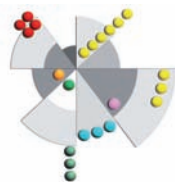


Fondazione Ismu

# Quattordicesimo Rapporto sulle migrazioni 2008

**FrancoAngeli**

FONDAZIONE  
**ISMU**  
INIZIATIVE E STUDI  
SULLA MULTIETNICITÀ





I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

Fondazione Ismu

**Quattordicesimo  
Rapporto  
sulle migrazioni 2008**

**FrancoAngeli**

L'editing del volume è stato realizzato da Marta Lovison.

Il volume è stato consegnato alla stampa nel mese di ottobre 2008

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente, nel momento in cui afferma il download dell'opera accetta tutte le condizioni specificate in [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)*

## *Indice*

<b>Migrazioni 2008: uno sguardo d'insieme</b>	pag.	7
<b>Parte prima – Il quadro generale</b>	»	31
1.1 Gli aspetti quantitativi della presenza straniera in Italia: aggiornamenti e prospettive	»	33
1.2 Le migrazioni in Europa	»	55
1.3 Gli aspetti normativi	»	71
1.4 Orientamenti comunitari	»	81
<b>Parte seconda – Aree di attenzione</b>	»	99
2.1 Il lavoro	»	101
2.2 La scuola	»	121
2.3 La salute	»	137
2.4 Abitare e insediarsi	»	153
2.5 Criminalità e devianza degli immigrati	»	167
2.6 Nascere in Italia. Da stranieri	»	189
<b>Parte terza – Approfondimenti</b>	»	203
3.1 I costi dell'immigrazione per la finanza pubblica	»	205
3.2 Le moschee in Italia tra ordine pubblico e libertà religiosa	»	219
3.3 I ricongiungimenti familiari	»	237
3.4 Il patrimonio culturale, nuova frontiera per l'integrazione	»	253
3.5 Le rimesse degli immigrati residenti in Italia	»	263

<b>Parte quarta – Lo scenario internazionale</b>	pag.	277
4.1 <i>Hub</i> e percorsi migratori	»	279
4.2 La dinamica dei flussi migratori nel sud-est asiatico	»	291
4.3 Le diaspore internazionali e la loro organizzazione da parte degli Stati nazionali dei paesi di origine	»	307
4.4 La nuova migrazione cinese nel Regno Unito	»	323
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	337
<b>Allegati</b>	»	357
La cronaca del 2008	»	359
Le seconde generazioni in Italia	»	381

# *Migrazioni 2008: uno sguardo d'insieme*

di Vincenzo Cesareo

## **1. L'immigrazione in Italia**

### *1.1 Oltre quattro milioni*

Il superamento di 4 milioni di presenze straniere, prospettato nel *Rapporto Ismu* dello scorso anno, si è puntualmente realizzato nel corso del 2007 e con intensità che sono andate ben oltre le ipotesi iniziali. Dai 2.939mila residenti conteggiati al 1° gennaio 2007 si è giunti a 3.433mila, con un incremento di ben 494mila unità. Nel complesso, le nuove valutazioni al 1° gennaio del 2008 indicano 4.328mila stranieri presenti sul territorio italiano, di cui circa il 95% provenienti dai così detti “paesi a forte pressione migratoria”. La componente irregolare è stimata in 651mila unità, con un incremento di circa 300mila rispetto alle precedenti valutazioni.

La grande novità di quest'anno è comunque rappresentata dal forte incremento degli stranieri residenti (+16,8%), un aumento che sembra innanzitutto riconducibile al massiccio contributo della componente neocomunitaria. Quest'ultima evidenzia un saldo netto positivo di 320mila unità, delle quali ben 283mila riguardano cittadini romeni, verosimilmente a seguito dell'accesso alla libertà di soggiorno con l'obbligo di iscrizione in anagrafe nel caso di permanenza superiore a tre mesi.

Se, da un lato, la velocità con cui la presenza straniera in Italia è andata accrescendosi si configura come il vero “osservato speciale” nelle analisi della dinamica del fenomeno migratorio, dall'altro, non vanno comunque ignorati alcuni importanti segnali di “maturazione” che si sono evidenziati nel corso di questi ultimi anni. Ci si riferisce sia al progressivo passaggio dell'universo immigrato da forza lavoro a vera e propria popolazione in senso demografico, sia al processo di continuo radicamento e di disseminazione della presenza straniera sul territorio italiano: un fenomeno che contribuisce a consolidare e a vivacizzare il capitale umano di molte realtà provinciali.



Depone a favore del primo aspetto il continuo accrescimento dei residenti minorenni. Nel 2008 essi hanno raggiunto 767mila unità, là dove quattro anni prima erano solo 412mila. L'incidenza rispetto al totale della popolazione straniera è del 22,3%, con punte superiori al 25% in molte province della Lombardia e del Veneto e in alcune altre di Piemonte, Emilia e Toscana. Tra i minori stranieri ben 457mila risultano essere nati in Italia, a fronte dei 160mila rilevati nel 2001 e a conferma del contributo alla natalità da parte delle famiglie immigrate che in questi ultimi anni è stato mediamente di 50mila unità all'anno.

Riguardo al tema della distribuzione territoriale, pur senza mettere in discussione la tradizionale supremazia delle regioni del centro-nord (in cui si concentra tuttora oltre il 90% delle presenze), i dati più recenti evidenziano un'accresciuta capacità attrattiva del mezzogiorno, dove risultano più alte che altrove la variazione percentuale dei residenti stranieri e il corrispondente valore del saldo con l'estero (se rapportato al loro totale).

Resta in ogni caso confermata l'importanza dei flussi di mobilità interna secondo le consuete direttrici sud-nord – i corrispondenti saldi migratori cambiano di segno nel risalire la penisola – ma si sottolinea altresì, indipendentemente dalla latitudine, un significativo flusso netto in uscita dalle grandi città, specialmente nei capoluoghi del mezzogiorno e nelle metropoli del centro-nord.

Allorché ci si addentra nell'analisi per paese di provenienza i dati più recenti confermano sia la schiacciante superiorità delle cittadinanze riconducibili ai paesi a forte pressione migratoria (che coprono il 94% del totale dei residenti), sia l'accelerazione della componente est europea, che ha ulteriormente consolidato la posizione di *leadership* nel panorama delle presenze straniere.

Non a caso tra i primi venti paesi nella graduatoria dei residenti – che nel loro insieme costituiscono circa l'80% del totale – ben sette appartengono all'Europa dell'est e nel complesso comprendono il 43% degli stranieri residenti in Italia. L'indiscusso primato conquistato dalla Romania, che con 625mila unità al 1° gennaio 2008 ha superato l'Albania (seconda con 402mila), ha definitivamente fatto sì che il Marocco, paese tradizionalmente prevalente nei primi vent'anni di sviluppo del fenomeno migratorio nella realtà italiana, abbia ulteriormente perso importanza relativa, così come è accaduto ad altre provenienze storiche “della prima ora” come quelle senegalesi o filippine.

In generale, nel 2007 i tassi di crescita a due cifre, rispetto al numero di residenti, riguardano proprio le cittadinanze est-europee: Romania (+82,7%), Polonia (+34,3%), Moldavia (+23,2%) e Ucraina (+10,8%). A questi paesi si affiancano Bangladesh (+19,6%) e India (+11,6%). C'è quindi ragione di ritenere che nel corso dell'anno sia andato accentuandosi “l'effetto catena migratoria” per le cittadinanze più rappresentate. L'aumento percentuale dei primi venti paesi è stato infatti del 19,3%, mentre per i restanti la variazione è stata

solo del 7,9%: in termini assoluti si tratta di 444mila residenti in più nel primo caso a fronte di solo 50mila nel secondo.

Allargando lo sguardo in termini prospettici appare al momento inattaccabile il primato recentemente conquistato dal collettivo est europeo, ma non è altrettanto scontata la possibilità che esso vada consolidandosi nel tempo e che l'est Europa sia destinato a svolgere anche in futuro un ruolo di “principale serbatoio” dei flussi migratori verso il nostro paese.

Recenti valutazioni, svolte sulla base di un modello che tiene conto sia delle dinamiche registrate tra i residenti in Italia sia delle prospettive demografiche e del mercato del lavoro nei paesi di provenienza, segnalano nei prossimi 20-25 anni un aumento attorno al 150% delle presenze relative all'insieme di quelli che oggi sono i venti più importanti paesi di origine<sup>1</sup>. Per essi l'incremento medio annuo dovrebbe mantenersi complessivamente tra 350-400mila unità sino al 2010, per poi scendere attorno a 200mila nel decennio successivo e a poco più di 100mila in quello seguente. Tutto ciò, non senza significativi elementi di differenziazione.

In particolare va sottolineato il forte divario tra i paesi che segnalano al 2030 una consistenza anche nell'ordine di 4-5 volte quella attuale (come Ecuador, Nigeria, Bangladesh, Pakistan) e quelli che al più raddoppiano la loro presenza (Serbia e Montenegro, Ucraina, Polonia, Sri Lanka, Cina, Macedonia, Tunisia). In generale, l'orizzonte 2030 mostra una sostanziale stabilizzazione soprattutto per le provenienze est europee (prime fra tutte quelle da Serbia e Montenegro, Polonia, Ucraina e Romania) e cinesi, mentre evidenzia la persistente crescita latinoamericana e asiatica, con importanti conferme sul fronte africano da parte dell'Egitto, del Senegal e soprattutto della Nigeria; paesi, questi ultimi due, che potrebbero rappresentare la punta avanzata di un Africa sub sahariana pronta a candidarsi nel ruolo di nuovo protagonista delle migrazioni future.

Qui di seguito ci si sofferma su due aspetti particolarmente significativi della realtà migratoria nel nostro paese: la persistente rilevanza della presenza irregolare, da un lato, e la crescita dell'imprenditorialità degli stranieri, dall'altro.

## *1.2 Il nodo degli irregolari*

L'altalenante presenza degli stranieri irregolari in Italia, dopo aver lasciato intravedere un punto di minimo nel 2007, con i circa 350mila casi stimati nel *Rapporto* Ismu dello scorso anno, ha ripreso a salire.

Prima di esaminare l'aspetto quantitativo di tale fenomeno è però opportuno distinguere le diverse forme di illegalità presenti nel nostro paese:

<sup>1</sup> G. C. Blangiardo, A. Menonna, 2008b.

- il clandestino, che arriva in Italia non solo per mare ma anche valicando le frontiere terrestri;
- lo straniero che rimane in Italia pur non avendone il diritto (scadenza del visto turistico, mancato rinnovo del permesso di soggiorno o non rispetto del decreto di espulsione per motivi di sicurezza);
- il richiedente asilo, che ha ricevuto una risposta negativa alla propria domanda;
- il comunitario, che soggiorna oltre tre mesi in Italia senza fare la domanda di iscrizione all'anagrafe o la cui richiesta è stata respinta o si trova in corso di esame.

Non si è in grado di precisare la consistenza numerica di queste singole situazioni, ma è almeno certo che l'universo di coloro che giungono illegalmente in Italia rappresenta solo la parte più piccola del fenomeno dell'irregolarità nel nostro paese.

A seguito del decreto flussi, varato nel dicembre 2007, sono pervenute al Ministero dell'Interno 724mila domande di assunzione (dati aggiornati al 22 aprile 2008) presentate dai datori di lavoro (imprese e famiglie). Ipotizzando che circa il 90% di lavoratori per cui sono state presentate le istanze fosse già presente in Italia (e non all'estero, come vorrebbe la legge) si è giunti a stimare, con riferimento all'inizio del 2008, un totale di soggiornanti illegali di poco superiore alle 650mila unità (uno ogni 5 presenti). È da specificare che quest'ultimo dato rappresenta solo una porzione dell'intero universo degli illegalmente presenti. A questa bisogna infatti aggiungere un'ulteriore quota non quantificabile di immigrati privi di permesso di soggiorno che non ha usufruito, per diversi motivi, di questo decreto, rimanendo ancora di più nell'ombra.

Il doppio decreto flussi del 2006 – provvedimento che secondo alcuni ha agito come una sanatoria per quasi mezzo milione di lavoratori illegalmente presenti in Italia – non ha comunque impedito il successivo rapido riformarsi di un nuovo *stock* di irregolari di dimensioni ancora più consistenti. D'altra parte, l'esperienza di oltre un ventennio, contraddistinto da ben cinque sanatorie a cadenza quadriennale, ha da tempo mostrato come ogni volta l'attesa di un nuovo provvedimento di regolarizzazione abbia contribuito a richiamare altri immigrati (c.d. "effetto richiamo").

Ma dove si localizzano gli stranieri irregolarmente presenti sul territorio italiano? Le stime Ismu al 1° gennaio 2008 segnalano tassi di irregolarità (stranieri irregolari per ogni 100 stranieri presenti) sopra il valore medio nazionale (pari al 17%) in circa un terzo delle province italiane. Ai vertici della graduatoria dell'irregolarità si collocano le province di Crotone (38,9%), Nuoro (35,5%) e Siracusa (34,4%), mentre in coda troviamo Bolzano (6,8%), Rieti (9,7%), Viterbo (10,1%) e Pistoia (10,4%). Tra le province in cui si trovano le grandi aree metropolitane, quella con il tasso più alto è Napoli (31,7%), seguita da Catania (28,7%). Milano si posiziona, con un valore del 18,2%, at-

torno alla media nazionale, mentre Firenze risulta leggermente inferiore (16%) a tale media e Roma è, sorprendentemente, molto al di sotto (12,4%).

Secondo le nostre stime, il collettivo degli irregolari è formato da 400mila colf e badanti a cui si aggiungono 250mila lavoratori impiegati come operai (60,7%), addetti ai settori della pesca e dell'agricoltura (9,9%), alle vendite (4,7%), alla ristorazione (14,5%) o ad altri comparti (10,2%). All'interno dell'universo degli immigrati che "clandestinamente" operano al servizio delle famiglie, si rileva come il 57% svolga una mansione domestica – di cui circa i due terzi con un impiego a ore – mentre la quota di badanti è del 43%.

È soprattutto l'est Europa ad alimentare il flusso di irregolari nelle case degli italiani, specie per i domestici fissi e gli assistenti domiciliari, e solo a grande distanza seguono le provenienze latinoamericane.

Passando infine all'analisi della clandestinità nei settori della produzione di beni e di servizi, si rileva innanzitutto come essa sia fortemente declinata al maschile. Il reddito medio di un irregolare che lavora in nero in questi comparti non supera i 700 euro netti mensili. Va sottolineato il divario territoriale che colloca i salari degli immigrati irregolari presenti nel mezzogiorno a livelli mediamente inferiori di un quarto o persino un quinto rispetto ai corrispondenti valori di quelli che vivono al centro e al nord.

Per quanto riguarda le provenienze, l'incidenza degli est europei, tradizionalmente ai vertici nel panorama dell'irregolarità, si è in genere attenuata dopo l'ultimo allargamento dell'Unione europea a romeni e bulgari. I nordafricani sono generalmente più presenti nei settori agricolo e della pesca, mentre gli asiatici in quello del commercio. Nel mondo operaio prevalgono, tra gli irregolari, i lavoratori dell'est Europa (anche senza includere i romeni).

L'irregolarità nel mondo del lavoro ha inoltre un ulteriore risvolto preoccupante: questi immigrati sono più a rischio, in quanto più ancora degli stranieri regolari svolgono spesso lavori precari e poco protetti<sup>2</sup>. Considerando gli infortuni sul lavoro nell'arco temporale 2002-2006, essi sono aumentati di oltre il 50% tra gli extracomunitari: i migranti infatti sono esposti a maggiori fattori di rischio, quali, per esempio, la debolezza oggettiva nella relazione con i datori di lavoro e la scarsa cultura della sicurezza. Ma non solo: essi sono "lavoratori invisibili", più facilmente ricattabili in assenza di diritti e che denunciano eventuali infortuni sul lavoro con meno frequenza. Oltre il 90% degli infortuni dichiarati ha riguardato i settori dell'industria e dei servizi, coinvolgendo soprattutto cittadini marocchini, albanesi, romeni e tunisini. Inoltre, secondo gli ultimi dati dell'Inail, il numero di incidenti mortali sul lavoro riferiti a stranieri è passato da 167 casi nel 2006 a 174 nel 2007<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Menonna A., 2008.

<sup>3</sup> Inail, *Rapporto annuale 2007*, Roma, luglio 2008.

### *1.3 La crescita dell'imprenditorialità*

L'immigrazione, che costituisce ormai una risorsa indispensabile per il nostro paese, è anche fonte di una imprenditorialità che negli ultimi anni è stata in costante crescita. Le cifre fornite dai Registri delle Camere di Commercio sono in questo senso più che esaustive: tra il 2000 e il 2007 nelle imprese italiane le cariche sociali ricoperte da persone nate in paesi non comunitari sono passate da circa 156mila a 384mila, con un incremento del 145,6%. Pur considerando che le persone possono ricoprire più ruoli e che in alcuni casi sono italiani a loro volta di rientro da paesi di emigrazione, si può senza dubbio affermare che l'imprenditorialità immigrata è un fenomeno ormai strutturale nel nostro paese, dimostrato dal fatto che sono proprio le attività con titolari stranieri ad assicurare il segno positivo nei più recenti bilanci annuali di "natimortalità" delle piccole e medie imprese nazionali.

In particolare, coloro che provengono da paesi a forte pressione migratoria sono i protagonisti di questa espansione del lavoro autonomo, rappresentando l'85,4% degli extracomunitari titolari di cariche (rispetto allo spazio UE a 15). Questa quota diventa ancora più rilevante se si considerano i titolari di imprese individuali (90,9%). Tuttavia essa scende mano a mano che le aziende sono più strutturate. Infatti gli immigrati che hanno cariche in società di persona sono il 79,3% e quelli registrati in società di capitale sono il 64,8%.

Da un punto di vista organizzativo e professionale, le ditte individuali continuano dunque a rappresentare la via principale del fare impresa da parte di immigrati: in complesso se ne contavano circa 85mila nel 2000 (il 54% del totale delle cariche), quasi 258mila sette anni più tardi (67%). Dal confronto regionale, la Lombardia continua a evidenziare un ruolo di primo piano nelle dinamiche imprenditoriali esaminate: un quinto delle cariche complessive si riferisce a stranieri residenti in questa regione, addirittura un terzo di quelle che interessano le società di capitale, con Milano che continua a esercitare il ruolo di principale polo nazionale di attrazione per le iniziative professionali più sofisticate. Le ditte individuali lombarde sono circa il 18% di quelle registrate nel nostro paese, mentre Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Lazio sommano l'altro blocco significativo di iniziative extracomunitarie aventi questa ragione sociale, con una quota media del 10% per ognuna delle cinque regioni considerate.

Tra i titolari di imprese individuali provenienti da paesi a forte pressione migratoria, al primo posto si collocano i marocchini (oltre 42mila), seguiti da cinesi (29mila), romeni (27mila) e albanesi (23mila), con una netta prevalenza di iniziative nel settore edile, in quello del commercio al dettaglio e nel manifatturiero tessile. Considerando invece le società di persone e quelle di capitale, i gruppi principali di riferimento sono cinesi, romeni ed egiziani.

## 2. I fatti dell'anno

A partire da questa quattordicesima edizione del *Rapporto Ismu* si è ritenuto utile inserire in Appendice la cronaca dei fatti salienti del 2008, mentre qui di seguito ci si limita a richiamarne alcuni particolarmente rilevanti.

### 2.1 Anno europeo del dialogo interculturale

Il 2008 è stato proclamato dal Parlamento europeo *Anno del dialogo interculturale*, indicando con questa espressione un processo che consiste in “un aperto e rispettoso scambio di punti di vista tra individui e gruppi appartenenti a culture differenti che conduce a una comprensione più approfondita della percezione globale dell'altro” (Consiglio d'Europa, 2008).

A tale riguardo a livello europeo sono stati elaborati alcuni progetti su molteplici tematiche, considerate di fondamentale interesse per il conseguimento di questo obiettivo. Esse riguardano ambiti diversi, quali quello della cultura e dei media, delle minoranze e delle migrazioni, delle religioni, dell'istruzione, del lavoro, del multilinguismo e dei giovani.

Per quanto riguarda in particolare il settore educativo, durante quest'anno, in tutta Europa è stato promosso e incentivato l'insegnamento interculturale volto a facilitare l'acquisizione di atteggiamenti positivi e di conoscenza reciproca tra soggetti con modelli di comportamento differenti. Lo sforzo si è rivolto a fornire agli individui quelle competenze interculturali in grado di permettere loro di vivere con maggiore consapevolezza all'interno di una società sempre più eterogenea.

Anche l'Italia, come gli altri paesi dell'Unione europea, si è impegnata nella promozione del dialogo interculturale. Inoltre, preso atto della priorità della questione linguistica, sono stati elaborati modelli di intervento e modalità di inclusione per favorire l'apprendimento dell'italiano L2 e della cultura del nostro paese<sup>4</sup>.

Altro aspetto di grande rilievo – richiamato, come i precedenti, nel Libro Verde *Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei* presentato alla Commissione europea il 3 luglio 2008 – è quello concernente l'attuazione di un insegnamento integrato, tramite l'adozione di strategie condivise e adottate da tutti i soggetti operanti su uno stesso territorio.

<sup>4</sup> Tra questi ricordiamo “*Certifica il tuo italiano*”. *La lingua per conoscere e farsi conoscere*, progetto cofinanziato dal Ministero della Solidarietà Sociale (ora Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali) e dalla Regione Lombardia e realizzato in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, la Fondazione Ismu e l'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità.

## *2.2 Interventi legislativi e cambiamento di governo*

Con le elezioni politiche dell'aprile 2008 e la costituzione del nuovo Esecutivo sono venuti meno, almeno per ora, i tentativi di modificare significativamente la disciplina dell'ingresso e del soggiorno dei lavoratori stranieri e quella dell'acquisto della cittadinanza, mentre si è concentrata l'attenzione sul problema della sicurezza. Nel cosiddetto "Pacchetto sicurezza", varato nel mese di maggio, si trovano diverse disposizioni in materia di immigrazione. Alcune, contenute in un decreto legge, sono subito entrate in vigore, come ad esempio il nuovo reato di locazione a immigrato irregolare. Altre, contenute in un disegno di legge, nel mese di settembre hanno visto avviarsi l'esame da parte delle Camere: è il caso di quella, assai controversa, che introdurrebbe il reato di immigrazione clandestina. Altre ancora sono state collocate in decreti legislativi definitivamente approvati nel mese di ottobre: è il caso dei provvedimenti volti a ridefinire nuovamente la disciplina dell'asilo e del ricongiungimento familiare. Rimane ancora in discussione l'ipotesi di modificare le norme sull'allontanamento per motivi di pubblica sicurezza degli immigrati comunitari.

## *2.3 Sbarchi di clandestini e accordo con la Libia*

Ogni anno le pagine di cronaca delle testate giornalistiche nazionali riportano le notizie riguardanti lo sbarco di un numero elevato di clandestini sulle nostre coste. Non si possono dimenticare i drammi umani legati a tali traversate che, causando a volte la morte dei migranti, si trasformano in vere e proprie tragedie. Si tratta di un flusso che aumenta con l'avvicinarsi dei mesi estivi e che interessa nella maggior parte dei casi l'isola di Lampedusa. I dati forniti dal Ministero dell'Interno per il 2008 evidenziano la gravità della situazione e la necessità di porvi rimedio. Rispetto al 2007, infatti, il numero degli sbarchi è aumentato di molto: 27.417 arrivi di clandestini a ottobre 2008, a fronte dei 17.200 dello stesso periodo del 2007. A differenza dell'anno precedente, caratterizzato da una discreta crescita di sbarchi sulle coste calabresi, nel 2008 essi sono avvenuti quasi esclusivamente in Sicilia, come confermano i dati ministeriali: mentre nel 2007 gli sbarchi sulla punta dello stivale avevano superato le 500 unità, quest'anno gli stessi sono scesi a 174. Situazione inversa si registra in Sicilia dove gli sbarchi sono raddoppiati passando dai 7mila casi dei primi sette mesi del 2007 agli oltre 14mila del 2008. Nello specifico, il Consiglio italiano per i rifugiati (Cir) ha rilevato che da gennaio ad agosto i clandestini approdati sulle coste italiane sono stati 20.271 contro i 12.419 dei primi otto mesi del 2007. La situazione attuale appare ancora più chiara se si considera che in totale, nel 2007, le persone giunte via mare in Italia sono sta-

te 19.900. A fine agosto quindi si era già molto vicini ai dati registrati nel 2005 (22.939) e nel 2006 (22.016).

Questi evidenziano che, per quanto il contrasto all'immigrazione clandestina sia da anni ormai al centro del dibattito politico, si è ancora lontani da una sostanziale soluzione del problema degli sbarchi. A fine agosto 2008, un ulteriore tentativo è stato compiuto dal governo italiano attraverso la stipula di un accordo con la Libia. In quella occasione, l'Italia ha riconosciuto le proprie colpe riferite al periodo coloniale e si è impegnata a elargire una somma di denaro, a realizzare opere pubbliche e a restituire un reperto archeologico trafugato anni fa. In cambio, la Libia ha promesso di contrastare più efficacemente la partenza di clandestini dalle proprie coste.

#### *2.4 Quando il matrimonio diventa una truffa*

Il fenomeno dei matrimoni misti, come conseguenza della convivenza interetnica all'interno del nostro territorio, è stato spesso oggetto di interesse. La stessa Fondazione Ismu se ne occupa ormai da anni, sottolineandone la rilevanza nel contribuire a rendere il fenomeno migratorio sempre più strutturale. Un numero crescente di immigrati manifesta, infatti, l'intenzione di restare in Italia. Per conseguire questo fine, il matrimonio, ancor più se con un italiano, rappresenta la modalità più immediata ed efficace. Secondo i dati Istat i matrimoni misti rappresentano infatti la principale novità dell'ultimo decennio, con un'incidenza maggiore al nord e al centro del paese (dodici matrimoni misti ogni cento celebrazioni) in proporzione alla maggiore presenza di immigrati in questi territori. Nelle coppie miste, la composizione più frequente è quella in cui lo sposo è italiano e la sposa è straniera (circa sette matrimoni su cento a livello medio nazionale per un totale di 17.835 nozze celebrate nel 2004), mentre i casi in cui entrambi gli sposi sono stranieri costituiscono una minoranza (3,5% del totale).

Ma nel corso del 2008, con l'ingresso della Romania nell'Unione europea, si è assistito, soprattutto nel capoluogo lombardo, a una forte crescita delle unioni tra donne romene e uomini egiziani. C'è il sospetto che l'obiettivo di questi matrimoni sia spesso quello di volersi assicurare i vantaggi legati all'ottenimento della cittadinanza europea, che verrebbero così ad acquisire i nordafricani.

La possibilità di arginare questo fenomeno risulta ancora alquanto ridotta. Da una ricerca compiuta dalla polizia municipale del capoluogo lombardo emerge tuttavia che delle novantadue richieste di celebrazione delle nozze, pervenute al Comune di Milano nel 2008 da parte di egiziani e romene, ne sono state bloccate cinquantasei a causa della mancanza della documentazione richiesta o perché la coppia dimostrava di non conoscersi affatto. Non si hanno invece dati certi sulle restanti trentasei funzioni celebrate.



## 2.5 *Questione rom: da Milano a Napoli le reazioni non cambiano*

La situazione dei rom in Italia è stata oggetto di particolare attenzione per tutto il 2008. Peraltro, già a partire dall'aprile 2007, in alcune nostre città si sono scatenate reazioni, a volte anche violente, nei confronti dei rom, a seguito dell'omicidio, giudicato colposo dalla nostra normativa, di quattro ragazzi di Ascoli Piceno da parte di un nomade ubriaco alla guida di un furgone e, soprattutto, della sua immediata scarcerazione.

La più grave e preoccupante è consistita nell'incendio del campo nomadi di Napoli, avvenuto nel mese di maggio, come risposta al presunto tentativo di rapimento di una bambina da parte di una nomade.

L'intervento del nuovo Governo è stato tempestivo e si è concentrato, da un lato, sull'esigenza di porre rimedio alla mancanza di informazioni riguardanti questa minoranza, e, dall'altro, di rispondere alla crescente richiesta di sicurezza da parte della popolazione italiana. Al riguardo è stato predisposto il censimento dei nomadi presenti in Italia, compresi i minori, attraverso la creazione di una banca dati contenente le loro impronte digitali. Tale proposta ha però provocato le proteste dell'Unione europea, soprattutto in relazione alla decisione di coinvolgere anche i minori, con l'invito a non procedere. Immediata la risposta da parte delle istituzioni italiane, che hanno ribadito la ferma intenzione di andare avanti nella schedatura ritenuta utile innanzitutto per tutelare i minori. Contemporaneamente a fine luglio il Ministro degli Interni ha avanzato la proposta di garantire la cittadinanza italiana ai minori rom orfani purché nati in Italia.

Secondo un sondaggio di Eurobarometro, la percezione di insicurezza non è esclusivamente italiana, sebbene il nostro paese risulti ai primi posti della graduatoria degli Stati che temono maggiormente la vicinanza con i rom. Il 47% degli italiani manifesta disagio all'idea di avere come vicino di casa un nomade contro una media europea del 24%. Al di sotto di questa percentuale si posizionano paesi quali l'Inghilterra (22%), la Francia (15%) e infine la Spagna (13%).

## 2.6 *Le rivolte degli immigrati*

Come già evidenziato nel precedente *Rapporto Ismu*, nel quale è stato riportato il caso della prima rivolta della comunità cinese, anche nel 2008 si sono avute alcune manifestazioni di protesta da parte di gruppi di immigrati.

Tra le più rilevanti quella avvenuta a seguito dell'uccisione – da parte dei gestori di un bar milanese derubati di alcuni biscotti – di un ragazzo di origine africana, nato e cresciuto in Italia. La reazione della comunità africana, a cui si sono uniti anche numerosi italiani, si è rivolta più in generale contro gli atti

di razzismo che colpiscono persone residenti in Italia da tempo, spesso ben integrate nella nostra società.

Va segnalata anche la rivolta scoppiata come reazione alla strage di Castelvoturno. In questo caso protagonista della drammatica vicenda è la camorra. Probabilmente a causa di un regolamento di conti tra un clan italiano e uno nigeriano, che si contendono da anni il traffico di droga, sette persone hanno perso la vita, sei delle quali straniere, tra queste forse solo un paio effettivamente implicate in traffici illeciti, mentre le altre si sono trovate nel luogo della strage accidentalmente. La popolazione immigrata della zona ha subito manifestato la propria esasperazione con azioni sfociate nella violenza ai danni di altri innocenti.

### **3. I temi in discussione**

Come nei precedenti *Rapporti*, anche in questa quattordicesima edizione si è prestata particolare attenzione a quelle questioni, ancora aperte, che hanno avuto un ruolo importante nelle discussioni in materia di immigrazione. Al riguardo, almeno due tematiche vanno evidenziate: le proposte normative – con una particolare considerazione per la gestione degli ingressi, il reato di clandestinità, il voto amministrativo, l’asilo, il ricongiungimento familiare – e i dibattiti sui luoghi di culto islamici.

#### *3.1. Proposte normative*

Come già accennato, finora l’azione del Governo a livello legislativo si è limitata a toccare aspetti particolari della disciplina dell’immigrazione, con riguardo essenzialmente all’immigrazione irregolare.

La rilevanza quantitativa di quest’ultima – che ha portato a riproporre l’ipotesi di procedere a una regolarizzazione di massa – e il fatto che gli ingressi per lavoro continuino ad avvenire quasi sempre al di fuori delle previsioni di legge – salvo poi l’utilizzo dei decreti flussi in funzione di regolarizzazione – segnalano peraltro la necessità di un intervento legislativo che vada a modificare la disciplina dell’ingresso per motivi di lavoro, allo scopo di assicurarne un’effettiva regolazione. Ferma restando la logica delle quote, si tratta cioè di ripensare in particolare la disciplina dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro per adeguarla più efficacemente alle dinamiche di mercato.

Il secondo tema in discussione riguarda il reato di clandestinità inserito all’interno del già menzionato “pacchetto sicurezza”. Tale misura consente, in caso di immigrazione clandestina, un giudizio immediato e l’espulsione con provvedimento del magistrato.

Va precisato che, nonostante le normative in materia di immigrazione di ogni paese dedichino molta attenzione al fenomeno dell'immigrazione illegale – punibile per alcuni addirittura con la carcerazione – la pratica che in misura maggiore viene messa in atto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea risulta essere tuttavia quella dell'espulsione. Ne è un esempio la Spagna, dove non è previsto il reato di immigrazione clandestina. Le sanzioni ammesse sono infatti esclusivamente di carattere pecuniario a seconda della gravità del fatto commesso (*Ley Organica 4/2000* e successive modifiche). Per la legge spagnola, in altre parole, la clandestinità non costituisce un reato ma un'infrazione grave punibile appunto con un'ammenda di 6mila euro e con l'espulsione, solo qualora l'ingresso sia stato irregolare sin dall'inizio.

Su un binario differente si posiziona la Francia, la quale sanziona chiunque entri e soggiorni in territorio francese sprovvisto dell'adeguata documentazione con la detenzione per un periodo di un anno e/o la multa di 3.750 euro. In aggiunta al clandestino può essere vietato l'ingresso e la permanenza nel territorio francese per un periodo non superiore a tre anni (article 621-1 *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*). L'espulsione, ancora, può essere immediata, oppure può avvenire dopo che la persona ha scontato la pena detentiva.

Per gli immigrati extracomunitari irregolarmente presenti in Germania, la legge tedesca sul soggiorno del 2004 prevede la reclusione fino a un anno e provvedimenti amministrativi (fino a 5mila euro). Sanzioni più severe (fino a 3 anni di reclusione o una multa) sono invece previste per i recidivi e per coloro che vengono meno al divieto di ingresso e di residenza o per chi fornisce oppure utilizza informazioni e documenti falsi e incompleti (*Aufenthaltsgesetz*: § 95). Nonostante queste prescrizioni, anche in Germania si ricorre preferibilmente all'espulsione senza processo.

Nel Regno Unito, infine, la clandestinità viene di solito sanzionata con il pagamento di una multa, nonostante sia prevista dall'*Immigration Act* del 1971 anche la sanzione dell'*imprisonment*, per un periodo non superiore ai sei mesi, qualora lo straniero si fermi sul territorio oltre la scadenza del permesso di soggiorno o sia privo di documenti. Al riguardo, è da tenere presente che si tratta più di una reclusione in centri simili ai nostri Cie (Centro di identificazione ed espulsione), ex Cpt, piuttosto che di una vera e propria carcerazione. In questi centri i clandestini hanno la possibilità di presentare ricorso contro l'espulsione. In altre parole, l'ingresso clandestino costituisce reato solo se doloso. In questo caso la pena prevista consiste nella reclusione di un anno (come per gli scafisti). Se l'ingresso o la permanenza sono commessi solamente a titolo di colpa, essi vengono considerati invece degli illeciti amministrativi, punibili di norma con l'espulsione.

Il terzo aspetto oggetto di discussione riguarda il processo di integrazione degli stranieri presenti sul nostro territorio. Anche a seguito dell'appello del Papa, affinché i governi realizzino efficaci risposte politiche

all'immigrazione, nel mese di settembre si è riflettuto nuovamente sulla possibilità di concedere il voto amministrativo agli immigrati che risiedono da cinque anni in Italia, allo scopo di rendere più rapido il loro percorso di integrazione. La proposta, questa volta avanzata da Walter Veltroni al presidente della Camera Gianfranco Fini, richiama un precedente progetto presentato da quest'ultimo nel 2003.

Contemporaneamente all'Italia, anche la Spagna si trova ad affrontare la questione della concessione del diritto di voto agli stranieri. È di aprile infatti la notizia dell'intenzione del Ministro del Lavoro e dell'Immigrazione – Celestino Corbacho – di aprire i seggi agli immigrati; una proposta che ha suscitato dure reazioni all'interno dello stesso partito socialista.

Un quarto tema in discussione è quello del diritto di asilo. Il 2008 sembra infatti essersi caratterizzato da una tendenziale crescita delle domande d'asilo. La cautela è d'obbligo a fronte della persistente difficoltà di ottenere dati sulle domande e a fronte del fatto che in alcuni territori, tra cui la Lombardia, sussistono tempi d'attesa molto lunghi per la stessa presentazione della domanda d'asilo, il che rende a priori i dati relativamente ad esse scarsamente indicativi. Tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008, inoltre, il nostro paese si è dato, con due decreti legislativi – uno riferito agli status e l'altro alle procedure – la tanto attesa disciplina organica in materia di asilo.

Gli elementi indicati dovrebbero indurre a un'analisi della portata delle nuove disposizioni e a un monitoraggio della loro applicazione. Quanto al primo punto, la Fondazione Ismu ha elaborato un proprio studio<sup>5</sup>. Mentre in merito al secondo, la stessa Fondazione sta valutando le iniziative più adeguate per realizzare o concorrere alla realizzazione dell'auspicato monitoraggio.

Infine, in materia di ricongiungimento familiare il Governo, con il decreto legislativo n.160 del 3 ottobre 2008, ha mostrato di volersi muovere lungo due direttrici. Anzitutto, ridurre il numero degli ingressi al di fuori della famiglia nucleare ritenendo che gli altri legami abbiano minore rilievo, e probabilmente anche in considerazione del fatto che, in una prospettiva di medio periodo, i costi dell'immigrazione potrebbero dilatarsi (si pensi alla delicata questione dell'arrivo dei genitori-nonni). Il secondo obiettivo che emerge è quello di limitare gli abusi introducendo, in caso di dubbio sul vincolo di sangue, l'esame del Dna a spese del richiedente. Peraltro, pur non essendo immotivata, la misura rischia di bloccare il ricongiungimento per le persone provenienti da paesi poveri e in situazione di grave crisi. È evidente, ad esempio, che nella situazione attuale è possibile che sorgano dubbi sui documenti di un minore che lo dichiarano residente in Somalia, figlio di un immigrato somalo residente nel nostro paese, ma è altrettanto evidente che domandare, a spese del richiedente, un test del Dna, come presupposto dell'ingresso, significa di fatto ostacolare a quel minore la possibilità di riunirsi con la sua famiglia.

<sup>5</sup> Cfr. Codini, D'odorico, Gioiosa, 2009.