

Fondazione Ismu

Sedicesimo Rapporto sulle migrazioni 2010

FrancoAngeli

FONDAZIONE
ISMU
INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTIETNICITÀ

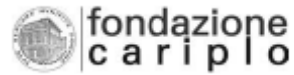


Fondazione Ismu

**Sedicesimo
Rapporto
sulle migrazioni 2010**

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 2010

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2011 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 della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Migrazioni 2010: uno sguardo d'insieme	pag.	7
Parte prima – Il quadro generale	»	27
1.1 Una nuova fotografia dell'immigrazione straniera in Italia	»	29
1.2 Le migrazioni in Europa	»	49
1.3 Gli aspetti normativi	»	65
1.4 Gli orientamenti comunitari	»	77
Parte seconda – Aree di attenzione	»	93
2.1 Il lavoro	»	95
2.2 La scuola	»	115
2.3 La salute	»	133
2.4 Abitare e insediarsi	»	145
2.5 Nascere e crescere da stranieri in Italia	»	159
2.6 Criminalità e devianza degli immigrati	»	177
Parte terza – Approfondimenti	»	193
3.1 Immigrazione e finanza pubblica	»	195
3.2 Il processo di emersione dell'immigrazione irregolare del settembre 2009	»	211
3.3 Iniziative istituzionali e modelli nazionali per la valorizzazione delle rimesse dei migranti	»	221
3.4 Le associazioni di immigrati	»	237
3.5 La politica per l'immigrazione. Una frattura "primaria" per il sistema partitico italiano?	»	249

Parte quarta – Lo scenario internazionale	pag.	261
4.1 L’immigrazione irregolare nel Regno Unito	»	263
4.2 L’immigrazione irregolare in Germania	»	277
4.3 L’immigrazione irregolare in Spagna: cause, soluzioni, prospettive	»	293
4.4 Il lavoro, lo Stato e gli ingressi irregolari in Asia	»	311
4.5 Immigrazione irregolare in Canada e negli Stati Uniti d’America: le problematiche specifiche e uniche dei due paesi	»	327
4.6 Le migrazioni marocchine	»	341
4.7 L’uropeizzazione delle politiche migratorie	»	355
4.8 Le migrazioni nigeriane	»	373
Riferimenti bibliografici	»	385
Allegati	»	409
Allegato 1. La cronaca del 2010	»	411
Allegato 2. Previsioni della popolazione straniera residente in Italia	»	427

Migrazioni 2010: uno sguardo d'insieme

di *Vincenzo Cesareo*

1. L'immigrazione in Italia

In base alle stime elaborate dalla Fondazione Ismu, all'inizio del 2010 la popolazione straniera presente in Italia ha raggiunto i 5,3 milioni di unità (regolari e non), di cui oltre 5 milioni provenienti dai paesi a forte pressione migratoria (Pfp), compresi quelli entrati a far parte dell'Unione europea successivamente all'allargamento di EU15 (ad eccezione di Malta). Si tratta soprattutto di romeni (1.112mila), albanesi (586mila), marocchini (575mila), cinesi (233mila), ucraini (220mila), filippini (149mila), tunisini (141mila), polacchi (129mila), moldavi (140mila) e indiani (132mila).

Alla luce dei riscontri empirici acquisiti nel corso dell'anno 2010 (cfr. cap. 1.1), si evidenziano i seguenti aspetti particolarmente rilevanti:

- 1) viene confermata una riduzione, seppur lieve, dei flussi netti (saldo delle iscrizioni e delle cancellazioni anagrafiche a livello nazionale) riscontrata a partire dalla primavera del 2008, in coincidenza con l'avvio e il protrarsi della difficile congiuntura economica. Questo rallentamento si evince anche dal saldo relativo al primo trimestre 2010 che è pari ai $\frac{2}{3}$ di quello dello stesso periodo del 2007, quindi prima della crisi. Ciò non toglie che la crescita di individui con cittadinanza non italiana è stata in media di 431mila unità negli ultimi sette anni, con un tasso annuo del 12,7%, che comporta il raddoppio di questa popolazione ogni sei anni;
- 2) si consolida e aumenta significativamente la presenza di nuclei familiari. Si assiste quindi a quel processo di trasformazione dei "lavoratori immigrati" in "famiglie immigrate": il numero di coloro che vivono in famiglie di tipo nucleare (in coppia e/o con figli) è aumentato dal 2005 al 2009 di circa cinque punti percentuali nei casi di presenza del coniuge (dal 39,1% al 44,4%) e di 2,5 punti nei casi dei nuclei monoparentali, mentre si è dimezzato il numero di chi vive con amici o conoscenti. La rilevanza della famiglia è testimoniata anche dall'intensità dei ricongiungimenti familiari;
- 3) si è triplicata nel corso di nove anni (gennaio 2001/dicembre 2009) la popolazione minorenni, passando da 295mila a 941mila soggetti. Più della metà è costituita da giovani nati in Italia: all'inizio del 2010 essi risultano

oltre 580mila. La frequenza annua di nascite da genitori stranieri è infatti andata progressivamente crescendo, nel corso dell'ultimo decennio: da meno di 10mila nei primi anni Novanta, hanno raggiunto le 74mila unità nel 2009. L'incremento della presenza di minori è anche determinata dai ricongiungimenti, come già evidenziato, che registrano un saldo netto, relativo ai minori giunti in Italia nel corso del 2008, dell'ordine di quasi 100mila unità;

- 4) con riferimento alla irregolarità, all'inizio del 2010 le stime Ismu individuano in 544mila unità gli stranieri presenti in Italia privi di un valido titolo di soggiorno, con una lieve riduzione rispetto all'anno precedente (560mila), e vanno attestandosi sui valori del 1990, in cui però la presenza era ben cinque volte inferiore a quella attuale. È peraltro ben nota l'incidenza dell'effetto di "svuotamento" generato dalle periodiche sanatorie che si sono succedute nel tempo, a partire dalla metà degli anni Ottanta. A ciò va aggiunto, dal 2007, l'automatico passaggio alla regolarità da parte dei neocomunitari, soprattutto romeni. Benché si stia riducendo la sua connotazione patologica, l'irregolarità, in quanto fonte di molteplici criticità, necessita di essere ulteriormente contrastata, intervenendo soprattutto sulle cause. È comunque ormai provato che l'immigrazione irregolare costituisce una realtà sempre più diffusa a livello mondiale, come viene documentato anche dagli approfondimenti contenuti in questo Rapporto;
- 5) recenti simulazioni realizzate da Ismu, a partire dai dati Istat, consentono di confermare quanto peraltro già anticipato in un precedente Rapporto¹: è irrealistico ritenere che il problema dell'invecchiamento della popolazione italiana si risolva solamente con l'immigrazione, in quanto questa, in base alle stime effettuate sul lungo periodo, contribuirà solo in minima parte a contrastare tale fenomeno (cfr. cap. 1.1).

2. In primo piano: Europa e migrazioni

Nel mese di dicembre 2009, il Consiglio europeo ha adottato il Programma pluriennale sulla giustizia e gli affari interni, il cosiddetto "Programma di Stoccolma" per il periodo 2010-2014², confermando una particolare attenzione nei confronti dell'immigrazione. Nel documento viene ribadita l'importanza della gestione dei flussi migratori, del controllo delle frontiere e della lotta al terrorismo, anche attraverso l'attuazione di standard comuni di azione tra i paesi membri dell'Unione europea. Tutte le iniziative messe in atto per garantire il rispetto dei diritti dei migranti e delle procedure legali di ingresso richiedono l'attivazione di collaborazioni con i paesi extra-UE, in relazione

¹ Cfr. Fondazione Ismu, 2009.

² Il programma dell'Aja attualmente in vigore terminerà infatti a dicembre 2010.

soprattutto alla progettazione e alla realizzazione dei programmi di rimpatrio volontario.

A livello generale viene richiamata l'attenzione su diversi ambiti e in primo luogo sulla gestione dell'irregolarità (intesa come ingresso illegale o permanenza nel territorio oltre il periodo consentito). A tal riguardo, la Commissione chiede che venga rafforzato il ruolo dell'Agenzia europea per il controllo delle frontiere (Frontex) e istituito un servizio di sorveglianza dei propri confini. Un secondo punto riguarda l'attuazione di un'unica procedura di asilo e di un sistema volontario per una distribuzione ragionata degli immigrati all'interno degli Stati membri. Attraverso quest'ultima strategia si vorrebbe alleggerire il peso dell'accoglienza per quei paesi (Grecia, Italia, Spagna, Malta) che, per la propria posizione geografica, costituiscono gli approdi per eccellenza delle rotte clandestine.

Ormai da anni l'attenzione dell'Unione europea e dell'Italia si concentra particolarmente su due importanti aspetti delle migrazioni: irregolarità e integrazione. Due risvolti dello stesso fenomeno che necessitano di iniziative diverse ma interdipendenti, sia all'interno dei singoli contesti nazionali sia a livello dell'Unione europea o addirittura al di là dei suoi confini, attivando collaborazioni con i paesi di transito e con quelli di origine. Le statistiche delle Nazioni Unite per il 2010 evidenziano infatti una presenza di immigrati nel mondo pari a circa 214 milioni di persone, quindi circa il 3,1% della popolazione mondiale.

Partendo dal presupposto che l'inclusione dell'immigrato nel tessuto sociale ed economico della società di accoglienza è vantaggiosa sia per il primo che per la seconda, è necessario affrontare tale percorso adottando un approccio il più possibile condiviso. In conclusione, si sottolinea ancora una volta come i due aspetti dell'integrazione e della promozione della migrazione legale siano inscindibili all'interno del programma strategico dell'Unione europea. Va infatti ricordato che il Consiglio Giustizia e affari interni già nel 2004 aveva adottato principi fondamentali comuni (*Common Basic Principles*) a sostegno di un quadro europeo coerente per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi³. Si tratta di strumenti utili sia per gli Stati con una consolidata storia migratoria, sia per quelli di immigrazione più recente. Ai singoli paesi è attribuito il compito di attivare le modalità di impiego di tali principi nella formulazione delle politiche finalizzate all'integrazione e nella loro valutazione. Tale opportunità viene resa evidente dal fatto che, ad esempio, attualmente i trend delle politiche di integrazione adottate a livello nazionale vengono valutati proprio a partire dai *Common Basic Principles*⁴. Questi ultimi sono sintetizza-

³ Documento del Consiglio n. 14615/04 del 19.11.2004.

⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*. COM(2005)389 de-

bili nei termini seguenti: 1) l'integrazione è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri; 2) l'integrazione implica il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione europea; 3) l'occupazione è una componente fondamentale del processo d'integrazione ed è essenziale per la partecipazione degli immigrati, per il loro contributo alla società ospite e per la visibilità di tale contributo; 4) ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite; mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un'effettiva integrazione; 5) gli sforzi nel settore dell'istruzione sono cruciali per preparare gli immigrati e soprattutto i loro discendenti a una partecipazione più effettiva e più attiva alla società; 6) l'accesso degli immigrati alle istituzioni nonché a beni e servizi pubblici e privati, su un piede di parità con i cittadini nazionali e in modo non discriminatorio, costituisce la base essenziale di una migliore integrazione; 7) l'interazione frequente di immigrati e cittadini degli Stati membri è un meccanismo fondamentale per l'integrazione. Forum comuni, il dialogo interculturale, l'educazione sugli immigrati e la loro cultura, nonché condizioni di vita stimolanti in ambiente urbano potenziano l'interazione tra immigrati e cittadini degli Stati membri; 8) la pratica di culture e religioni diverse è garantita dalla Carta dei diritti fondamentali e deve essere salvaguardata, a meno che non sia in conflitto con altri diritti europei inviolabili o con le legislazioni nazionali; 9) la partecipazione degli immigrati al processo democratico e alla formulazione delle politiche e delle misure di integrazione, specialmente a livello locale, favorisce l'integrazione dei medesimi; 10) l'inclusione delle politiche e misure di integrazione a tutti i livelli di governo e di servizio pubblico è una considerazione importante nella formulazione e nell'attuazione della politica pubblica; 11) occorre sviluppare obiettivi, indicatori e meccanismi di valutazione chiari per adattare le politiche, valutare i progressi verso l'integrazione e rendere più efficace lo scambio di informazioni.

2.1 Irregolarità in Europa

Il fenomeno dell'immigrazione irregolare diventa sempre più oggetto di dibattito anche in occasione delle campagne elettorali in tutti gli Stati membri. Come appena evidenziato, la lotta all'ingresso e alla permanenza illegale in Europa costituisce ormai un interesse prioritario da parte dell'UE. Tuttavia, secondo la relazione trimestrale di Frontex, nel corso 2010, l'ingresso illegale in Europa starebbe vivendo un periodo di declino. Tale calo, già a partire dal 2009, ha come causa principale la riduzione delle possibilità di lavoro per gli

finitivo, 1.9.2005 e *Terzo Rapporto annuale sulla migrazione e sull'integrazione* COM(2007)512 definitivo, 11.9.2007.

immigrati privi di permesso di soggiorno all'interno di tutta l'Unione europea, in concomitanza con l'affermarsi di politiche di gestione dei flussi e delle richieste di protezione internazionale più rigorose nonché di una più efficace collaborazione con i paesi di origine (Frontex, 2010c). Si tratta di una realtà già evidenziata nei precedenti rapporti della Fondazione Ismu (Cesareo, 2009; 2010), allorquando si è posto l'accento, per esempio, sugli sbarchi di clandestini sottolineando come essi costituiscano solo una componente, peraltro quantitativamente marginale, del più ampio fenomeno in questione caratterizzato soprattutto dalla permanenza oltre il termine previsto dalle normative nazionali.

Uno sguardo alle iniziative messe in atto a livello europeo per combattere l'immigrazione illegale permette di evidenziare l'adozione della direttiva sui rimpatri (2008/115/CE)⁵, da un lato, e della direttiva sulle sanzioni ai datori di lavoro (2009/52/CE)⁶, dall'altro. Le ricadute a livello nazionale hanno comportato l'impegno degli Stati membri nel recepimento delle indicazioni previste dalle suddette normative europee, anche attraverso l'intensificazione degli accordi bilaterali con i principali paesi di origine degli immigrati irregolari da rimpatriare. Inoltre, almeno a livello informale soprattutto tra gli operatori della sicurezza sia dei paesi membri sia delle istituzioni europee, si sta facendo strada l'interesse a promuovere comuni e più vincolanti norme e pratiche condivise riguardanti l'immigrazione e la gestione dei clandestini.

Come viene illustrato anche nell'ultima sezione di questo rapporto, gli immigrati irregolari costituiscono una realtà significativa a livello planetario. Considerando nello specifico la situazione in alcuni contesti nazionali, si evidenzia come le politiche messe in atto negli ultimi anni siano state improntate, con modalità differenti, a un maggior contrasto di tale fenomeno e a una maggiore chiusura. La Spagna per esempio – dove la stima di coloro che non hanno diritto a rimanere nel paese è compresa, per il 2009, tra 390mila e 650mila unità – ha modificato, dopo la grande regolarizzazione del 2005 (che ha sanato la situazione di 578mila irregolari), la propria normativa in materia di immigrazione, introducendo un sistema differenziato di canali di ingresso (attraverso per esempio la flessibilizzazione delle quote annuali e l'introduzione di un catalogo delle professionalità meno reperibili) accanto, in alcuni casi, a regolarizzazioni individuali (cfr. cap. 4.3).

⁵ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 16.12.2008 recante norme e procedure comuni per gli Stati membri sul rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. 348 del 24.12.2008).

⁶ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio (18.6.2009) che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n. 168 del 30.6.2009).

Gli interventi mirati più nello specifico al contrasto dell'immigrazione clandestina⁷ consistono soprattutto nell'intensificazione dei controlli di frontiera, attraverso l'utilizzo di tecnologie di intercettazione efficaci, e nella stipula di accordi con altri Stati membri dell'UE e con i paesi a forte pressione migratoria.

L'esperienza inglese mostra come il paese abbia modificato le modalità di contrasto all'irregolarità già dagli anni Novanta, allorquando le mere azioni rivolte alla sicurezza delle frontiere naturali sono state affiancate da politiche improntate maggiormente sul controllo di chi impiega o ospita immigrati irregolari. Secondo gli ultimi dati disponibili, nel 2007, erano presenti nel Regno Unito circa 600mila immigrati senza un regolare titolo di soggiorno (cfr. cap. 4.1).

Sulla stessa linea si pone la Germania, il cui approccio si contraddistingue per la sollecitudine dei controlli effettuati all'interno dei confini nazionali. Si consideri inoltre che in questo paese vige, per gli impiegati degli uffici pubblici, l'obbligo di denuncia presso l'autorità competente di tutte le situazioni di irregolarità, verificata o presunta, riscontrate. Lo Stato tedesco propone, in sintesi, come unica soluzione possibile nel contrasto all'immigrazione irregolare, l'allontanamento volontario o coercitivo dal territorio (cfr. cap. 4.2).

Come si presenta la situazione al di fuori dei confini europei? In base ai dati dei censimenti 2008, in Usa gli immigrati senza regolare permesso di soggiorno sono 11,9 milioni su un totale di 38 milioni di residenti nati all'estero, di cui oltre 11 milioni provenienti dal Messico (30%). Nel 2010 si è assistito al dibattito tra lo Stato dell'Arizona e il governo degli Stati Uniti in merito alla legge anti-immigrazione approvata da quello Stato. L'esito della questione si è avuto a fine luglio 2010, quando il giudice della Corte di Phoenix ha bloccato l'entrata in vigore della legge, nello specifico dei punti che prevedevano la possibilità del controllo dei documenti anche per strada e l'arresto di coloro che ne fossero sprovvisti.

In Asia, il fenomeno dell'irregolarità è rilevante, soprattutto in quegli Stati dove la forza lavoro locale ha subito, o sta subendo, una diminuzione, oppure dove si è in presenza di richieste di salari troppo elevati. Come avviene nella maggior parte dei paesi, l'attenzione della domanda di lavoro si rivolge, anche in Asia, sugli immigrati. Gli interventi normativi di contrasto alla presenza illegale all'interno dei confini nazionali non sembrano essere tuttavia caratterizzati da fermezza e incisività, soprattutto per il peso dei lavoratori stranieri irregolari in alcuni settori (cfr. cap. 4.4).

Infine, sul piano delle politiche internazionali, è necessario far notare come ancora troppo spesso i migranti, ma soprattutto i potenziali clandestini, vengano utilizzati quali strumenti di pressione nelle relazioni tra i paesi.

⁷ Come in molti altri paesi anche in Spagna l'irregolarità è maggiormente correlata al fenomeno dell'*overstaying* piuttosto che all'ingresso illegale.

3. Temi in discussione

Alcuni aspetti relativi alla convivenza interetnica e alla gestione del fenomeno migratorio nel suo complesso sono ormai da anni anche in Italia oggetto di dibattito politico, ma non solo. Nel 2010 l'attenzione di studiosi e politici si è concentrata in particolare sulle modifiche dell'attuale normativa italiana in materia di cittadinanza (par. 3.1).

Tra le novità di quest'anno si cita la discussione in merito ai contratti o accordi di integrazione (par. 3.2) e l'esito della regolarizzazione del 2009 (par. 3.3).

Rimangono sempre oggetto di discussione le modalità di inclusione degli immigrati nel mercato del lavoro (par. 3.4)

Poiché si tratta di aspetti che hanno inevitabili ricadute sulla relazione tra autoctoni e stranieri, la Fondazione Ismu dedica inoltre una particolare attenzione al monitoraggio dell'atteggiamento degli italiani nei confronti della presenza immigrata (par. 3.5).

3.1 La cittadinanza italiana e le proposte di modifica della legge

Nel nostro paese la riforma della legge in materia di acquisizione della cittadinanza è stata oggetto di attenzione nelle passate legislature così come nell'attuale. Questo perché, come già evidenziato nei precedenti rapporti nazionali – nonché nelle monografie dedicate al tema da parte della Fondazione – la nostra normativa risulta essere anacronistica, in quanto non adeguata a fronteggiare la realtà migratoria attuale, soprattutto in riferimento alla presenza, in crescita, delle nuove generazioni.

Nella maggior parte dei casi i giovani nati o anche solo cresciuti in Italia si sentono, in misura superiore ai loro genitori, già "italiani" anche se spesso, e si evidenzia la delicatezza della situazione, essi si auto-percepiscono di "serie B". Di qui l'esigenza di rimettere mano alla nostra normativa in materia.

A livello politico, è di grande rilevanza il testo "unificato" di recente approvato a maggioranza dalla Commissione affari costituzionali della Camera, ma tra i progetti presentati in questa legislatura ha fatto molto discutere la proposta *bipartisan* nota come "Sarubbi-Granata". L'elemento che ha destato maggiormente l'attenzione, e che ha sollevato le più forti polemiche, riguarda l'ipotesi di introdurre nel nostro ordinamento lo *ius soli*: in questo caso infatti sarebbe italiano chi nasce in Italia anche se da genitori stranieri dei quali almeno uno legalmente soggiornante da almeno cinque anni. Si tratta di una proposta di rottura rispetto allo *ius sanguinis*, che differenzerebbe, tra l'altro, il nostro ordinamento da quelli in vigore nella maggior parte degli altri paesi europei.

Un'alternativa, forse più in linea con le logiche dell'integrazione vista come processo, potrebbe essere invece quella che prevede la concessione della

cittadinanza al compimento dei sedici anni ai minori nati in Italia e in regola rispetto all'obbligo scolastico. Anche nel testo unificato viene sottolineata l'importanza del ruolo dell'assolvimento dell'obbligo scolastico da parte dei minori stranieri nati in Italia, nel momento in cui tale adempimento diventa una condizione per l'acquisto della cittadinanza su domanda presentata dopo il compimento dei 18 anni.

Con riferimento alla situazione dei minori nati all'estero, ma entrati in Italia prima dei cinque anni d'età, nel progetto Sarubbi-Granata si prevede la concessione automatica della cittadinanza italiana al raggiungimento della maggiore età, mentre il testo unificato invece non prevede alcun percorso agevolato. Si tratta di un aspetto delicato che merita molta attenzione in quanto l'integrazione di questa particolare categoria di giovani immigrati è sostanzialmente molto simile a quello di coloro che sono nati in Italia.

Le più significative proposte di modifica, in seno alle modalità di naturalizzazione, riguardano, nella già citata Sarubbi-Granata, innanzitutto la riduzione del numero degli anni di residenza richiesti (da dieci a cinque) e, parallelamente, la conoscenza della lingua italiana almeno al livello A2, della Costituzione e della vita civile del nostro paese. Il requisito della residenza da dieci anni viene invece confermato nel testo unificato con l'introduzione, in un'ottica di maggiore irrigidimento, dell'obbligo di frequentare un corso di educazione civica. Nello stesso documento non viene invece menzionata la conoscenza della lingua italiana in quanto, probabilmente, considerata elemento necessario per la frequenza di tale corso.

Se quelli appena richiamati sono in sintesi gli esiti del dibattito parlamentare sul tema, qual è la situazione reale riguardo le richieste di concessione della cittadinanza nel nostro paese?

Le statistiche del Ministero dell'Interno mostrano un aumento, nel quinquennio 2004-2009, del totale delle naturalizzazioni per matrimonio (art. 5 della legge n. 91/1992) e per residenza (art. 9). Si pensi infatti che il totale delle concessioni (artt. 5 e 9) è pressoché quadruplicato passando da 11.945 a 40.084 nel medesimo periodo. Un aspetto interessante concerne l'andamento di tale crescita: per quanto riguarda l'acquisizione per matrimonio si nota un aumento fino al 2007 e una successiva diminuzione nel biennio seguente. Una situazione differente si riscontra, invece, in relazione alle concessioni per residenza, caratterizzate da una costante crescita, se si esclude una lieve diminuzione avvenuta nel 2006 (Tab. 1).

**Tab. 1 - Concessioni di cittadinanza per matrimonio (art. 5) e per residenza (art. 9).
Anni 2004-2009**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Art. 5	9.997	11.854	30.151	31.609	24.950	17.122
Art. 9	1.948	7.412	5.615	6.857	14.534	22.962
Totale	11.945	19.266	35.766	38.466	39.484	40.084

Fonte: sito Ministero dell'Interno

3.2 Gli accordi di integrazione

Tra le novità del 2010 va segnalato il regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione varato, nel mese di maggio, dal governo e contemplato all'interno del c.d. "pacchetto sicurezza". L'accordo di integrazione prevede che il *new comer*, dall'età dei sedici anni, firmi presso lo Sportello unico o la Questura un vero e proprio contratto, della durata di due anni, contestualmente alla presentazione della domanda di permesso di soggiorno⁸.

La stipula del contratto stabilisce che lo straniero si impegni ad acquisire una conoscenza di base della lingua italiana (livello A2), della cultura civica e della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e degli obblighi fiscali. Accanto a ciò l'immigrato dà la propria garanzia di assolvere il dovere di istruzione dei figli minori nonché di rispettare i principi della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione di cui al decreto del Ministro dell'Interno del 23.4.07, dichiarando di aderirvi.

Lo Stato sostiene il processo di integrazione dello straniero attraverso l'attuazione di ogni idonea iniziativa volta ad agevolare il percorso di inserimento sociale dell'immigrato. A riguardo, entro un mese dalla stipula dell'accordo, lo Stato assicura allo straniero la partecipazione gratuita a una sessione di formazione civica e di informazione sulla vita civile in Italia, a cura dello Sportello unico, di durata tra le 5 e le 10 ore.

Il funzionamento dell'accordo è basato su un sistema di crediti decurtabili o incrementabili a seconda che lo straniero intraprenda il corretto percorso di integrazione. Nello specifico, all'atto della stipula del contratto vengono assegnati sedici crediti a colui che lo sottoscrive, mentre per l'adempimento

⁸ Sono esclusi dalla firma del contratto tutti coloro che presentano una istanza di permesso di soggiorno inferiore a un anno; chi è affetto da patologie o handicap tali da limitare gravemente l'autosufficienza o da determinare gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale. Per le vittime di tratta, di violenza o grave sfruttamento, l'accordo è sostituito dal completamento del percorso di protezione sociale (Bozza di Regolamento rilascio permesso di soggiorno a punti "Regolamento recante la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al D.lgs 25.7.1998, n. 286").

dell'accordo si prevede che egli raggiunga la soglia dei trenta, il livello A2 della lingua italiana e una sufficiente conoscenza della cultura civica. Tale verifica viene effettuata dallo Sportello unico per l'immigrazione sulla base della documentazione prodotta dallo straniero. Se quest'ultima dovesse risultare inadeguata, lo Sportello unico ha la facoltà di sottoporre un test di valutazione all'immigrato per determinare il livello raggiunto in merito alla conoscenza della lingua e della cultura civica.

L'accordo di integrazione assume una valenza simbolica nel momento in cui si propone di superare la concezione di inclusione tipicamente tedesca, improntata sulla figura del *gastarbeiter* (lavoratore ospite) e quindi su una immigrazione temporanea. La stessa Fondazione Ismu ha contribuito a superare questo approccio ribadendo più volte l'importanza di riflettere sul concetto di integrazione degli stranieri, basandosi sulla considerazione che l'immigrazione ha assunto ormai un carattere strutturale non solo all'interno dei nostri confini, ma anche a livello europeo. A riguardo si rimanda all'importanza, più volte sottolineata, di un rafforzamento del ruolo dell'Unione europea su alcune tematiche essenziali legate alla gestione dei flussi migratori e alle problematiche della convivenza interetnica (Cesareo, 2010).

In Europa i contratti o gli accordi di integrazione sono stati inseriti all'interno di più ampi programmi a questa relativi. Da sottolineare come l'esito dello stesso percorso di inclusione all'interno della società ospite possa a volte anche compromettere, o comunque interferire, sulla permanenza dello straniero nel contesto nazionale. Le differenze da paese a paese sono molteplici e riguardano sia i beneficiari diretti dei progetti sia le modalità attraverso cui tali programmi vengono realizzati. In alcuni Stati – quali l'Olanda, il Belgio, la Germania, l'Austria e la Danimarca – si tratta di un obbligo previsto per tutti gli extracomunitari appena giunti nel territorio nazionale, mentre in altri paesi – quali la Francia, il Regno Unito, la Finlandia e la Svezia – tale obbligo riguarda solo alcune categorie di stranieri⁹. In tutte le realtà sopra considerate sono previsti e organizzati corsi di lingua e di educazione civica, con in aggiunta test di verifica finale in Olanda, Regno Unito, Belgio, Danimarca e Svezia. In Germania inoltre esiste il vincolo del superamento di un esame finale, ma solo per chi richiede un permesso di soggiorno di lunga durata. Nella

⁹ In Francia al momento il *Contrat d'accueil et d'intégration* riguarda tutti gli immigrati maggiorenni che sono familiari di stranieri o di cittadini francesi; i rifugiati; i lavoratori immigrati che restano nel paese per almeno un anno. Nel Regno Unito la conoscenza della lingua e della cultura locale, seppur si parli di un vero e proprio contratto o accordo di integrazione, sono valutate attraverso un test. I diretti interessati sono, dal 2002, coloro che presentano la domanda di cittadinanza e dal 2007 anche tutti gli stranieri che richiedono il permesso di soggiorno per lunga durata. In Finlandia l'obbligo riguarda nello specifico solo gli immigrati disoccupati e che beneficiano dell'assistenza sociale nonostante il progetto di integrazione, attivo dal 1999, sia rivolto a tutti i *new comers*. Anche in Svezia, infine, il paese con una storia di organizzazione di corsi di lingua, che risale agli anni Settanta, tale obbligo riguarda coloro che usufruiscono di benefici di natura sociale.

maggior parte dei casi i corsi sono gratuiti proprio per venire incontro alle esigenze dei frequentanti, mentre sono a pagamento in Olanda, nel Regno Unito, in Germania e in Austria. Un ulteriore comune denominatore a tutti gli Stati considerati riguarda la previsione di sanzioni di diversa natura in caso di rifiuto a partecipare ai corsi o a sottoporsi al test: viene così messa a rischio la possibilità di ottenere o di rinnovare il permesso di soggiorno oppure l'opportunità di accedere ai benefici di welfare (Palumbo, 2009).

Tab. 2 - Strumenti e modalità di integrazione degli immigrati in alcuni paesi europei

	<i>Austria</i>	<i>Belgio</i>	<i>Danimarca</i>	<i>Finlandia</i>	<i>Francia</i>	<i>Germania</i>	<i>Olanda</i>	<i>Svezia</i>
Obbligo per i nuovi arrivati	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	No
Corsi di lingua	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Corsi di educazione civica	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Test al termine del corso	No	Si	Si	--	No	Si/No	Si	No
Gratuità dei corsi	No	Si	Si	Si	Si	No	No	Si
Sanzioni	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si
Per rinnovo PS di breve durata	Si	No	No	No	Si	No	Si	No
Per richiesta PS di lunga durata	Si	No	Si	No	Si	Si	Si	No
Obbligo test per la cittadinanza	No	Si	Si	No	No	Si	Si	No
Test nei paesi di origine	No	No	No	No	No	No	Si	No

Fonte: Palumbo, 2009

3.3 Gli esiti della regolarizzazione del 2009

La sanatoria del 2009 ha interessato, ricordiamo, solamente una particolare categoria di immigrati: i lavoratori domestici e le badanti.

Le pratiche definite, secondo i dati del Ministero dell'Interno aggiornate al 5 luglio 2010¹⁰, sono state 191.887 a seguito delle 295.112 domande presentate da cittadini provenienti da 150 paesi. Le province con il maggior numero di richieste di emersione sono state Milano (43.550) e Roma (32.122), seguite da Napoli (24.364) e Brescia (11.214). Tutte le altre realtà territoriali hanno invece registrato un dato al di sotto delle 10mila domande. Un ulteriore aspetto riguarda la cittadinanza dei beneficiari, perlopiù ucraini (37.211) seguiti da marocchini (36.138) e moldavi (25.605).

Le domande respinte sono state 15.663 con percentuali maggiori nelle province di Milano e di Brescia (rispettivamente 1.626 e 1.115) e con valori asso-

¹⁰ Le tabelle statistiche possono essere consultate al sito del Ministero dell'Interno: www.interno.it.

luti superiori per le richieste presentate da cittadini del Marocco (2.634), dell'Egitto (1.816) e della Cina popolare (1.578).

Gli esiti positivi della suddetta regolarizzazione hanno riguardato l'emersione dal lavoro nero di quella parte di manodopera straniera che era impiegata come badante o come colf senza un regolare contratto di lavoro in quanto sprovvista di un permesso di soggiorno.

Tra le principali critiche mosse al procedimento attuato nel 2009 si evidenzia, come anche nel caso delle precedenti sanatorie, il rischio di mettere in atto il cosiddetto "effetto richiamo". Quest'ultimo è prodotto da una serie di fattori quali, per esempio, l'esistenza di un'ampia area di economia sommersa o la scarsa efficacia delle sanzioni. Si è utilizzato il termine "rischio" proprio per il fatto che non ci sono state, fino a oggi, prove reali di situazioni di ingresso o permanenza illegale come effetti delle regolarizzazioni realizzate precedentemente. Oltre al pericolo quindi di causare nuova irregolarità, le sanatorie o le regolarizzazioni sono oggetto di dibattito anche perché non viene riconosciuto il loro reale apporto alla risoluzione del fenomeno degli immigrati senza un regolare permesso di soggiorno. Le differenti opinioni a riguardo non hanno tuttavia ancora portato a elaborare soluzioni differenti. Va comunque osservato che, in concreto, le quasi 300mila persone che hanno beneficiato della regolarizzazione non sarebbero mai state effettivamente espulse né presumibilmente avrebbero lasciato l'Italia nel breve-medio periodo. Considerato ciò, quali altre alternative possono essere messe in atto? Questo è un quesito che – come abbiamo avuto modo di sottolineare e come verrà meglio esplicitato nei capitoli del Rapporto dedicati ai casi internazionali – interessa i governi di molti Stati europei e non.

3.4 I percorsi lavorativi degli immigrati

Il complesso dei fenomeni riguardanti l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro degli stranieri è un nodo sempre aperto, che richiede costantemente l'attenzione degli studiosi e degli amministratori e del quale è necessario assicurare un costante monitoraggio. A questo riguardo, l'indagine PER.LA. (*Percorsi lavorativi dei cittadini stranieri*)¹¹, ha offerto recentemente un'utile ricostruzione quali-quantitativa dei percorsi lavorativi degli stranieri nel nostro paese.¹² La ricerca si è concentrata su numerosi aspetti: le caratteristiche

¹¹ Realizzata grazie alle risorse del Fondo europeo per l'integrazione, condotta dalla Fondazione Ismu (capofila) in *partnership* con il Censis e l'Istituto psicoanalitico per le ricerche sociali (Iprs), su incarico dei Ministeri del Lavoro e delle Politiche sociali e dell'Interno.

¹² La ricerca PER.LA. ha interessato 18 province italiane (Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Brescia, Trento, Vicenza, Padova, Parma, Bologna, Ancona, Firenze, Prato, Perugia, Caserta, Rimini, Ragusa) e si è articolata su due differenti livelli di analisi: un livello quantitativo e uno qualitativo. Per quanto riguarda il primo, l'analisi è stata svolta a partire dai dati rac-

degli occupati e dei disoccupati, gli episodi di mobilità – ovvero i passaggi da un'attività lavorativa a un'altra o da una condizione contrattuale a un'altra – l'eventuale accesso ai Centri per l'impiego, l'utilizzo di corsi di formazione.

Si possono mettere in evidenza qui alcuni degli esiti più significativi di questa indagine, rimandando alla lettura del volume *Immigrazione e lavoro. Percorsi lavorativi, Centri per l'impiego, politiche attive*¹³ per un'estensiva discussione dei risultati.

Relativamente ai percorsi lavorativi degli stranieri, è stato possibile mettere in luce che gli episodi di lavoro hanno una durata media di circa 3 anni e lo studio della mobilità indica che, nella maggior parte dei casi, i percorsi di cambiamento avvengono entro il medesimo gruppo professionale e, più spesso, nell'area dell'economia informale. Gli stranieri inclusi nel campione esaminato presentano comunque carriere alquanto semplici: $\frac{1}{3}$ del totale non ha sperimentato dall'arrivo in Italia alcun episodio di mobilità; solo $\frac{1}{4}$ circa del totale ha avuto nel nostro paese almeno tre differenti lavori, sperimentando dunque almeno due episodi di mobilità. La maggioranza relativa del campione, pertanto, è costituita da stranieri che nel nostro paese hanno cambiato lavoro soltanto una volta. È necessario sottolineare, però, che tale dato risente certamente della riluttanza di non pochi immigrati a dichiarare, in sede di intervista, precedenti o attuali esperienze di lavoro nell'ambito dell'economia informale, specie quelle avvenute nelle fasi iniziali del soggiorno in Italia. I relativamente poco numerosi percorsi a alta mobilità segnalano un susseguirsi di cambiamenti non propriamente voluti, in quanto conseguenti a condizione di disoccupazione, licenziamenti, mancati rinnovi contrattuali, intrappolamento nel lavoro a tempo determinato e nelle mansioni meno prestigiose e remunerate. Pochi risultano anche i passaggi di mobilità ascendente (il 21,5% degli episodi di cambiamento di lavoro, più del 66% degli spostamenti intercettati riguarda la mobilità orizzontale); il miglioramento delle condizioni di lavoro consiste più spesso nell'acquisizione di diritti: faticosamente, anche se non sono formalmente cittadini, i lavoratori stranieri ne acquisiscono alcuni e migliorano la propria soddisfazione (cittadinanza sostanziale). Inoltre, chi ha un capitale umano già solido tende ad accrescerlo ed è più attivo, con positive conseguenze per il processo di integrazione nel quale, oltre all'aspetto economico-lavorativo, sono fondamentali la dimensione sociale, quella culturale e quella politica.

colti – tramite interviste – attraverso un campione di oltre 16mila stranieri ultra 18enni (di cui circa 13mila caratterizzati dall'aver svolto un'attività lavorativa regolare all'atto dell'intervista o nei 12 mesi precedenti) provenienti da paesi a forte pressione migratoria, presenti sul territorio italiano a metà del 2009. Sotto il secondo profilo, quello qualitativo, si è inteso offrire un quadro il più possibile esaustivo dei servizi dei Centri per l'impiego rivolti all'utenza straniera e del funzionamento degli stessi come struttura di sostegno.

¹³ Ismu, Censis, Iprs, 2010.