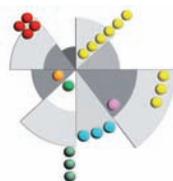


Fondazione Ismu

Quindicesimo Rapporto sulle migrazioni 2009

FrancoAngeli

FONDAZIONE
ISMU
INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTIETNICITÀ



La *Collana Ismu* raccoglie testi che affrontano, con un approccio interdisciplinare, tematiche relative alle migrazioni internazionali e, più in generale, ai processi di mutamento socio-culturale.

Essa, oltre a presentare volumi che espongono i risultati dei progetti realizzati nell'ambito della Fondazione Ismu – Iniziative e studi sulla multietnicità – ospita lavori che si distinguono per l'attualità e la rilevanza dei temi trattati, lo spessore teorico e il rigore metodologico.

Tutti i testi sono preventivamente sottoposti a referaggio anonimo.

Direttore: Vincenzo Cesareo

Comitato di Consulenza Scientifica: Maurizio Ambrosini, Natale Ammaturo, Marzio Barbagli, Fabio Berti, Elena Besozzi, Rita Bichi, Gian Carlo Blangiardo, Francesco Botturi, Raffaele Bracalenti, Marco Caselli, Ennio Codini, Michele Colasanto, Enzo Colombo, Maddalena Colombo, Vittorio Cotesta, Carlo Devillanova, Roberto De Vita, Giacomo Di Gennaro, Alessandra Facchi, Patrizia Farina, Silvio Ferrari, Alberto Gasparini, Mario Giacomarra, Graziella Giovannini, Francesco Lazzari, Marco Lombardi, Fabio Massimo Lo Verde, Giuseppe Mantovani, Antonio Marazzi, Alberto Martinelli, Alberto Merler, Giuseppe Moro, Bruno Nascimbene, Nicola Pasini, Gabriele Pollini, Emilio Reyneri, Luisa Ribolzi, Giuseppe Scidà, Giuseppe Sciortino, Salvatore Strozza, Alberto Tarozzi, Antonio Tosi, Giovanni Giulio Valtolina, Laura Zanfrini, Paolo Zurla.

Coordinamento editoriale: Elena Bosetti

Fondazione Ismu

**Quindicesimo
Rapporto
sulle migrazioni 2009**

FrancoAngeli

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo della Fondazione Cariplo.



Il volume è stato curato da Vincenzo Cesareo, Segretario generale della Fondazione Ismu, con la collaborazione di un comitato redazionale composto da Gian Carlo Blangiardo, Marco Lombardi, Giovanni Giulio Valtolina e Laura Zanfrini. Editing realizzato da Marta Lovison e Fabio Compostella.

Il volume è stato consegnato alla stampa nel mese di ottobre 2009

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2010 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 effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni qui sotto previste. All'Utente è concessa una licenza d'uso dell'opera secondo quanto così specificato:

1. L'Utente è autorizzato a memorizzare l'opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l'operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell'opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. L'Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell'opera. Non è autorizzato ad effettuare stampe dell'opera (o di parti di essa).
Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell'opera (o di parti di essa);
3. L'Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell'opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l'adattamento totale o parziale dell'opera e/o il loro utilizzo per l'inclusione in miscellanee, raccolte, o comunque opere derivate.

Indice

Migrazioni 2009: uno sguardo di insieme	pag.	7
Parte prima – Il quadro generale	»	25
1.1 La presenza straniera in Italia: dal quadro di riferimento agli scenari evolutivi	»	27
1.2 Le migrazioni in Europa	»	45
1.3 Gli aspetti normativi	»	59
1.4 Gli orientamenti comunitari	»	71
Parte seconda – Aree di attenzione	»	89
2.1 Il lavoro	»	91
2.2 La scuola	»	107
2.3 La salute	»	125
2.4 Abitare e insediarsi	»	141
2.5 Gli italiani e l’immigrazione	»	155
2.6 Criminalità e devianza degli immigrati	»	169
Parte terza – Approfondimenti	»	179
3.1 I costi dell’immigrazione per la finanza pubblica	»	181
3.2 I consumi degli immigrati	»	197
3.3 I minori stranieri non accompagnati	»	211
3.4 Le famiglie immigrate sul territorio italiano: nascite, matrimoni, ricongiungimenti	»	223
3.5 La formazione degli imam	»	237
3.6 Dualità e complementarietà delle rimesse tra percorsi di valorizzazione in patria e inclusione finanziaria in Italia	»	251
3.7 L’integrazione dei minori stranieri	»	265

Parte quarta – Lo scenario internazionale	pag.	273
4.1 Migrazioni, sviluppo e co-sviluppo	»	275
4.2 L'idraulico polacco torna a casa? Migrazione e recessione nel Reno Unito	»	285
4.3 Effetti della crisi economica sull'immigrazione e sulle politiche d'ingresso in Germania	»	299
4.4 Effetti della crisi economica sull'immigrazione e sulle politiche di ingresso in Spagna	»	313
4.5 La crisi economica e le migrazioni in Australia: nuove prospettive di controllo	»	329
4.6 Ecuador: migrazioni, politiche, diritto alla mobilità umana e principio della cittadinanza universale	»	345
Riferimenti bibliografici	»	361
Allegati	»	377
Allegato 1. La cronaca del 2009	»	379
Allegato 2. Previsioni della popolazione straniera residente in Italia	»	397

Migrazioni 2009: uno sguardo di insieme

di *Vincenzo Cesareo*

1. L'immigrazione in Italia

1.1 Una popolazione ancora in crescita

Secondo le stime prodotte dalla Fondazione Ismu, al 1° gennaio 2009, la presenza di immigrati in Italia è pari a poco più di 4,8 milioni di persone (di cui 4,6 milioni dai paesi a forte pressione migratoria) con un aumento di circa mezzo milione di unità rispetto al 2008. Il dato disaggregato mostra una prevalenza di stranieri residenti (circa 3,9 milioni) seguiti dai possessori di un valido permesso di soggiorno ma non ancora iscritti in anagrafe (circa 500mila) e dagli irregolari (circa 420mila). Anche in virtù dell'entrata nell'Unione europea della Romania e della Bulgaria, nell'arco degli ultimi quattro anni gli immigrati irregolari hanno avuto un discreto ridimensionamento (dal 16,1% al 9,1%). I cittadini provenienti da questi due paesi, nel 2006, presentavano infatti un tasso di irregolarità rispettivamente del 35% e del 33%. Oltre a ciò, il calo della componente irregolare può essere attribuito al completamento delle procedure del decreto flussi 2007, così come ai cambiamenti sul piano economico in conseguenza della crisi globale e anche a una probabile diminuzione del cosiddetto "effetto richiamo", in seguito alla diffusione del messaggio di un maggior rigore nei controlli da parte dello Stato italiano relativamente agli ingressi.

1.2 Irregolarità e respingimenti

Nonostante si sia verificato un oggettivo ridimensionamento, il tema dell'immigrazione irregolare ha avuto grande rilievo, soprattutto a livello mediatico, anche nel 2009.

Nel dibattito politico sono emerse due logiche che, pur essendo presentate come opposte, sono di per sé complementari: da un lato il potenziamento delle misure di contrasto degli ingressi irregolari, soprattutto via mare, che risponde all'esigenza di combattere e prevenire il fenomeno dell'irregolarità; dall'altro

la promozione di una politica di regolarizzazione volta a sanare lo status giuridico illegale di alcune delle centinaia di migliaia di presenze irregolari.

A queste due logiche corrispondono due linee di azione, entrambe fondamentali e distinte: la prima riguarda l'intensificazione del controllo delle frontiere attraverso le azioni di respingimento verso le coste libiche e l'introduzione del reato di immigrazione clandestina; la seconda vede l'attivazione del sistema delle quote, con sanatorie *ad hoc* come nel caso di quella specifica per badanti e colf.

Questa scelta appare comprensibile se si pensa alla delicatezza sul piano umano dei bisogni di assistenza dei cittadini e al fatto che il lavoro di cura e, più in generale, domestico, assicurato da immigrati irregolari riguarda centinaia di migliaia di famiglie, cioè una parte non trascurabile dell'elettorato e della stessa classe politica. Tuttavia è lecito chiedersi quale sia la logica nel discriminare – per gli uni il reato, per gli altri il permesso di soggiorno – lavoratori immigrati in condizione simile. Che cosa differenzia, davvero, una “badante” da un muratore in un cantiere edile? Perché l'una merita il permesso e l'altro, solo perché svolge un lavoro diverso, il processo penale?

Resta inoltre sullo sfondo un interrogativo. Al di là del pur necessario ricorso a misure repressive e, insieme, a misure di regolarizzazione, ci si chiede come possa essere disciplinato l'ingresso e il soggiorno degli immigrati extracomunitari per dare vita, finalmente, in Italia, a flussi regolari di lavoratori. Da tempo, come vedremo meglio nel paragrafo 3.2, la Fondazione Ismu sta riflettendo sul tema al fine di elaborare ipotesi da sottoporre a discussione.

2. In primo piano

2.1 L'imprenditoria immigrata e il contributo alla crescita del Pil

Pensare ai lavoratori immigrati solo come a un popolo di colf e badanti è quantomeno riduttivo, soprattutto se si prende atto che, nel 2009, il 9,7% del Pil italiano proviene dal lavoro dipendente e autonomo delle persone immigrate presenti nel nostro paese. Quest'ultimo rappresenta sempre più un pilastro importante della nostra economia, come dimostra emblematicamente il fatto che il 7,2% delle imprese individuali presenti sul territorio ha un titolare nato in un paese non comunitario. La capacità di dar vita a un'attività propria, sintomo tra l'altro di integrazione almeno sotto il profilo economico, sta crescendo e si sta diversificando: secondo gli ultimi dati Unioncamere (primo trimestre 2009), infatti, le imprese avviate da uno straniero sono aumentate, arrivando a comprendere 6mila alberghi e ristoranti, oltre 5mila aziende di servizi pubblici, più di 1.300 attività di intermediazione monetaria e finanziaria.

Nonostante tale incremento, gli effetti della crisi finanziaria hanno riguardato anche l'imprenditoria. Una ripercussione che tuttavia sembra aver avuto

conseguenze negative soprattutto tra gli imprenditori italiani: infatti le imprese di immigrati, negli ultimi 2 anni e 3 mesi, sono cresciute di 33mila unità mentre quelle italiane sono diminuite, nello stesso arco di tempo, di circa 97mila. Questo andamento sta a indicare che, nonostante la crescita delle ditte con a capo uno straniero sia stata inferiore rispetto agli anni precedenti, anche per il 2009 queste ultime hanno registrato un discreto incremento. Tale realtà sembra però riguardare specificatamente l'Italia, mentre una tendenza opposta caratterizza le imprese di immigrati all'estero. Il riferimento è a quei paesi europei che hanno sentito in anticipo gli effetti della crisi globale, quali Spagna, Regno Unito e Irlanda, in cui il calo dell'attività economica sta colpendo soprattutto i lavoratori immigrati. A dimostrarlo è una ricerca dell'Ocse che registra una crescente resistenza all'assunzione di stranieri e una maggiore tendenza al loro licenziamento da parte delle imprese locali.

2.2 Effetti della crisi economica

a) I rientri

L'ultimo rapporto Ocse (Sopemi, 2009) evidenzia come la crisi attuale abbia rallentato i movimenti migratori di manodopera verso i paesi dell'Unione europea in seguito ai cambiamenti dei mercati del lavoro nei diversi contesti nazionali. Si registra una minore richiesta di manodopera da parte delle aziende, minori opportunità di lavoro e politiche migratorie indirizzate verso una maggiore chiusura e al rimpatrio.

Emblematico è il caso della Spagna, uno dei paesi più colpiti dalla crisi, dove la disoccupazione ha raggiunto livelli molto elevati soprattutto tra gli immigrati (28,4%) rispetto a un peraltro rilevante 15,2% tra gli spagnoli. Questa situazione ha portato il Governo Zapatero, su proposta del ministro del lavoro e dell'immigrazione Corbacho, a realizzare un *Piano di rientro volontario* in grado di incentivare il ritorno in patria degli stranieri rimasti senza lavoro. Più precisamente, la Spagna ha previsto il versamento di tutte le indennità di disoccupazione in cambio della rinuncia al permesso di soggiorno e all'impegno, da parte degli immigrati rientrati, di non tornare per almeno tre anni. Per ora non si sono registrati risultati soddisfacenti a causa della tendenza degli stranieri a non voler lasciare il paese di immigrazione, per timore di non potervi più rientrare o di non riuscire a emigrare altrove¹.

Nel Regno Unito la recessione ha causato l'aumento della disoccupazione portandola a un valore del 7% nell'estate 2009 (nella primavera del 2008 era appena sopra il 5%). Lo stesso mercato del lavoro ha subito variazioni di rilievo soprattutto rispetto ai cosiddetti *bad jobs*, ossia a quei lavori di basso

¹ Per un approfondimento si veda il capitolo 4.4 in questo volume.

profilo sociale e poco pagati, di norma svolti da stranieri e ora richiesti anche dagli inglesi. La competizione per l'accesso ai posti di lavoro che si è venuta immancabilmente a creare nelle fasce più deboli del mercato del lavoro non sembra tuttavia aver favorito il rientro in patria degli stranieri presenti, benché i dati pubblicati trimestralmente dall'*Home Office Uk border agency* abbiano evidenziato la tendenza al rientro in patria da parte degli immigrati disoccupati, soprattutto con riferimento agli idraulici e ai muratori polacchi².

La Germania, nonostante abbia dedicato molta attenzione all'integrazione degli immigrati, considerandola uno strumento utile per favorire la stabilità e la coesione sociale del paese, ha realizzato ormai da tempo programmi di supporto al rientro nei paesi di origine. Per accedere al sostegno economico previsto è necessario innanzitutto una consulenza in vista della successiva reintegrazione nel paese di origine con l'obiettivo di verificare quali saranno la reale situazione abitativa, le possibilità di sostentamento economico e quelle relative all'assicurazione sanitaria. Requisito indispensabile per partecipare ai programmi di rientro volontario è la mancanza di mezzi sufficienti per farsi carico dei costi del rimpatrio³.

In Italia il rimpatrio degli stranieri è stato un argomento di discussione politica che ha portato allo sviluppo e all'attuazione di progetti a livello locale. Al riguardo il Comune di Venezia ha proposto la creazione di una rete territoriale di interventi per agevolare le procedure di rientro volontario assistito nei paesi di origine dei cittadini extracomunitari il cui progetto migratorio non abbia avuto un esito positivo. Sulla stessa linea si pone anche la Regione Marche che ha previsto il sostegno ad azioni e a progetti per il rientro dei migranti nei paesi di origine. Altro esempio è Vicenza, dove il Comune ha messo a disposizione della Caritas locale un fondo di 50mila euro per finanziare progetti finalizzati a questo scopo. Non da meno la Regione Lombardia ha valutato la costituzione, presso l'Agenzia regionale per il Lavoro, di un Dipartimento per la mobilità geografica dei lavoratori con specifiche e differenti funzioni (quali per esempio il coordinamento, la promozione, l'analisi, l'interlocuzione con le istituzioni centrali ecc.) rivolte anche agli immigrati non comunitari che rientrano in patria all'interno di progetti di partenariati predefiniti. Nello specifico, il Dipartimento ha il compito di sviluppare progetti-pilota riguardanti la formazione e il rientro di immigrati nel paese d'origine nell'ambito di azioni finalizzate allo sviluppo locale così come di azioni inerenti l'internazionalizzazione delle nostre imprese, la delocalizzazione produttiva e il potenziamento degli scambi commerciali.

Le ripercussioni dell'attuale crisi globale sono rintracciabili anche in altri continenti dove, a volte, la crisi produce un impatto del tutto diverso. A causa della recessione economica a Taiwan, ad esempio, sono state allentate alcune

² Per un approfondimento si veda il capitolo 4.2 in questo volume.

³ Per un approfondimento si veda il capitolo 4.3 in questo volume.

restrizioni in materia di ingressi per gli uomini d'affari cinesi, così com'è prevista l'approvazione di uno speciale incentivo fiscale per quegli stranieri che investono nel paese oltre 2 milioni di euro. Questi ultimi avrebbe pertanto diritto alla residenza oppure a un permesso di soggiorno permanente oltre che ad altre agevolazioni. Inoltre ai cittadini cinesi in visita sull'isola per motivi di affari è concessa la possibilità di rimanere per un mese invece che per soli quattordici giorni.

b) Il ritorno delle migrazioni interne

Secondo quanto riportato nell'ultimo rapporto Svimez⁴ (luglio 2009) l'Italia, caso unico in Europa, continua a essere un paese diviso anche sul fronte migratorio: il Centro Nord attira i flussi migratori mentre il Sud allontana la propria manodopera giovane. I dati lo dimostrano: dal 1997 al 2008 circa 700mila residenti (122mila solo nel 2008) hanno lasciato il Mezzogiorno per cercare posti di lavoro nelle regioni centrali e settentrionali. Tra le motivazioni principali si sottolinea la carenza cronica di posti di lavoro rispetto al numero degli occupati e nello specifico la scarsità della domanda di figure professionali di livello medio-alto. La regione che ha subito maggiormente questa emigrazione è la Campania (-25mila persone) seguita dalla Puglia (-12,2mila) e dalla Sicilia (-11,6mila).

A questa tipologia di migranti si aggiungono i cosiddetti “pendolari a lungo raggio”, ossia quelle persone che continuano a mantenere la residenza al Sud, ma che hanno un posto di lavoro al Nord o addirittura all'estero. Si tratta di un gruppo abbastanza numeroso di lavoratori che fa ritorno in Italia solo nel fine settimana o un paio di volte al mese. Il rapporto Svimez li definisce “cittadini a termine”: generalmente sono maschi single i quali decidono di non cambiare la residenza a causa del costo della vita nelle aree urbane o del tipo di contratto di lavoro, spesso a tempo determinato.

2.3 Il “pacchetto sicurezza”

Il “pacchetto sicurezza” riguarda un insieme alquanto eterogeneo di norme che vanno a modificare alcuni punti della disciplina⁵. Per lo più sono riferite al tema “sicurezza” anche se ve ne sono alcune, importanti, che con esso non hanno nulla a che vedere.

Nella riflessione si può partire dalla norma più discussa, ossia quella che configura come reato il soggiorno senza permesso. Tale illecito, per il quale è prevista un'ammenda, ha un valore essenzialmente simbolico (e un costo per

⁴ Cfr. www.svimez.it.

⁵ Per un approfondimento si veda il capitolo 1.3 in questo volume.

l'Amministrazione dovendosi celebrare un processo penale); difficile dire se questo valore puramente "simbolico" potrà sortire effetti apprezzabili rispetto ai costi umani e sociali che una simile norma comporta.

Si è discusso degli effetti collaterali della previsione del reato sul piano dell'accesso agli uffici di stato civile e ai servizi pubblici.

A tal riguardo va premesso che il "pacchetto sicurezza" di per sé non mette in discussione (e del resto la cosa non sarebbe stata possibile) il principio secondo cui anche lo straniero in posizione irregolare vede tutelati i propri diritti fondamentali. Il problema è l'effettiva fruizione dei servizi. A questo proposito il "pacchetto sicurezza" comporta: 1) l'aumento di casi nei quali l'esercizio di un diritto è subordinato all'esibizione del permesso di soggiorno; 2) il problema dell'obbligo di denuncia da parte degli operatori del pubblico servizio, che potrebbe "scoraggiare" gli stranieri non in regola a fare ricorso ai servizi.

Nessun cambiamento è previsto formalmente per la sanità – prestazioni mediche essenziali e indilazionabili – perché resta fermo a questo riguardo che il permesso non è richiesto e che in questo caso non c'è obbligo di segnalazione e nemmeno di referto (perché si tratta di reato ma non di delitto). Non dovrebbe cambiare nulla nemmeno per la scuola dell'obbligo perché per l'iscrizione non è richiesta l'esibizione del permesso di soggiorno sicché, formalmente, l'istituzione non viene a conoscenza del reato⁶.

Problemi delicati si pongono, invece, per tutte le altre prestazioni del Welfare State – dal ricovero dei senza dimora, all'accesso ai nidi o alla scuola materna – e gli atti di stato civile. Se si tratta di prestazioni strettamente connesse all'obbligo scolastico – mensa, scuolabus – dovrebbe valere la regola per cui non è richiesta l'esibizione del permesso. In tutti gli altri casi, invece, la legge afferma che per domandare un provvedimento o un atto di stato civile deve essere esibito il permesso di soggiorno. Alcune conseguenze negative sul piano dei diritti fondamentali potranno forse essere evitate riconsiderando l'idea che l'ammissione a un servizio derivi da un vero e proprio provvedimento. In ogni caso esiste la "tensione" tra titolarità del diritto e impossibilità di esercitarlo perché senza permesso. Un caso particolare è quello del diritto fondamentale (naturale) di sposarsi che il "pacchetto" subordina all'aver il permesso di soggiorno. Nella vicina Francia, dove pure è forte il contrasto dell'immigrazione irregolare, ci si può sposare anche se privi di permesso di soggiorno, fermo restando che nei casi sospetti si ha una segnalazione del Sindaco alle competenti autorità.

Oltre alla questione dell'accesso ai servizi, il "pacchetto" propone diverse novità per quel che riguarda l'integrazione dello straniero.

Al permesso di soggiorno è previsto si affianchi un contratto di integrazione (chiaro qui il riferimento all'esperienza francese) con il quale lo straniero si obbligherà a svolgere attività funzionali alla sua integrazione. Per la defini-

⁶ Per un approfondimento si veda il capitolo 2.3 in questo volume.

zione dell'istituto si rinvia a successive norme; l'idea è interessante, purché si prevedano obblighi davvero utili – seguire corsi di italiano, di educazione civica, di formazione professionale – fermo restando che ci vorranno molte risorse, trattandosi di attività che dovrebbero coinvolgere contemporaneamente decine se non centinaia di migliaia di persone (sarà essenziale anche il coinvolgimento di Regioni, enti locali, organizzazioni imprenditoriali, sindacati, privato sociale ecc.).

Per il rilascio del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) si prevede un test di lingua italiana. Anche questa iniziativa può essere utile nell'ottica di incentivare processi di apprendimento della lingua italiana. L'attuazione è rinviata pure in questo caso a successive norme e si auspica che esse siano configurate in termini ragionevoli: il livello di conoscenza andrà precisato con riguardo al livello A dello standard europeo (quello che consente di “vivere” in un paese); va tenuto presente comunque che il permesso in questione non concede nessun diritto che imponga conoscenze specifiche, in particolare resta escluso il diritto di voto. I test andranno pubblicizzati per consentire agli stranieri di prepararsi adeguatamente.

3. Temi in discussione

3.1 Per una più ampia armonizzazione delle politiche migratorie in Europa

Il fenomeno dell'irregolarità e della clandestinità interessa ormai tutti i paesi europei⁷. Naturalmente ci sono alcuni Stati, tra i quali l'Italia, svantaggiati dalla propria posizione geografica che rende più semplice l'ingresso illegale dei migranti dal mare, ma non solo. La scelta del Governo italiano di attuare i respingimenti di clandestini verso la Libia ha suscitato critiche da parte delle istituzioni europee, che hanno richiamato l'Italia al rispetto della Convenzione di Ginevra. Questo costituisce un ulteriore indicatore della necessità di un intervento europeo che garantisca un equo equilibrio tra l'esigenza di contrastare i flussi migratori irregolari e quella di garantire il rispetto dei diritti fondamentali.

Il ruolo essenziale dell'Europa è stato altresì sottolineato dallo stesso Commissario UE, Jacques Barrot, attraverso la richiesta di una maggiore solidarietà tra gli Stati membri. Una risposta congiunta, quindi, articolata in due tempi (breve e lungo periodo) e in grado di rispondere a tre esigenze principali: l'asilo e la protezione umanitaria; il controllo delle frontiere e delle operazioni marittime; la cooperazione con i paesi terzi.

Tali operazioni richiedono uno sforzo di aiuto reciproco tra gli Stati membri più esposti, sotto forma di trasferimento delle persone che godono dello

⁷ Per un approfondimento si veda il capitolo 1.4 in questo volume.

status di rifugiato o di una protezione internazionale. È degli inizi di settembre la notizia della predisposizione di un piano-pilota per il diritto d'asilo a livello europeo in grado di promuovere una gestione del problema a largo spettro senza tuttavia prevedere, almeno per adesso, una ridistribuzione per quote nazionali. Tale iniziativa, approvata dalla Commissione europea, deve ancora ricevere il via libera del Consiglio europeo, cioè del vertice dei capi di Stato e di Governo. Un'approvazione difficile da ottenere vista le resistenze di alcuni paesi a spartire il "fardello" dell'immigrazione extracomunitaria.

Per quanto riguarda invece il controllo delle frontiere e le operazioni marittime, il Vicepresidente dell'esecutivo UE suggerisce di potenziare l'agenzia per il controllo delle frontiere esterne (nota con il termine Frontex), adottando "chiare disposizioni circa il luogo di sbarco delle persone soccorse nel quadro di queste operazioni". Parallelamente sarebbe auspicabile, come proposto dallo stesso Commissario, prevedere una conferenza ministeriale UE-Africa sulla migrazione e lo sviluppo, in continuità con quella organizzata a Tripoli nel 2006, nella quale siano riuniti contemporaneamente i paesi di origine, quelli di transito e quelli di destinazione.

Diventa inoltre necessario promuovere le relazioni tra l'Alto commissariato per i rifugiati (Acnur) e la Libia, in vista di istituire in questo paese un dispositivo di accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo che risponda alle norme internazionali.

Al tempo stesso si potrebbe ipotizzare il coinvolgimento dell'Europa anche in materia di rapporti con i principali paesi di transito e partenza dei clandestini, al fine di non lasciare, come ora accade, che sia il singolo Stato a dover allacciare accordi bilaterali.

3.2 Ripensare il governo dei flussi migratori

Come già accennato, al di là di ogni valutazione circa i contenuti del "pacchetto sicurezza", resta ineludibile e improcrastinabile il problema del governo dei flussi migratori dei lavoratori extracomunitari.

Si tratta di una questione che richiederebbe anch'essa un maggior impegno e una più forte capacità decisionale da parte dell'Unione europea, i cui paesi membri dovrebbero però rinunciare a parte del loro potere sovrano. Da qui le comprensibili, seppure necessariamente superabili, resistenze. Rimanendo però alla situazione del nostro paese, a prescindere da ogni valutazione ideologica, è ormai un indiscusso dato di fatto che la disciplina dell'ingresso dei lavoratori extracomunitari è inadeguata rispetto alle logiche del mercato del lavoro italiano.

In particolare l'idea, già contenuta nella legge "Turco-Napolitano" e successivamente sviluppata con la legge "Bossi-Fini", secondo cui l'ingresso per lavoro *presuppone* la previa disponibilità all'assunzione da parte di un datore

di lavoro, si è rivelata incompatibile con gli orientamenti di quest'ultimi, i quali, infatti, quasi sempre hanno preteso e pretendono – non senza ragione – *prima* di conoscere il lavoratore straniero per *poi* eventualmente assumerlo. I decreti flussi, come è noto, sono stati in questi ultimi anni utilizzati quasi esclusivamente per regolarizzare lavoratori già presenti in Italia.

In tale contesto si impone di ripensare la disciplina prevedendo, accanto all'ingresso come attualmente disciplinato, altre modalità quale quella, ad esempio, per ricerca di lavoro.

Il problema centrale diventa allora quello di individuare delle garanzie di successo dell'operazione. Come evitare che l'ingresso "per ricerca" si tramuti in un canale dominato da logiche fraudolente (emblematico è stato nel passato l'uso a volte scorretto dell'istituto dello sponsor) o comunque generatore di casi fallimentari in termini di integrazione?

Da un lato, si dovrebbe prestare attenzione, secondo quanto propongono diverse esperienze internazionali, ai "requisiti" del lavoratore, configurandosi quali fattori favorevoli all'integrazione: l'aver una certa conoscenza della lingua italiana e/o valide esperienze formative e/o lavorative ecc. Dall'altro si dovrebbe prestare attenzione al tema di una qualche "garanzia" in ordine alle opportunità di vita di cui godrebbe lo straniero alla ricerca di un lavoro e al rientro in caso di fallimento del progetto migratorio.

Non va infine sottovalutato il fatto che, nonostante le recenti decisioni governative, l'Italia continua a essere percepita nell'immaginario collettivo dei migranti come un paese dove è relativamente facile accedere (a iniziare dall'ottenimento dei visti), dove si fanno minori controlli sul territorio ed esiste maggiore tolleranza nei confronti dei comportamenti devianti non solo messi in atto dagli immigrati. A questo riguardo sarebbe opportuno promuovere delle azioni informative finalizzate a fare conoscere la realtà del nostro paese anche al fine di disincentivare delle scelte che comportano spesso notevoli sacrifici e non poche frustrazioni.

Sullo sfondo, ma con primaria rilevanza, si pone il problema di quantificare i flussi per gli anni a venire. Sinora si è ragionato in termini di domanda di lavoro con correttivi imposti da variabili logiche politiche: cioè ha prevalso una visione domandistica. C'è chi invece propone di privilegiare logiche demografiche. Non andrebbe inoltre trascurato il tema della sostenibilità dei flussi migratori: considerando anche i "neo-comunitari", gli asilanti e coloro che entreranno per ricongiungimento, quanti nuovi immigrati potrà "sostenere" il nostro paese nel prossimo futuro?

3.3 Promuovere lo sviluppo dei paesi a forte pressione migratoria

La complessa e oggettivamente sempre più difficile gestione dei processi migratori potrebbe essere affrontata attraverso l'adozione di almeno tre strategie.

A due di esse si è già precedentemente fatto cenno: una più incisiva e autorevole politica migratoria a livello di Unione europea, anche a costo di rinunciare da parte dei singoli Stati membri a una qualche quota di potere; un ampliamento e un rafforzamento degli accordi bilaterali governativi, auspicabilmente nell'ambito di una regia sempre europea. A queste va aggiunta almeno una terza linea che consiste nell'impegno significativo e non episodico allo sviluppo dei paesi a forte pressione migratoria⁸.

È ben noto il dibattito in corso da tempo sull'oggettiva utilità e le modalità di questi interventi, così come la tesi – peraltro ulteriormente da verificare – che il miglioramento economico di un paese povero, invece di disincentivare l'emigrazione, produca l'effetto opposto, cioè la favorisca, in quanto le persone riescono a disporre di quelle risorse monetarie necessarie a progettare e realizzare la loro avventura migratoria. Al di là di queste questioni, che rimangono aperte, c'è comunque ragione di ritenere che una discussione sul governo dei flussi migratori non possa prescindere dal considerare anche il tema del co-sviluppo, già richiamato nell'editoriale del *Quattordicesimo Rapporto I-smu*. In base alla definizione della Commissione per lo sviluppo del Parlamento europeo, tale concetto si riferisce alla valorizzazione del potenziale rappresentato dalle comunità migranti stabilitesi nei paesi ricchi a favore della crescita dei loro paesi d'origine. L'attenzione infatti non può concentrarsi esclusivamente sulla gestione dei flussi in entrata, ma deve essere volta anche al miglioramento della situazione dei paesi di partenza dei migranti, con un forte sostegno anche da parte dell'Europa.

Il co-sviluppo, da intendersi come un rilancio delle pratiche dello sviluppo nel corso negli ultimi dieci anni, considera i destinatari non più come soggetti passivi, quanto attori del miglioramento delle proprie condizioni socio-economiche. In questo modo, il numero dei soggetti coinvolti si moltiplica e i migranti assumono un doppio ruolo: da una parte, come sopra richiamato, sono destinatari degli interventi, dall'altra invece sono essi stessi attori propositivi, insieme alle organizzazioni non governative e a tutti quegli organismi, istituzionali e non, impegnati in tali azioni. I migranti quindi, anche tramite la partecipazione di cittadini del paese d'elezione, sono chiamati a concorrere allo sviluppo sociale, economico, civile e politico della loro madrepatria.

In questi ultimi anni, in cui le pratiche di co-sviluppo sono andate consolidandosi ed estendendosi, alcuni presupposti legati a tale prospettiva si sono però modificati: se infatti inizialmente il co-sviluppo era inteso come un utile strumento per scoraggiare i flussi migratori verso i cosiddetti paesi sviluppati, in virtù del miglioramento delle condizioni di vita nei paesi di origine, ora lo schema di lettura è andato evolvendosi. Co-sviluppo, da una parte, significa un aiuto concreto e fondamentale che permette un maggiore coinvolgimento nell'affrontare i problemi dei territori oggetto di interventi e, dall'altra, è inte-

⁸ Per un approfondimento si veda il capitolo 4.1 in questo volume.

so come la possibilità di offrire risorse aggiuntive non solo alle comunità straniere nel paese d'arrivo, ma anche in quello di origine, con il quale i migranti mantengono relazioni, assumendo nei confronti dei concittadini rimasti in patria un atteggiamento di responsabilità, al fine di uno sviluppo, o meglio co-sviluppo, che abbia luogo proprio in madrepatria, tenendo anche conto che ciò potrebbe indurre l'immigrato a farvi ritorno.

Nonostante le novità e la rilevanza di questo approccio, non si può fare a meno di sottolinearne alcune criticità. Un primo rischio, di carattere generale, è che il co-sviluppo divenga una semplice rivisitazione "estetica", una sorta di espediente comunicativo, del concetto di sviluppo. In secondo luogo, è opportuno tenere conto che finora non tutti i progetti di co-sviluppo sono andati a buon fine per una serie di fattori, quali, ad esempio, la corruzione, lo spreco di risorse, la scarsa capacità imprenditoriale. Infine, un'ulteriore problematica di natura più propriamente operativa, concernente la metodologia di intervento adottata, merita una particolare attenzione: fare co-sviluppo significa infatti lavorare insieme con le comunità migranti e, allo stesso tempo, con i loro concittadini rimasti in patria. Ciò implica identificare associazioni di migranti capaci di collaborare, e assumere responsabilità consistenti e durature nel tempo, nei confronti di coloro che non sono emigrati. Ciò pone un'ulteriore sfida da superare affinché il co-sviluppo non sia un semplice slogan, ma un'effettiva leva di sviluppo socio-economico: individuare e/o aiutare nella crescita il fenomeno dell'associazionismo nei paesi di approdo sempre più qualificato, in un percorso di *empowerment* volto a garantire ai migranti un ruolo paritetico agli altri attori istituzionali.

Sebbene si sia ribadito più volte che l'aiuto ufficiale allo sviluppo rivolto ai paesi dai quali i flussi migratori provengono sia una modalità d'intervento efficace, esso è ancora molto lontano dallo 0,7% del Pnl più volte promesso. Inoltre i dati più recenti mettono in evidenza che le stesse rimesse, forma di finanziamento importante per i paesi in via di sviluppo⁹, hanno registrato una flessione nell'ultimo quadrimestre del 2008, con un decremento atteso del 7,3% secondo i dati della Banca Mondiale¹⁰.

4. Per una misurazione dell'integrazione

Come è dimostrato da numerosi riscontri empirici¹¹, il territorio italiano è interessato da un processo di crescente radicamento, stabilizzazione e disseminazione della presenza degli immigrati. A causa degli intensi cambiamenti che hanno interessato la società italiana – soprattutto sotto il profilo etnico-

⁹ Come dimostrano i dati della Banca Mondiale, le rimesse costituiscono il doppio dei volumi degli aiuti pubblici allo sviluppo.

¹⁰ Per un approfondimento si veda il capitolo 3.6.

¹¹ Cesareo, Blangiardo, 2009.

culturale – si è ritenuto opportuno ritornare nel *Quindicesimo Rapporto* sul tema dell'integrazione – spesso trattato nelle edizioni precedenti – riferendo di una indagine nazionale finalizzata a definire e soprattutto a misurare il livello di integrazione della popolazione immigrata presente sul nostro territorio¹². A tale scopo è stato costruito un indice in grado di cogliere e misurare l'inserimento dei migranti nella società italiana. La Fondazione Ismu ha quindi svolto, in collaborazione con numerosi enti, una vasta ricerca a livello nazionale, nella quale sono stati intervistati 12.042 soggetti, che ha interessato diverse province e comuni¹³ e da cui, in estrema sintesi, è emerso quanto segue¹⁴.

L'insieme dei risultati ha evidenziato una notevole eterogeneità nei processi di integrazione, confermandone l'intrinseca multidimensionalità nonché la dipendenza da fattori strutturali e ambientali.

I risultati della classificazione degli oltre 12mila casi che fanno parte del campione indagato suggeriscono una tipologia articolata in quattro gruppi ben distinti. Il gruppo decisamente più avanti nel percorso d'integrazione – che potremmo etichettare come i “prossimi alla meta” – costituisce il 23% dei casi. Un secondo gruppo – che possiamo definire a “metà strada” – aggrega il 25% dell'universo. Un terzo gruppo che, con una numerosità pari al 29% del totale, testimonia la persistenza di una vasta area in cui il “percorso fatica a procedere”. E ancora più faticosa è l'avanzata dell'integrazione in corrispondenza del quarto sottoinsieme a cui fa capo il 23% dei casi.

Nel complesso si può sostenere che l'universo immigrato si colloca mediamente a metà strada tra il modello ideale di chi raggiunge il massimo livello in tutte le prove e chi, viceversa, riporta la votazione peggiore in tutti gli items. In particolare una ristretta élite di 4 intervistati ha raggiunto il massimo del punteggio: si tratta di 3 donne, rispettivamente di nazionalità marocchina, indiana e ceca, cui si aggiunge un uomo anch'esso di cittadinanza ceca; c'è poi chi, viceversa, riporta la votazione peggiore in tutti gli item: è il caso di un uomo di cittadinanza eritrea che presenta valore nullo negli indici di integrazione economica e politica.

Quanto poi alla graduatoria delle 32 unità territoriali prese in esame, la posizione leader rispetto all'indice totale è detenuta dalla provincia di Trento,

¹² Per la definizione di integrazione vedi Cesareo, 2000.

¹³ Milano, Torino, Trento, Forlì/Cesena, Ravenna, Rimini, Modena, Treviso, Vicenza, Padova, Parma, Regione Toscana, Ancona, Roma, Bari, Teramo, Chieti, Pescara, Palermo, Catania, Regione Molise, Napoli e Benevento.

¹⁴ Per una più dettagliata esposizione dei risultati, si rimanda alla lettura del volume *Indici di integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana* (Cesareo, Blangiardo, 2009). Si coglie l'occasione per ringraziare gli enti che hanno collaborato alla realizzazione del progetto: Università di Torino, Università di Trento, Università di Bologna – Forlì, Fondazione Nord Est, Università di Parma, Regione Toscana e Università di Siena, Università di Ancona, Iprs, Università di Bari e Ipres, Università e Provincia di Teramo, Università di Chieti, Università di Palermo e Unione degli Assessorati, Università di Catania, Università di Molise, Università di Salerno, Università di Napoli.

seguita nell'ordine da quelle di Ravenna, Modena, Campobasso-Isernia e Torino. Nelle ultime posizioni si collocano le province di Pescara, Bari, Pisa, Catania e Napoli.

Se si osservano le distribuzioni dei punteggi di integrazione in base alla macroarea di provenienza, pur non verificandosi differenze particolarmente significative, si nota che il gruppo maggiormente integrato è quello proveniente dall'America Latina.

I dati raccolti attraverso l'indagine empirica consentono di formulare qualche considerazione anche in relazione al transnazionalismo¹⁵: si è dimostrato infatti che – almeno in alcuni soggetti – un forte senso di appartenenza verso la madrepatria non risulta necessariamente incompatibile con un altrettanto forte senso di appartenenza rivolto verso la società nella quale ci si trova a vivere attualmente, vale a dire quella italiana. Si evidenzia pertanto la presenza di un 6,9% di intervistati che si avvicina al tipo ideale del transmigrante, perlomeno dal punto di vista identitario. Una qualche forma di migrazione transazionale si comincia a riscontrare anche nel nostro paese. A causa della sua attuale ma soprattutto potenziale importanza, Ismu ritiene utile impegnarsi a monitorare questa particolare modalità di vivere le migrazioni.

L'indice illustrato consente di cogliere l'integrazione così come viene percepita e vissuta dagli immigrati, in quanto è finalizzato a misurare il personale percorso di inserimento di costoro nella società italiana sotto il profilo economico, sociale, politico e culturale.

5. L'Europa che cambia

Come si è spesso sottolineato nel corso dei precedenti *Rapporti*, è necessario e urgente un più incisivo intervento dell'Unione europea nel governo delle migrazioni sotto il triplice profilo appena indicato: a) gestione coordinata dei flussi in ingresso; b) accordi con i paesi a forte pressione migratoria; c) sostegno allo sviluppo di questi ultimi anche tramite progetti mirati e controllati di co-sviluppo.

Ma, in attesa che questo auspicio si traduca in una incisiva strategia, come sta cambiando nel frattempo il volto del Vecchio continente a seguito dell'insediamento sul proprio suolo di milioni di immigrati? Come si prospetta il futuro?

¹⁵ Come già messo in evidenza nel saggio introduttivo del *Quattordicesimo Rapporto*, per migrazione transazionale si intende “quel processo tramite cui i migranti mantengono rapporti relativamente sistematici e significativi con il proprio paese di origine e quello di nuovo insediamento, così da poter partecipare – almeno in una qualche misura, attivamente e contemporaneamente – sia alla vita del paese di origine sia a quella del paese di approdo” (Fondazione Ismu, 2009: 21).