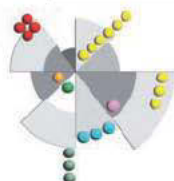


Fondazione Ismu

Diciassettesimo Rapporto sulle migrazioni 2011

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, Mara Tognetti Bordogna, Antonio Tosi, Giovanni Giulio Valtolina, Laura Zanfrini, Paolo Zurla.

Coordinamento editoriale: Elena Bosetti

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Fondazione Ismu

**Diciassettesimo
Rapporto
sulle migrazioni 2011**

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 Elena Bosetti e Fabio Compostella.

Il volume è stato consegnato alla stampa nel mese di ottobre 2011

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 2011: uno sguardo d'insieme	pag.	7
Parte prima – Il quadro generale	»	33
1.1 Il linguaggio dei numeri	»	35
1.2 L'Italia nello spazio migratorio europeo	»	51
1.3 Gli aspetti normativi	»	67
1.4 Gli orientamenti comunitari	»	81
Parte seconda – Aree di attenzione	»	97
2.1 Il lavoro	»	99
2.2 La scuola	»	115
2.3 La salute	»	129
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	»	181
3.1 Immigrazione e credito	»	183
3.2 La conoscenza della lingua del paese di destinazione: uno strumento di integrazione	»	199
3.3 Il decreto flussi 2010-2011	»	213
3.4 Immigrazione, opinione pubblica e sistema politico italiano	»	223
Parte quarta – Lo scenario internazionale	»	241
4.1 Immigrazione dal Nord Africa: la Primavera del 2011	»	243

4.2 Multiculturalismo, politiche d'integrazione e <i>big society</i> nel Regno Unito	pag. 255
4.3 Impatti delle nuove politiche di integrazione in Germania: il ruolo della conoscenza della lingua	» 267
4.4 Integrare senza un modello: l'integrazione degli stranieri in Spagna	» 281
4.5 Documenti di viaggio e dinamiche di movimento nella regione asiatica	» 295
4.6 Il contratto d'integrazione in Francia: un'esperienza quinquennale	» 309
Riferimenti bibliografici	» 323
Allegato. La cronaca del 2011	» 339

Migrazioni 2011: uno sguardo d'insieme

di *Vincenzo Cesareo*

1. La presenza immigrata in Italia

All'inizio del 2011 la presenza straniera in Italia è stimata in circa 5,4 milioni di unità e la quasi totalità (95%) proviene dai cosiddetti paesi a forte pressione migratoria (Pfp).

Rispetto all'intervallo temporale 2003-2009, l'anno 2010 registra una presenza immigrata relativamente più contenuta poiché l'incremento è stimabile in sole 70mila unità. Ciò è il prodotto non tanto di nuovi flussi quanto piuttosto dei numerosi cambiamenti di status giuridico, dovuti a una crescita della regolarità rispetto al 2009.

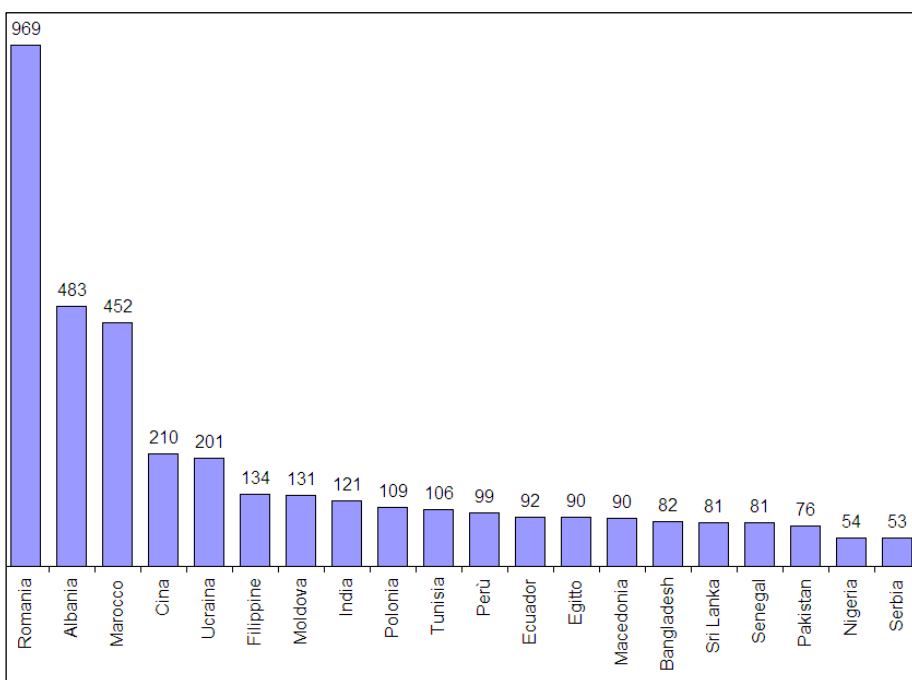
Per quanto riguarda i minori non accompagnati (che sono comunque una piccola minoranza rispetto al totale dei minorenni stranieri regolarmente residenti, al 1° gennaio 2011 in numero di 993.238), dai dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali aggiornati ai primi di settembre del 2011, si evince una presenza di 6.642 unità, quasi tutti maschi, provenienti per lo più dall'Afghanistan, dalla Tunisia, dall'Egitto e dal Marocco e di età compresa tra i quindici e i diciassette anni. La ripartizione dei minori segnalati per regione d'accoglienza mostra il primato della Sicilia seguita dalla Lombardia, dal Lazio, dalla Puglia e dall'Emilia Romagna. Una rilevante parte (2.733) è costituita da giovani sbarcati sulle nostre coste. Di questi, 2.242 risultano essere tuttora sul territorio italiano, mentre i restanti 491 si sono allontanati dalle strutture di accoglienza rendendosi perciò irreperibili. Si tratta di una presenza che ha avuto un andamento costante nell'ultimo decennio. Gli stranieri con meno di diciotto anni – censiti dal Comitato per i minori stranieri non accompagnati dal 2002 al 2008 – si sono inseriti all'interno di un *range* che ha registrato il valore più alto nel 2003 con 8.194 unità segnalate. La fotografia numerica odierna è invece simile a quella del 2006, allorquando furono rilevati circa 6.500 minori non accompagnati.

Secondo rielaborazioni di dati Onu, se si considera il rapporto tra cittadini immigrati e cittadini residenti dei vari paesi, si rileva che gli albanesi in Italia sono 483mila, a fronte di meno di 3,2 milioni residenti in patria. Ciò significa

che, per questo collettivo, vi è una persona al di qua dell'Adriatico ogni sei o sette nel paese di origine.

Sempre sotto questo profilo, dopo l'Albania i principali paesi estereuropei che seguono direttamente in graduatoria sono: la Macedonia, con 90mila residenti in Italia su 2 milioni di abitanti in patria, la Romania, con quasi un milione di residenti in Italia a fronte di poco più di 21 milioni in patria; la Moldova, con più di una persona in Italia ogni 30 al paese d'origine, dove si contano complessivamente 3,6 milioni di abitanti.

Fig. 1 - Popolazione straniera residente in Italia al 1° gennaio 2011, prime 20 cittadinanze, migliaia



Fonte: elaborazione Ismu su dati Istat, 2011

Tuttavia, rapportati ai numeri complessivi di emigrati dai paesi di origine, elaborazioni su dati Eurostat segnalano come i maggiori flussi in Europa siano – o meglio: siano stati, in un contesto di più recente riduzione anche di tali flussi – non tanto quelli, pure elevati, dall'Albania o dell'Est europeo verso l'Italia, quanto ancora di più quelli dall'Ecuador verso la Spagna (nel 2008 l'83% degli ecuadoriani nell'Unione europea viveva infatti nel principale paese iberico), dall'Algeria verso la Francia (con un grado di concentrazione dell'80%) e dalla Turchia verso la Germania (nel 2008 il 76%, ovvero più di

tre quarti dei turchi nell'Unione europea, viveva precisamente in Germania). In tali ultimi tre Stati di approdo, infatti, vivevano nel 2008 rispettivamente l'83%, l'80% e il 76% degli emigrati in Europa dai tre paesi di origine¹. Flussi importanti si segnalano anche per gli indiani in Gran Bretagna e per gli albanesi in Grecia, ivi concentrati rispettivamente nel 58% e nel 57% dei casi di loro emigrazioni in Europa².

Nonostante la loro elevata presenza in Italia in termini assoluti e anche in rapporto al numero di abitanti in patria, rumeni, albanesi e marocchini non registrano, quindi, associazioni altrettanto straordinarie col territorio italiano: sintomo, per tali collettivi, di una diaspora più diffusa sull'intero continente europeo. D'altra parte, anche considerando il numero di acquisizioni di cittadinanza durante il 2009 nell'Unione europea dei 27, secondo Eurostat il 93% delle 28mila acquisizioni, che hanno riguardato gli ecuadoriani, sono avvenute in Spagna (cui segue l'Italia, ma col 3%); l'86% delle 24mila riguardanti i tunisini sono avvenute in Francia; l'85% delle 31mila per gli indiani si sono registrate nel Regno Unito; e così via con concentrazioni pure elevate per i bangladeshi, i pakistani, i filippini e i cinesi nel Regno Unito, i colombiani e i peruviani in Spagna, i tunisini e i marocchini in Francia, i turchi in Germania, gli albanesi in Grecia, i moldovi in Romania. Da questo stesso punto di vista va rilevato come gli italiani risultino tuttora il secondo gruppo nazionale per numero di acquisizioni di cittadinanza in Lussemburgo (dietro ai portoghesi) e in Svizzera (dietro ai serbo-montenegrini), nonché il terzo in Belgio (dietro ai marocchini e ai turchi).

In generale, le acquisizioni di cittadinanza nell'area dell'Unione europea sono state 776mila nel 2009, contro le 699mila del 2008 (+11%); in entrambi i due anni, l'Italia ne ha concesse il 7,7% dei totali europei, cioè 53,7mila nel 2008 e 59,4mila nel 2009. In particolare, nell'anno 2009, hanno avuto cittadinanza italiana soprattutto albanesi (16,0%), marocchini (15,3%), romeni (4,6%), tunisini (3,5%) e peruviani (3,3%), ma l'insieme delle altre nazionalità supera la maggioranza assoluta (57,3%), a testimoniare l'elevata eterogeneità che il fenomeno migratorio assume sul nostro territorio nazionale.

Per il 2010, i più recenti dati ufficiali Istat indicano in poco meno di 66mila le acquisizioni di cittadinanza in Italia (sono invece 40mila per il Ministero dell'Interno), che in base a stime elaborate da Ismu dovrebbero diventare 80mila circa nel 2011 e, nell'ipotesi che rimanga in atto la normativa vi-

¹ La percentuale di albanesi in Italia sul totale di quelli emigrati in Europa è del 40%. Come si avrà modo di dire *infra*, il 57% degli albanesi in Europa è in realtà concentrato in Grecia, e i due paesi – Grecia e Italia – accentrano così la quasi totalità del fenomeno migratorio albanese in Europa, per un totale di un milione di persone a fronte di poco più del triplo di abitanti nel paese di origine.

² Al contrario, è probabilmente la provenienza cinese quella più omogeneamente distribuita in Europa, con i primi tre paesi (Italia, Spagna e Gran Bretagna) che accentrano il 60% del fenomeno; mentre in seconda battuta, senza particolari associazioni etnico-territoriali, risulta anche il collettivo ucraino.

gente (*ius sanguinis*), dovrebbero superare verosimilmente le 100mila annue già nel 2013, per oscillare infine tra le 150mila e le 200mila all'anno attorno al 2020 e tra le 185mila e le 265mila nel 2030.

Nel giro di due-tre anni, dunque, si raggiungerebbero i valori riferibili nel 2009 alla Germania (96mila), superando quelli attuali della Francia (136mila), dove vige il regime dello *ius soli* e, infine, appena dopo il 2020 quelli odierni del Regno Unito (204mila).

2. In primo piano

2.1 Le rivolte del Nord Africa: l'impatto sulle migrazioni e la risposta europea

Nel 2011 l'Europa, ma in maggior misura l'Italia, è stata interessata da un massiccio afflusso di persone come conseguenza della crisi politica dei paesi del Nord Africa. La situazione drammatica ha rilanciato i flussi, fino ad allora contenuti, almeno per due ragioni:

- 1) sono saltati gli accordi tra gli Stati per via della sostituzione delle leadership; la Tunisia, per esempio, è stata una nuova fonte di arrivi, soprattutto di nazionalità tunisina, nei mesi di febbraio e marzo 2011, cioè nel periodo di assenza del comando nazionale. Da una parte la mancanza oggettiva di controllo, ma dall'altra anche l'uso dell'arma "pressione migratoria" da parte dal costituendo nuovo Governo, ha riaperto i flussi verso l'Italia;
- 2) i rischi reali causati dalle rivolte nordafricane, in particolare in Libia, sono stati fattori di spinta e al tempo stesso occasioni da cogliere da parte di coloro che già avevano intenzione di andarsene.

Da gennaio a luglio sono sbarcate in Italia oltre 50mila persone (erano state 4.406 in tutto il 2010) con 159 sbarchi, la maggior parte proveniente dal Maghreb. Lampedusa rappresenta la meta principale anche se non sono mancati arrivi sulle coste dell'Adriatico. Il 12 aprile 2011 è stato pubblicato il Piano di accoglienza migranti che propone una ripartizione degli arrivi, stimati in un massimo di 50mila, sulla base della popolazione residente.

Le modalità di gestione dei nuovi arrivi da parte del governo italiano possono essere sinteticamente riassunte nei seguenti punti: a) coordinamento centrale con flessibilità a livello regionale; b) coinvolgimento organizzato di realtà differenti (enti e associazioni); c) visione a medio/lungo termine sulla base di previsioni quantitative dei flussi. Il Governo ha inoltre da subito sollecitato l'intervento dell'agenzia Frontex per i controlli delle frontiere e ha richiesto un contributo finanziario straordinario all'Unione europea per far fronte agli oneri dell'accoglienza e dell'eventuale rimpatrio. La risposta dell'Unione europea ha portato al rafforzamento del pattugliamento nell'area del Mediterraneo centrale – attraverso l'operazione congiunta denominata *Hermes 2011* –,

ma non ha per il momento ipotizzato altre forme di intervento e di ripartizione delle responsabilità.

Peraltro, l'Unione europea dispone di molteplici strumenti, più o meno recenti, per fronteggiare emergenze simili. Tra questi la direttiva 2001/55/CE che ha introdotto la procedura, di carattere eccezionale, in grado di fornire una tutela immediata e temporanea in caso di afflusso considerevole di sfollati, provenienti da paesi terzi e impossibilitati a rientrarvi. Essa riguarderebbe anche tutte quelle situazioni in cui si teme un imminente arrivo di richiedenti asilo tale da pregiudicare l'intero sistema nazionale di accoglienza e protezione. Si noti che tale strumento, realizzato sulla base dell'esperienza maturata negli anni Novanta con gli sfollati dalla ex Jugoslavia, non è mai stato applicato. La protezione temporanea garantita dalla direttiva prevede che gli Stati membri collaborino per il trasferimento degli sfollati (previo loro consenso) secondo quello spirito di solidarietà, come espresso nella direttiva stessa, che sta alla base dell'accoglienza dei beneficiari della protezione e del rapporto reciproco tra i paesi.

Uno studio condotto per la Commissione europea nel luglio 2010 ha calcolato i costi sostenuti dagli Stati membri per l'accoglienza di coloro che fuggono dal proprio paese di origine. Pur nella consapevolezza dei limiti dei dati raccolti, risulta per esempio che le spese per il mantenimento di una persona in un centro di accoglienza per un anno variano da un massimo di 18mila euro in Olanda a un minimo di 191,30 euro in Romania. Purtroppo la ricerca ha potuto calcolare il dato solo per nove Stati membri (oltre ai due già citati, anche Finlandia, Belgio, Spagna, Irlanda, Francia, Austria e Bulgaria). Resta pertanto l'esigenza di poter usufruire di informazioni confrontabili, in tutti i paesi dell'Unione europea, anche allo scopo di procedere a migliori politiche di accoglienza e di trasferimento. Per fare un altro esempio, l'insieme delle operazioni di ricollocamento svolte tra Malta e Francia, nel 2009, ha raggiunto il costo di quasi 8mila euro a persona.

La questione della ripartizione delle responsabilità, comprese quelle finanziarie, tra gli Stati membri, secondo la clausola di solidarietà prevista dall'art. 80 del Tfu, è stata, soprattutto negli ultimi anni, l'elemento principale di discussione. Nel Patto sull'immigrazione e l'asilo, adottato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2008, sono riportate le indicazioni in merito ai meccanismi di ripartizione degli oneri nell'Unione europea dal momento che gli Stati membri avevano concordato di istituire, in caso di situazioni di particolare emergenza per uno di essi, procedure per mettere a disposizione dei governi in difficoltà i propri funzionari e per garantire una migliore mobilitazione dei programmi comunitari esistenti. Contemporaneamente è stato posto un occhio di riguardo, in termini di ripartizione dei beneficiari di protezione internazionale, nei confronti di quei paesi che, per la propria posizione geografica, si trovano più di altri ad affrontare le situazioni di emergenza. Dal canto suo l'Italia ha reagito, nell'attesa di avere un supporto dagli altri paesi europei o dalle istitu-

zioni dell'UE, attuando politiche di accoglienza, da un lato, e di respingimento/espulsione, dall'altro. Ad aprile 2011, attraverso un decreto del Consiglio dei Ministri, sono state definite le misure umanitarie di protezione temporanea a favore dei cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa giunti in Italia nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 5 aprile 2011. Il permesso di soggiorno temporaneo rilasciato consentiva la libera circolazione nei paesi membri dell'UE conformemente a quanto previsto dalla Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e della normativa comunitaria. Si noti che in Europa si permette solo la circolazione, mentre il diritto di soggiornare è riconosciuto soltanto in Italia.

Tale provvedimento normativo ha costituito una prima risposta a situazioni di emergenza sicuramente sul piano nazionale, ma anche internazionale. La strategia italiana, inizialmente pensata dal Governo, comprendeva invece che l'arrivo massiccio di persone – pur se sulle coste italiane – venisse considerato come una questione europea in virtù della già citata direttiva del 2001.

Si noti ancora che il suddetto decreto di aprile si è rivolto ai circa 20mila tunisini giunti in Italia per motivi per lo più economici. I restanti migranti scappati da guerre e persecuzioni (pur se non è escluso, anche tra questi ultimi, il desiderio di migliorare la propria situazione economica) sono stati invece inseriti in programmi di misure straordinarie di protezione civile volte ad accogliere i richiedenti la protezione internazionale. In questo caso quindi gli oneri della spesa sono lasciati al paese che ospita. A riguardo, il sistema italiano di assistenza ai richiedenti la protezione internazionale e ai rifugiati è affidato in prima istanza allo Sprar, in grado di ospitare 6-7mila persone l'anno, con un costo giornaliero di 35 euro per persona. La gestione da parte della protezione civile, invece, comporta un intervento straordinario con costi superiori. Si consideri che già l'accoglienza in un Cara – Centro di accoglienza per richiedenti asilo – comporta una spesa di 70-80 euro per persona al giorno. I costi giornalieri sostenuti dalla Caritas lombarda sono pari a 45 euro e a oltre 60 euro quelli della Croce rossa a Mineo. Si può pertanto stimare che il costo minimo per ospitare 50mila arrivi sia di circa 60 milioni di euro al mese.

Una questione spesso ritornata d'attualità in questi mesi è stata quella della “solitudine italiana” rispetto alla vicenda degli arrivi dal Nord Africa. La risposta europea è riassumibile nel commento del presidente tedesco, Christian Wulff, nel luglio 2011: “40mila profughi sono poca cosa, così pochi che non possono essere considerati un'emergenza europea”. Sotto il profilo numerico si tratta di un atteggiamento comprensibile soprattutto per un paese, la Germania, abituato a grandi numeri. Non si tiene in considerazione tuttavia che la qualifica di emergenze non dipende solo (forse soprattutto) dal numero totale di immigrati che approdano, piuttosto dall'arco temporale in cui arrivano. In questo senso, pertanto, l'impatto sulle coste di Lampedusa è stato rilevante per la frequenza serrata degli sbarchi. In ogni caso, la vicenda mostra la ne-

cessità di sviluppare politiche migratorie continentali comuni a tutti i paesi europei, necessità tuttavia che implica di considerare il tema della sicurezza come un tema di rilevanza comunitaria e non solo nazionale. Un secondo risvolto significativo a livello europeo ha riguardato soprattutto il flusso tunisino, ma in parte anche quello successivo, che era flusso di transito, diretto verso altri paesi europei. Ciò ha sollevato conflitti con i paesi limitrofi (soprattutto Francia) e ha chiesto di mettere in discussione l'apertura delle frontiere, prevedendo nel futuro forme di ristabilizzazione dei controlli ai confini.

Tutta la vicenda ha nuovamente sottolineato la stretta connessione tra immigrazione clandestina e politiche di sicurezza rispetto a due questioni:

- 1) l'impiego della pressione migratoria da parte dei governi verso altri governi, quale arma di ricatto per stabilire nuovi trattati, con esplicite minacce; si pensi per esempio a quella trasmessa attraverso i media dallo stesso Gheddafi;
- 2) la stretta connessione della gestione della clandestinità da parte di sempre meglio organizzati gruppi criminali. A partire da luglio 2011 è emerso, con sempre maggiore evidenza, come il business fosse tanto appetibile da essere gestito in maniera sempre più internazionale, persino da reti coordinate da mafie centro-asiatiche che arrivano a utilizzare propri scafisti (es. ucraini) sulle barche dei *passseur* mediterranei. Queste presenze, già radicate in aree turco/greca/balcanica, sono ormai centrali anche nella gestione dei flussi marini mediterranei.

Entrambi questi aspetti richiamano tutti i paesi a sforzi di contrasto e prevenzione che devono essere necessariamente multilaterali, continentali e coordinati.

2.2 Il decreto rimpatri

In data 23 giugno 2011 è entrato in vigore il c.d. decreto sui rimpatri, convertito successivamente nella legge n. 129 il 2 agosto 2011. Esso riguarda l'attuazione delle direttive in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari (2004/38/CE) e di rimpatri degli immigrati irregolari provenienti da paesi terzi (2008/115/CE) e ha avuto anzitutto come obiettivo quello di far fronte alla situazione di emergenza derivante dalla mancata attuazione della direttiva n. 2008/115 e dal conseguente intervento della Corte di giustizia.

Peraltro non tutte le disposizioni sono ricollegabili alla necessità di far fronte a tale situazione di emergenza o comunque all'esigenza di attuare le direttive. È il caso ad esempio dell'allungamento del termine massimo di permanenza in un Cie, una soluzione di per sé ammissibile secondo la direttiva rimpatri ma non imposta da essa.

Si tratta comunque di un provvedimento dal contenuto complesso che va a toccare sia lo status dei cittadini comunitari che quello dei cittadini dei paesi terzi.

Il tema a cui il decreto presta maggiore attenzione è quello dell'espulsione dei cittadini extracomunitari e anche di quelli comunitari.

Per questi ultimi si stabilisce che il provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza può essere in alcune circostanze immediatamente eseguito dal questore. Inoltre il prefetto può adottare un provvedimento di allontanamento coattivo per motivi di ordine pubblico anche in caso di inottemperanza al provvedimento di allontanamento per mancanza dei requisiti per la residenza. Resta il dubbio sulla legittimità dell'espulsione coattiva dei comunitari nel silenzio della direttiva.

A proposito invece degli extracomunitari, nel decreto troviamo una revisione delle norme in materia di espulsione con l'obiettivo anzitutto di renderle conformi alla direttiva n. 2008/115 e più in generale ai principi del diritto europeo.

La Corte di giustizia aveva censurato la legge italiana per la previsione di una pena detentiva in caso di inottemperanza a un ordine di espulsione non eseguito coattivamente.

A fronte di ciò, con il decreto si è provveduto anzitutto a sostituire la pena detentiva con una pena pecuniaria. C'è poi l'introduzione della possibilità di un obbligo di dimora come alternativa, in alcune circostanze, al trattenimento che diventa ipotesi eccezionale. È la logica della proporzionalità cara al diritto europeo alla quale si ispira anche la previsione introdotta dal decreto secondo cui va data allo straniero in posizione irregolare una specifica chance di partenza volontaria in alternativa al ricorso a logiche coattive.

2.3 Clandestinità: reato o non reato?

Nel biennio 2010-2011 si è rivelata sempre più problematica la scelta di rispondere all'immigrazione illegale con sanzioni penali a carico del migrante.

È ben vero che la Corte costituzionale con la decisione n. 250/2010 ha fatto salvo il reato di ingresso e soggiorno illegale, del quale da più parti si sosteneva invece l'inammissibilità. Per tale reato è prevista però la mera sanzione pecuniaria. Difficile pensare che un immigrato illegale tema siffatto tipo di sanzione – fermo restando che sarebbe opportuno disporre di dati e poi svolgere le opportune analisi circa il numero di stranieri condannati per tali reati e la percentuale di sanzioni pecuniarie effettivamente emesse e pagate.

In ogni caso, al di là delle opposte enfattizzazioni, erano altre due le misure sanzionatorie più rilevanti a carico degli immigrati irregolari. Da un lato c'era la previsione del soggiorno illegale come circostanza aggravante per i reati eventualmente commessi dalla straniero; una misura importante perché poteva

portare a pena detentiva più grave. In tal senso la Corte costituzionale, con la decisione n. 249/2010, si è espressa dichiarando la previsione illegittima e rilevando, in sintesi, che il fatto che l'autore di un reato sia un immigrato irregolare non rendeva il reato stesso più lesivo e quindi non giustificava un'aggravante.

Dall'altro c'era poi soprattutto il reato di ingiustificato soggiorno illegale, successivo all'ordine del questore di lasciare il territorio, emesso a seguito del "fallimento" di una procedura di espulsione coattiva. Una previsione certo temibile anche per l'immigrato irregolare, essendo prevista la pena detentiva. In un primo momento, la Corte costituzionale, con la decisione n. 359/2010, ha parzialmente censurato la disciplina con riguardo a un difetto di formulazione per il caso di inottemperanza a ordine reiterato del questore. Successivamente è intervenuta la Corte di giustizia dell'Unione europea con decisione del 28 aprile 2011, dichiarando la previsione della pena detentiva irragionevole rispetto alla finalità della direttiva sui rimpatri n. 115/2008, che è quella di arrivare appunto al rientro nel paese di origine.

Di conseguenza con il decreto legge n. 89/2011, si è dovuta prevedere anche per tale ipotesi una mera pena pecuniaria. Ma, come osservato sopra a proposito dell'ipotesi generale del reato di ingresso e soggiorno illegale e, a maggior ragione, nel caso di chi "resiste" all'ordine del questore, c'è da chiedersi che peso possa avere una pena pecuniaria.

Il mutamento della sanzione penale, come stabilito da apposita circolare, ha tra l'altro aperto la possibilità, anche per i colpevoli del reato in questione, di beneficiare dell'ultima sanatoria dalla quale erano stati finora esclusi per la gravità della pena prevista. Questo esito sembra emblematico della parabola del tentativo di rispondere all'immigrazione illegale con sanzioni penali a carico del migrante: agli autori di quello che era il reato più grave sarà dato alla fine un permesso di soggiorno.

Questo, si noti, non significa che non si possa rispondere all'immigrazione illegale con sanzioni penali a carico del migrante; sia la Corte costituzionale che la Corte di giustizia hanno affermato, al contrario, che tale opzione è in linea di principio possibile. Nemmeno questo indica che il ricorso a tali sanzioni sia di per sé inopportuno o comunque poco utile. Conferma però chiaramente le difficoltà che vi sono in proposito.

2.4 I sessant'anni della Convenzione di Ginevra

Il 28 luglio 2011 la Convenzione di Ginevra ha compiuto sessant'anni. L'importanza di tale documento è palesata dalla stessa definizione di rifugiato in essa contenuta e, in particolar modo, dalla scelta di tenere conto del timore di persecuzione quale causa determinante la fuga, non basandosi, quindi, unicamente sul giudizio di una specifica situazione. Inoltre, altrettanto significativa è stata l'introduzione di un obbligo universale di prestare significative, seppur li-

mitate, forme di assistenza ai rifugiati, ivi incluso l'impegno a non far tornare i rifugiati nei luoghi in cui rischierebbero di essere nuovamente perseguiti.

Alla sua nascita, nel 1951, la Convenzione ha rappresentato uno strumento, il primo a livello internazionale, finalizzato a proteggere le persone, per lo più europee, in fuga dai drammi della seconda guerra mondiale. È stato infatti solo sedici anni più tardi, con il Protocollo di New York, che il raggio di azione si è esteso al di fuori dell'Europa sulla spinta delle dimensioni globali assunte dal problema delle migrazioni forzate. Complessivamente, a oggi, sono 147 gli Stati che hanno aderito a uno, se non a entrambi, gli strumenti normativi citati.

Nel mondo si contano 43,7 milioni di rifugiati. Il Rapporto *Global Trends 2010* dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati permette di scattare una fotografia della realtà degli ultimi anni, sottolineando come siano meno del 10% i profughi che sono riusciti a ritornare nel proprio paese di origine e più di 15mila i minori separati dalle proprie famiglie, mentre superano la soglia dei 10 milioni gli apolidi (*stateless*).

A fronte della crisi dei paesi nordafricani, si è aperto un dibattito sulle modalità di accoglienza degli "immigrati forzati". Si tratta tuttavia di una situazione che già prima degli ultimi arrivi dimostrava tutte le carenze del sistema, soprattutto per quanto riguarda la mancanza di posti nelle strutture adibite a ospitare queste persone. Il crescere dei flussi ha reso ancor più evidenti le carenze di un sistema che già da prima appariva inadeguato, anzitutto per la mancanza di posti nelle strutture adibite all'ospitalità³.

2.5 L'accordo di integrazione

Dopo un lungo periodo di attesa nel mese di luglio 2011 è stato varato il decreto di attuazione dell'accordo di integrazione tra lo Stato italiano e l'immigrato regolarmente residente. Come previsto in altri paesi membri dell'Unione europea, lo straniero che entra in Italia deve firmare un contratto con il governo dichiarando di volersi impegnare nel proprio processo di integrazione. Nello specifico sono tenuti a stipulare tale accordo tutti coloro che, avendo più di sedici anni di età ed essendo al primo ingresso in Italia, presen-

³ A riguardo si rimanda a Codini, D'Odorico, 2011. Il volume in cui è contenuto il saggio è frutto di una ricerca realizzata, in collaborazione con il Dipartimento di diritto e di economia della Sapienza di Roma e con il Consiglio italiano per i rifugiati (Cir), grazie al contributo dell'Unione europea (Fondo europeo per i rifugiati-Fer) e del Ministero dell'Interno. Obiettivo del progetto, lo studio – a partire dalla direttiva europea 2003/9/CE e dal decreto legislativo n. 140/2005 – del recepimento delle prescrizioni comunitarie da parte dell'Italia. Parallelamente è stata svolta un'indagine sul campo attraverso la somministrazione di interviste in profondità a *stakeholder* e *policy maker*.

tano istanza di rilascio del permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno.

L'immigrato, al momento della firma, riceve sedici crediti e si impegna a raggiungere almeno il livello A2 di padronanza dell'idioma, ad acquisire una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione, dell'organizzazione delle istituzioni italiane, della vita civile con particolare riferimento al settore sanitario, scolastico, lavorativo, sociale e fiscale. Inoltre lo straniero deve garantire che adempirà all'obbligo di istruzione per gli eventuali figli minori e dichiarare di aderire alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, rispettandone i principi.

Da parte sua lo Stato si impegna a sostenere il processo di integrazione dello straniero attuando, in accordo con le Regioni e gli enti locali, tutte le iniziative in grado di permettere il raggiungimento dell'obiettivo. L'accordo ha la durata di due anni al termine dei quali viene avviata una verifica da parte dello Sportello unico della prefettura locale.

Allo straniero viene quindi richiesto di presentare tutta la documentazione necessaria all'ottenimento dei crediti e la certificazione relativa all'adempimento dell'obbligo di istruzione dei figli. La persona priva di idonea documentazione può altresì sottoporsi a un test di verifica delle competenze acquisite. L'esito della prova porta a tre possibili risultati per lo straniero: il raggiungimento dei trenta crediti richiesti e il rilascio dell'attestato di adempimento dell'Accordo, oppure il non raggiungimento del traguardo con possibile proroga dell'Accordo stesso, oppure ancora la risoluzione del contratto per inadempimento con conseguente revoca del permesso di soggiorno o rifiuto del rinnovo o infine espulsione del soggetto stesso.

2.6 Gli atteggiamenti degli italiani

La percezione della presenza di immigrati come pericolo per il nostro paese sembra aver ripreso vigore nel 2010 e nel 2011, in particolare negli ultimi mesi. Secondo l'Eurispes (2011), infatti, circa i due terzi degli italiani pensano che la presenza degli stranieri – soprattutto provenienti dai paesi dell'Est Europa – aumenti la criminalità e quasi la metà sostiene che un atteggiamento di diffidenza verso gli immigrati sia ampiamente giustificabile. Per quanto riguarda invece l'ondata xenofoba che sembra riapparsa recentemente nel nostro Paese, la responsabilità è da attribuirsi, sempre secondo la ricerca dell'Eurispes, soprattutto alle televisioni e ai giornali: per un terzo degli italiani, infatti, la causa risiede nel modo eccessivamente allarmistico con cui i mass media riportano le notizie riguardanti l'immigrazione.

L'opinione più diffusa è però che gli immigrati svolgono lavori che gli italiani non vogliono più fare, contribuendo così al miglioramento della nostra economia. Secondo una ricerca condotta dall'Irpps-Cnr nel 2010, l'atteggiamento degli ita-

liani verso gli immigrati ad alta qualificazione è molto più favorevole rispetto a quello verso l'immigrazione in generale e solo un decimo degli intervistati ritiene che questo tipo di immigrazione costituisca un problema. Tuttavia, più dei due terzi ritiene giusto che un laureato di un qualsiasi paese straniero accetti lavori con mansioni per le quali è sovra qualificato e più della metà disapprova norme per incentivarne l'ingresso.

Per quanto riguarda l'universo giovanile, secondo quanto rilevato nell'indagine *Io e gli altri. I giovani italiani nel vortice dei cambiamenti* (SWG, 2010), promossa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome nel 2010, esso sembra spaccato nettamente in due. Da un lato vi è il fronte "aperturista", che include quasi il 40% dei giovani, in cui si possono identificare almeno tre gruppi: gli inclusivi (che sono il 19,4% dei giovani), i tolleranti (che sono il 14,7% dei ragazzi e delle ragazze) e gli aperturisti tiepidi (che sono il 5,5%). Sul versante opposto, si trova l'area dei più chiusi. Qui si colloca il 45% dei giovani, anche in questo caso suddivisibili in tre gruppi: coloro che temono principalmente – e quasi unicamente – i romeni, i rom e gli albanesi (il 15,3% dei giovani), gli xenofobi per elezione (il 19,8% dei giovani) e i razzisti "tendenziali" (il 10,7%). In mezzo alle due aree si colloca un ulteriore gruppo, né aperto né chiuso, con il 14,5%. Rispetto agli adulti la diffidenza dei giovani verso l'immigrazione sembra essere maggiore, come fa rilevare anche una ricerca realizzata da Gfk Eurisko, sempre nel 2010. Se, infatti, gli italiani hanno un atteggiamento abbastanza critico verso la presenza di stranieri, caratterizzato per lo più dal timore per l'aumento della criminalità e l'insicurezza nelle città, e tale atteggiamento tende a migliorare nei segmenti più colti della popolazione, è altrettanto vero che i giovani tendono a essere più critici. Per circa i due terzi dei giovani intervistati, infatti, la presenza di stranieri nelle città italiane è ritenuta essere molto numerosa, ma solo un quinto di loro vede in maniera positiva questo fenomeno. Sono numeri decisamente più negativi di quelli riferiti agli adulti, per i quali pur se la presenza di stranieri nel nostro paese è numerosa, oltre un terzo ne ha un'opinione positiva. Non sono tanto le differenze culturali e religiose a spaventare i giovani, ma l'aumento dell'incertezza quotidiana, dovuto primariamente alla criminalità e alla precarietà del proprio futuro, soprattutto lavorativo. Per i due terzi dei giovani intervistati, infatti, gli stranieri sono un problema soprattutto in riferimento alle opportunità di lavoro.

Per quanto riguarda, invece, lo *ius soli*, secondo un'indagine condotta da Eurispes, per la maggior parte degli italiani può essere cittadino italiano anche chi è nato in Italia da genitori stranieri. Un quinto sottolinea, però, che per aver diritto alla cittadinanza lo straniero nato in Italia dovrebbe anche essere educato in scuole italiane. La legge italiana attualmente in vigore non prevede, infatti, alcun riferimento al paese in cui debba essere effettuato il percorso scolastico.

Nell'ultimo periodo si è sviluppato un dibattito circa l'opportunità di abbreviare il periodo necessario per richiedere la cittadinanza. Sempre secondo l'Eurispes, il 37% dei cittadini ha dichiarato che l'intervallo di tempo più adeguato è di dieci anni, il 30% sostiene invece che sarebbe più giusto un intervallo di cinque anni, mentre il 14,7% indica sette anni. C'è anche un 9%, però, secondo il quale gli stranieri regolarmente residenti non dovrebbero mai aver diritto alla cittadinanza italiana.

Alla luce di tutti questi dati, c'è ragione di ritenere che questa recente crescita di percezione di pericolosità degli immigrati da parte della popolazione italiana sia essenzialmente riconducibile a due contingenze:

- 1) la paura derivante dagli eventi del Nord Africa e il conseguente timore per le ripercussioni in termini di flussi migratori verso le coste italiane;
- 2) la crisi economica con i suoi preoccupanti rischi occupazionali: la crescente presenza degli immigrati viene vista come un pericolo e una minaccia per il lavoro degli italiani.

3. Temi in discussione

3.1 Ancora sul multiculturalismo

Nel corso dell'ultimo anno, il dibattito sul multiculturalismo ha spesso occupato le prime pagine dei giornali. Influenti politici europei, il cancelliere tedesco Angela Merkel e il primo ministro britannico David Cameron, rispettivamente nell'ottobre 2010 e nel febbraio 2011, hanno annunciato la fine del multiculturalismo. Tali dichiarazioni hanno condotto alla riapertura di una discussione sul modello di società più adeguato per rispondere alle sfide poste dalla convivenza sul medesimo territorio di gruppi etnici differenti. In particolare, Angela Merkel ha sostenuto la necessità di imporre la conoscenza della lingua tedesca ai migranti, riconducendo al multiculturalismo l'origine e la causa della segregazione tra tedeschi e immigrati turchi. Il Primo Ministro britannico, analogamente, ha equiparato il multiculturalismo alla segregazione in comunità etniche, auspicando il superamento di tale forma di convivenza al fine di garantire una maggiore sicurezza all'interno dei paesi europei e per una lotta più efficace nei confronti del terrorismo.

Tale concetto, inteso quale soluzione politica alla convivenza multi-etnica, compare nei primi anni Settanta in Canada e viene adottato in seguito anche da Stati Uniti, Australia, Gran Bretagna, Olanda e Svezia. Esso, come tutti gli *-ismi*, rinvia al campo delle opzioni politiche e sta a indicare una soluzione al problema della gestione della convivenza inter-etnica e interculturale orientata alla valorizzazione delle diversità. Si tratta di un concetto ancora estremamente fluido e dai significati molteplici, poiché a esso fanno riferimento diverse concezioni di relazioni tra culture. Se il termine multi-etnicità è descrittivo, in