2011.
- Bertozi L., Manni A., *Introduzione*, in De Ambrogio (a cura di), *Piani Sociali di Zona nei Balcani*, QUID, Milano 2008.
- Caritas Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione*, Idos, Roma, 2011.
- Chaloff, J., *Albania and Italy Migration policies and their relevance for development*, CeSPI Working Paper 51/2008, Roma, 2008.
- Chawla M., Betcherman G. e Banerji A., *From red to grey. The third transition of aging populations in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. The World Bank, Washington DC 2007.
http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINE/Resources/Red_to_Grey_eng.pdf
- Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*, COM (2005) 389 final, 2005.
- Commissione Europea, *Social inclusion and protection in Albania*, 2008.
- Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*, COM (2011) 455 final, Bruxelles 2011a.
- Commissione Europea, *Commission Staff Working Paper "Migration and Development" accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility*, SEC(2011) 1353 final, Bruxelles 2011b.
- Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 743 final, Bruxelles 2011c.
- Comune di Forlì (eds), *Waiting rooms*, Tipografia Fabbri, Forlì 2009.
- De Ambrogio (a cura di), *Piani Sociali di Zona nei Balcani*, QUID, Milano 2008.
- De Soto H., Gordon P. Gedeshi I. e Sinoimeri Z., *Poverty in Albania: A Qualitative Assessment*, World Bank Technical Paper 520 Washington DC 2002.
- Dedja, S., *Human Rights in the EU Return Policy: The Case of the EU-Albania Relations*, in *European Journal of Migration and Law* 14, 2012.
- EMN, *Canali migratori Visti e flussi irregolari*, VI Rapport EMN Italia 2012.
- Erasmus University Rotterdam, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), European Forum for Migration Studies (EFMS), Middlesex University, *Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third country nationals*, Rapporto di ricerca - PROSINT, 31-05-2011.
- Evers, J., *Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area between market, economy, state and community*. *Voluntas*, Vol. 6, No. 2: 159–182, 1996.

- Graefe, P., *Welfare Regimes and the Third Sector: Rendering Path Dependency Contingent?* Paper presented at the Sixth International Conference of the International Society for Third-Sector Research, Contesting Citizenship and Civil Society in a Divided World, Toronto, 14 July, 2004.
- Germenji, E. e Gedeshi, I., *Highly Skilled Migration from Albania: An Assessment of Current Trends and the Ways Ahead*, Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty, Working Paper T-25, Sussex, 2008.
- Hill, M., *The mixed economy of welfare: a comparative perspective*, In Powell, M. (a cura di). *Understanding the Mixed Economy of Welfare*. Policy Press, Bristol, 2007.
- Jenson, J., *Redesigning the “Welfare Mix” for Families: Policy Challenges*. Canadian Policy Research Networks, Ottawa, 2003.
- King R. and Vullnetari J., *Orphan prisoners and migrating grandparents: the impact of mass migration on older people in rural Albania*, *Ageing & Society*, 26, 2006.
- King R. e Vullnetari J., *The intersections of gender and generation in Albanian migration, remittances and transnational care*, in *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 91 (1) 2009.
- Kofman E. e Raghuram, P. *The implications of migration for gender and care regimes in the South*, UNRISD, Ginevra 2009.
- Ligabue, E., *Riconoscimento transnazionale delle competenze nel settore della cura*, in Piperno, F. e Tognetti Bordogna, M. (a cura di), *Welfare transnazionale. Migrazione, Sviluppo e Welfare: la frontiera esterna delle politiche sociali*, Ediesse, Roma, 2012.
- Mai, N. *Albanian Migration to Italy: towards differential circularisations?* EUI-Metoikos Project, 2010.
- Nomisma, *Fostering the social dimension of the migration-development nexus in Albania: concrete orientations*, Nomisma, Bologna, 2008.
- Parisi S., *Il piano sociale di zona in Albania*, in De Amrogio (a cura di), *Piani Sociali di Zona nei Balcani*, QUID, Milano, 2008.
- Piperno F. e Tognetti Bordogna, M. (a cura di), *Welfare transnazionale. Migrazione, Sviluppo e Welfare: la frontiera esterna delle politiche sociali*, Ediesse, Roma, 2012.
- Raghuram, P., *Global care, local configurations – challenges to conceptualizations of care*, in *Global Networks* 12, 2, 2012.
- Republic of Albania, *Strategy on Reintegration of Returned Albanian citizens 2010-2015*, June 2010.
- Skeldon, R., *Migration Transitions Revisited: Their Continued Relevance for The Development of Migration Theory*, in *Population, Space and place*, 18, 2012.
- Totozani A., Onorato M., Keta M., *Report on the implementation of National Action Plan on Migration*, European Institute of Tirana, Tirana, 2007.
- Vullnetari J. and King R., *Does your granny eat grass? On mass migration, care drain and the fate of older people in rural Albania*, *Global Networks* 8 (2), 2008.
- World Bank, *World Development Indicators 2012*, http://databank.worldbank.org/data/Views/VariableSelection/SelectVariables.aspx?source=World%20Development%20Indicators%20and%20Global%20Development%20Finance#C_A

Allegato 1 – La Strategia sulla Reintegrazione dei cittadini albanesi di Ritorno²⁴

Nell'ambito del processo di Stabilizzazione e Associazione concordato con la Commissione Europea, l'Albania si è dotata di una Strategia Nazionale sulla Migrazione (2005-2010) che è stata approvata dal Consiglio dei Ministri della Repubblica albanese nel novembre 2004 (nell'ambito di un progetto CARDS e grazie al sostegno dell'OIM di Tirana).

Come ricorda l'Esp. 2, l'obiettivo fondamentale della strategia è quello di assicurare la sostenibilità dei tassi di ritorno attraverso un'offerta sistematica di servizi per il reinserimento, non in un'ottica di discriminazione positiva, che porterebbe alla creazione di servizi ad hoc, ma piuttosto di responsabilizzazione dei servizi esistenti.

L'Esp. 2 accenna ai tratti salienti della Strategia sulla reintegrazione nei termini seguenti.

Riforme legislative

Sul piano legislativo è stata modificata la normativa sull'emigrazione dei cittadini albanesi per motivi di lavoro al fine di ridefinire le strutture, i servizi e le competenze dei vari ministeri, per la reintegrazione dei ritornati. A partire dal 2011, sono stati inoltre approvati emendamenti normativi alla legge 9668/2006 e alcuni ordinamenti del Ministero del Lavoro per includere i migranti di ritorno nella categoria dei soggetti che beneficiano di programmi di promozione dell'occupazione, di servizi professionali, e dei sussidi economici (in una misura pari al 10% del budget complessivo).

Gli Sportelli per la Migrazione

Sul piano istituzionale, sono state estese le competenze dei 36 Sportelli per la Migrazione posti sotto la responsabilità del National Employment Service. Gli Sportelli sono stati creati inizialmente nell'ambito della Strategia Nazionale per la Gestione della Migrazione, per favorire l'emigrazione legale. Con la Strategia per il reinserimento sono stati anche dotati di compiti per favorire la sostenibilità dei ritorni. In quest'ultima prospettiva, gli Sportelli si configurano come luoghi di: a) registrazione e monitoraggio dei flussi di ritorno e b) punti di informazione e orientamento sulle opportunità offerte sul territorio albanese rispetto ai programmi di promozione dell'impiego e dell'impresa, formazione professionale, sussidi all'agricoltura, protezione sociale, edilizia popolare, accesso al sistema sanitario e al sostegno psico-sociale, al prestito, etc..

Entrambi questi obiettivi erano già previsti nella Strategia sulla migrazione, ma hanno dato luogo a risultati limitati e ci si propone di rafforzarli attraverso la Strategia sulla reintegrazione.

Parallelamente alle attività di informazione dei migranti sui servizi che favoriscono il reinserimento, sono state intraprese specifiche misure per rafforzare le capacità del Servizio Nazionale per l'impiego, che è responsabile degli Sportelli Migrazione, e degli Uffici Regionali e Locali per l'impiego che da esso dipendono. La formazione, sostenuta dalla Commissione Europea, ha puntato a migliorare le conoscenze del personale sui servizi che favoriscono il reinserimento dei migranti.

Gli sportelli dovrebbero inoltre essere in grado di porsi in sinergia con il terzo settore. A questo fine, l'Esp. 2 ricorda che si stanno creando presso gli Sportelli Migrazione dei database che contengono informazioni sui progetti delle organizzazioni locali e internazionali per gli albanesi ritornati nei diversi territori. In questo modo i cittadini albanesi che si

²⁴ Republic of Albania, Strategy on reintegration of returned ALbanian citizens 2010-2015, june 2010

rivolgono agli Sportelli potranno essere orientati verso le strutture del terzo settore competenti.

Il governo ha inoltre lavorato nella direzione di migliorare l'informazione relativa ai servizi offerti dagli Sportelli, attraverso la distribuzione di materiale informativo in luoghi strategici, come i punti di passaggio della frontiera, e sul sito del governo (www.migrantinfo.gov.al).

La Strategia ha inoltre puntato su una riorganizzazione dei servizi esistenti: in particolare per quanto riguarda i servizi per l'impiego, le strutture sanitarie e scolastiche.

Politiche per il reinserimento lavorativo

Sul piano delle politiche di reinserimento lavorativo, in collaborazione con il Servizio Nazionale per l'Occupazione e gli Uffici Locali e regionali del lavoro, gli Sportelli per la Migrazione stanno identificando i bisogni formativi dei migranti di ritorno e, a partire dal 2011, il Ministero del lavoro, in collaborazione con l'Agenzia Nazionale per l'Educazione, ha cominciato un lavoro di revisione dei curricula esistenti per la formazione professionale erogata dai centri pubblici, al fine di adattarli alle esigenze formative degli albanesi di ritorno, in modo da valorizzarne le competenze acquisite durante il periodo di emigrazione.

Politiche per il reinserimento scolastico

Per favorire il reinserimento scolastico dei minori che ritornano, è stato sancito l'obbligo per le Direzioni Regionali dell'Educazione e per gli Uffici scolastici, di registrare i bambini tornati dall'estero e di organizzare corsi di lingua albanese. Sono stati pensati programmi di sostegno psico-sociale per i minori, al fine di migliorare l'inserimento scolastico e il rapporto con i pari. A questo fine sono stati previsti corsi di aggiornamento per il personale che offre assistenza psicologica nelle scuole e nei dipartimenti e Uffici regionali per l'Educazione.

Politiche per il reinserimento nel sistema sanitario

Per favorire il reinserimento dei migranti di ritorno nell'ambito del sistema sanitario nazionale, nei Dipartimenti della Salute Pubblica è stato impostato un Servizio Sanitario Psico-sociale e mentale con l'obiettivo di erogare informazioni sui servizi sanitari. Oltre ai servizi sanitari, i migranti di ritorno potranno usufruire di un sostegno psico-sociale, qualora questo si riveli necessario (da questo punto di vista particolare attenzione è dedicata ai minori). Il personale dei servizi sanitari è stato aggiornato al fine di renderlo pronto a soddisfare il bisogno di orientamento e supporto psico-sociale da parte dei migranti di ritorno.

Raccordo interministeriale

La strategia impone inoltre un maggiore raccordo interministeriale per migliorare l'integrazione tra servizi e politiche offerte ai migranti di ritorno. Tale collaborazione si baserà sull'approvazione di una normativa congiunta stipulata in base alla legge 9668/2006.