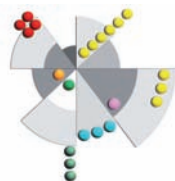


Fondazione Ismu

Diciottesimo Rapporto sulle migrazioni 2012

FrancoAngeli

FONDAZIONE
ISMU
INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTIETNICITÀ



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



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, Mariagrazia Santagati, 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

**Diciottesimo
Rapporto
sulle migrazioni 2012**

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 2012

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2013 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 2012: uno sguardo d'insieme	pag.	7
Parte prima – Il quadro generale	»	35
1.1 Gli aspetti statistici	»	37
1.2 Le migrazioni in Europa	»	55
1.3 Gli aspetti normativi	»	67
1.4 Gli orientamenti comunitari	»	77
Parte seconda – Aree di attenzione	»	93
2.1 Il lavoro	»	95
2.2 La scuola	»	111
2.3 La salute	»	125
2.4 Abitare e insediarsi	»	137
2.5 Criminalità e devianza degli immigrati	»	147
Parte terza – Approfondimenti	»	157
3.1 I minori stranieri non accompagnati	»	159
3.2 Modelli di acculturazione e performance economica degli immigrati	»	175
3.3 La questione dei rifugiati	»	187
Parte quarta – Lo scenario internazionale	»	201
4.1 La riunificazione familiare nel Regno Unito	»	203
4.2 Famiglia immigrata e crisi in Germania	»	217
4.3 La famiglia degli stranieri in tempi di crisi: il caso della Spagna	»	229
4.4 Contesti familiari e mutamenti sociali in Asia	»	243
4.5 Francia: la famiglia immigrata	»	257

4.6 Immigrazione in Svezia	pag.	269
4.7 <i>La politics europea e la issue immigrazione</i>	»	283
Riferimenti bibliografici	»	297
Allegato 1. 2012: i fatti dell'anno	»	313
Allegato 2. Previsioni della popolazione straniera residente in Italia	»	325

Migrazioni 2012: uno sguardo d'insieme

di *Vincenzo Cesareo*

1. La presenza immigrata in Italia

Come ormai consuetudine del Rapporto Ismu, questo contributo introduttivo offre un quadro sintetico, riferito al 1° gennaio 2012, della realtà migratoria in Italia, che verrà analiticamente esaminata nell'ambito del presente volume (in particolare cfr. cap. 1.1).

A tale data, la stima Ismu di tutta la popolazione straniera presente in Italia, comprensiva della componente comunitaria, è complessivamente di 5,4 milioni con una crescita di 27mila unità, decisamente inferiore rispetto a quella dell'anno precedente che aveva invece registrato 69mila unità in più. L'incremento della popolazione straniera in Italia non è mai stato tanto basso quanto nel 2011. Questa flessione è da mettere in relazione all'attuale crisi economica con riferimento agli ingressi per lavoro che si sono decisamente ridotti; rimangono invece sostenuti quelli per ricongiungimento familiare e aumentano quelli per richiedenti asilo e per motivi umanitari. Secondo l'Istat, per quanto riguarda i cittadini stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia (quindi includendo i regolari non iscritti in anagrafe, ma escludendo *in toto* i rumeni e gli altri collettivi comunitari), nel 2011 gli ingressi per motivi di lavoro si sono ridotti di due terzi rispetto al 2010 mentre quelli per ricongiungimento familiare solamente di un quinto. I permessi di soggiorno per asilo e motivi umanitari sono più che quadruplicati, da poco più di 10mila concessi nel 2010 a quasi 43mila nel 2011. Questi ultimi risultano tuttavia ancora inferiori a quelli concessi nel corso di tale anno per motivi familiari (141mila), che hanno a loro volta nettamente sopravanzato quelli per lavoro (crollati a 96mila) (Cfr. Istat, 2012). In termini di stock, i residenti, comunitari e non, hanno raggiunto il numero di 4.859mila¹, i regolari (non anco-

¹ Va peraltro osservato che i primi dati di censimento registrano la presenza solamente di 3,9 milioni di stranieri iscritti alle anagrafi comunali in Italia al 9 ottobre 2011. Ciò è ascrivibile sia al fatto che le anagrafi comunali non sono spesso state in grado di rettificare il rientro in patria

ra residenti) il numero di 245mila, mentre la stima Ismu degli irregolari è di 326mila unità. In particolare va sottolineato che il numero dei residenti è aumentato nell'ultimo anno di ben 289mila unità, confermando la tendenza alla stabilizzazione sul nostro territorio, mentre è contemporaneamente diminuito il numero degli irregolari (anche a seguito della recente regolarizzazione) che è sceso di circa 117mila unità.

Per quanto riguarda i flussi in entrata, si emigra sempre meno verso l'Italia e soprattutto si emigra sempre meno per motivi di lavoro.

Relativamente ai flussi in uscita dall'Italia, durante il 2011 il numero degli stranieri cancellati dalle nostre anagrafi è aumentato solo lievemente rispetto al 2010 per rientri ai paesi d'origine o per emigrazioni in uno Stato terzo (complessivamente circa 33mila pari all'1%). È invece aumentato il dato relativo agli italiani emigrati all'estero, divenuti 50mila nel 2011 con un aumento del 9% rispetto al 2010 e, tra questi ultimi, possono essere inclusi alcuni cittadini italiani nati altrove, ovvero emigranti che hanno nel tempo acquisito cittadinanza italiana e ora tornano in patria o migrano in un paese terzo. Il dato di fondo è che il saldo migratorio con l'estero riguardante i soli cittadini stranieri è diminuito nell'ultimo anno del 13%. Ciò è dovuto soprattutto alla riduzione dei flussi in entrata piuttosto che a un aumento di quelli in uscita.

Dal punto di vista della mobilità interna nel 2011 sono ripresi anche gli spostamenti tra le regioni italiane, generalmente da Sud verso Nord come si è verificato anche nel passato in tempi di crisi: nel 2011 il *tasso migratorio interno*² del Mezzogiorno è sceso al -2,2‰, con punte del -3,7‰ in Campania e del -3,5‰ in Calabria. Al Nord tale indice è invece positivo dell'1,3‰ con punte del 2,3‰ in Trentino Alto Adige e del 2,0‰ in Emilia Romagna.

Nonostante gli emigranti italiani del Novecento abbiano nella stragrande maggioranza dei casi ottenuto la cittadinanza del paese ospitante, al 1° gennaio 2012 i nostri connazionali all'estero risultano essere più di 4,2 milioni secondo i dati Aire (Anagrafe degli Italiani residenti all'estero), cioè non molto meno degli stranieri in Italia: sono tuttora presenti in Argentina (664mila), Germania (639mila), Svizzera (547mila), Francia (366mila), Brasile (298mila), Belgio (252mila), Stati Uniti (217mila), Regno Unito (202mila), Canada (135mila) e Australia (131mila) principalmente, e per citare gli attuali paesi in via di sviluppo soprattutto anche in Venezuela (113mila), Uruguay (88mila), Cile (50mila), Sudafrica (31mila), Perù

o l'emigrazione in un paese terzo di cittadini stranieri sia perché il foglio di censimento può non essere stato compilato da un certo numero di immigrati.

² Il tasso migratorio interno annuo di un determinato territorio (Stato, regione, provincia, comune, ecc.) è ottenuto dividendo il saldo (la differenza) tra iscritti e cancellati in anagrafe durante l'anno per la popolazione media ivi residente (pari, convenzionalmente, alla semisomma dei valori al 1° gennaio e al 31 dicembre).

(30mila), Ecuador (14mila), Colombia (13mila), Messico (12mila) e Croazia (12mila). Fra tutti questi Stati citati, dal punto di vista del rapporto tra gli italiani residenti in un paese estero e gli stranieri di quel paese residenti in Italia, si registra che tale rapporto è sbilanciato a favore dei secondi solamente per il Perù (più di tre a uno) e l'Ecuador (più di sei a uno) ed è sempre favorevole ai secondi ma meno lontano dalla parità per Colombia e Croazia. Al contrario, per ogni argentino residente in Italia ci sono ben cinquantanove italiani residenti in Argentina, per ogni uruguayano in Italia gli italiani in Uruguay sono cinquantaquattro; i medesimi rapporti sono di uno a quarantanove per il Sudafrica, di uno a venti per il Venezuela, uno a tredici per il Cile, uno a sei per il Brasile, uno a tre per il Messico, per limitarci ai paesi in via di sviluppo e non considerare le proporzioni spesso schiacciati nei rapporti con i paesi a sviluppo avanzato (uno a sessantadue con l'Australia, uno a cinquantasette con la Svizzera, uno a cinquantadue con il Canada).

In questo contesto, in cui – dopo una storia ultrasecolare di grandi migrazioni, delle quali restano ancora le tracce – anche gli italiani tornano a emigrare, fra regioni (da Sud a Nord) o verso l'estero (certo a ritmi ancora solo di decine di migliaia di unità all'anno, molto più ridotti rispetto a quelli di cento anni fa o del primo Dopoguerra), i flussi in entrata dei cittadini stranieri sono sempre meno legati alle scarse opportunità di lavoro, e agli stipendi, molto ridotti. Essi sono invece sempre più dovuti ai ricongiungimenti familiari e in misura minore ai richiedenti asilo in fuga da situazioni drammatiche. Per chi non ha famiglia in Italia o non fugge da guerre civili o da gravi carestie nei paesi d'origine, si diffonde la tendenza, almeno in termini di auspicio, a tornare in patria o a proseguire l'esperienza migratoria in uno Stato terzo, semmai solo transitando dall'Italia. Le mete preferite sono, da questo punto di vista, la Francia o il Regno Unito per la prossimità linguistica, la presenza già numerosa sul territorio di connazionali e la relativa facilità di trovare lavoro. Meno forte è l'interesse per la Germania, a causa della maggiore difficoltà linguistica e del rigore dei sistemi di controllo.

A tale riguardo, relativamente al contesto lombardo indagato annualmente con interviste campionarie dall'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, i dati indicano un crescendo delle intenzioni di rientrare in patria e di trasferirsi in un paese terzo nel giro di dodici mesi dal momento dell'intervista: circa il 10% del totale degli immigrati intende per metà tornare nel paese d'origine e, per l'altra metà, trasferirsi in un paese diverso. Nella situazione di crisi che caratterizza questo periodo non si è in grado di definire l'ampiezza numerica di tali rientri oltre il valore dei già segnalati 33mila stranieri residenti che hanno lasciato l'Italia durante il 2011 ma, a fronte dei 5,4 milioni di stranieri presenti sul territorio nazionale, è probabile che l'entità

reale dei flussi di stranieri in uscita relativa al 2012 sarà a sei cifre³, comprendendo non solo gli stranieri residenti cancellatisi dalle anagrafi nazionali ma anche e soprattutto i *regolari non residenti* e gli *irregolari*, più colpiti dalla crisi economica, mai iscritti in anagrafe, la cui mobilità tra paesi non è rilevabile dai dati ufficiali. Ad esempio, le indagini regionali lombarde indicano, a metà 2011, come quasi metà degli *over-stayers*⁴ sarebbero propensi a trasferirsi altrove, tendendo a considerare l'Italia come paese di transito per proseguire la propria esperienza migratoria altrove; analogamente quasi un terzo dei *clandestini*⁵ tornerebbe volentieri al paese d'origine o lascerebbe comunque l'Italia per un altro Stato.

Infine, un'ultima riflessione riguarda le prospettive demografiche del nostro panorama migratorio. La popolazione straniera complessivamente residente in Italia aumenterà tra il 2012 e il 2041 di circa 6 milioni di unità, passando dall'attuale 8% dell'intera popolazione al 18%. Tutto ciò nonostante l'Istat preveda un calo del saldo migratorio (con un apporto annuo netto ipotizzato di 200mila unità) e un aumento delle acquisizioni di cittadinanza.

In proposito va segnalato che, tenendo conto dei futuri scenari demografici e dei mercati del lavoro nei paesi d'origine, così come degli effetti di catene migratorie già in essere sul territorio italiano, la Fondazione Ismu ha calcolato una stima dei flussi che, nel confermare la loro tendenziale decrescita, offre un'interessante specificazione per le singole nazionalità. Tali stime mostrano che, se nel quadriennio 2011-2014 il 22% dei flussi sarà ancora riferibile alla componente rumena e oltre il 9% tanto a quelle albanese quanto a quella marocchina, nel successivo quinquennio 2015-2019 l'incidenza dell'immigrazione rumena sul flusso totale di stranieri in entrata in Italia scenderà al 13%, con una contemporanea crescente importanza relativa di marocchini (11%) e albanesi (10%) e l'affermazione di altre nazionalità come indiani (6%) e cinesi (5%), *in primis*, ma anche filippini (più del 4%). Nel successivo quinquennio 2020-2024 da questo punto di vista le componenti migratorie in entrata da Marocco e Albania (rispettivamente pari al 13% e al 10% del totale) supereranno entrambe in numerosità quella dalla Romania (che scenderebbe al 9%), ancora davanti ai

³ Si consideri anche che l'Istituto di statistica nazionale spagnolo (Ine, Instituto nacional de estadística) ha segnalato, per quanto riguarda il primo semestre del 2012, 229mila cittadini stranieri che hanno lasciato il territorio iberico, più di quanti ne sono arrivati nello stesso periodo (178mila). Particolarmente interessante è il dato che indica 41mila spagnoli in uscita dalla Spagna durante i primi sei mesi del 2012 a fronte dei 28mila dello stesso periodo del 2011, dei 22mila del primo semestre del 2010 e dei 23mila del primo semestre del 2009. (Cfr. www.ine.es/daco/daco43/epoba/evodemoest.xls, consultato il 26 luglio 2012).

⁴ Si intende coloro i quali hanno avuto un valido visto o un permesso di soggiorno – sono entrati dunque regolarmente in Italia – ma all'ultima scadenza non l'hanno rinnovato e si trovano dunque ora irregolarmente sul territorio italiano.

⁵ Il clandestino è chi non ha mai avuto un valido visto o permesso di soggiorno in Italia.

flussi crescenti dall'India (pari al 7% del totale) e dalle Filippine (6%), e poi da Senegal (4%) e Cina (4%).

Va rilevato inoltre che se al 1° gennaio 2011 (ultima data in cui si dispone del dato) risiedono in Italia oltre 100mila stranieri ultrasessantacinquenni, secondo le nostre elaborazioni a partire dalle attuali stime Istat, questo valore triplicherà a 324mila unità nel giro di un solo decennio (al 1° gennaio 2021), supererà le 800mila nei successivi dieci anni e raddoppierà ancora al 1° gennaio 2041. Questi immigrati non saranno quindi più in massima parte forze produttive per il nostro mercato del lavoro, con un contributo favorevole allo Stato italiano nel rapporto tra prestazioni socio-assistenziali in uscita e versamenti produttivi e fiscali in entrata. Costoro, alla pari degli anziani italiani, incideranno sul sistema di welfare e anzi tenderanno a collocarsi in larga misura nelle fasce sociali e di reddito più bisognose di trasferimenti e di servizi.

2. In primo piano

Il 2012 è stato un anno caratterizzato pesantemente dal perpetuarsi della crisi economica globale e dal modificarsi e accentuarsi delle conseguenze da essa causate. La dimensione internazionale della crisi induce a dare una sempre maggiore rilevanza, anche nell'ambito di questo Rapporto, al fenomeno migratorio letto in un'ottica globale, in particolare europea.

Riguardo la gestione dei flussi migratori, a fronte di una recessione in atto, l'attenzione dei governi viene rivolta, da un lato, all'integrazione delle persone già presenti e, dall'altro lato, all'attuazione di politiche che limitino gli ingressi.

2.1 Interventi governativi e istituzione di un nuovo Ministero

La crisi che interessa anche il nostro paese coinvolge ampiamente tanto gli immigrati già presenti quanto quelli potenziali. Più precisamente gli uni e gli altri corrono un duplice rischio, sia perché sono tra le persone più colpite dalla crisi sia perché nei loro confronti può crescere l'ostilità degli autoctoni, provocata dall'idea, peraltro infondata, che essi sottraggono posti di lavoro in un momento di accentuate difficoltà occupazionali. A fronte di un impatto diretto sulle persone che da anni vivono e lavorano sul territorio nazionale, la recessione colpisce indirettamente anche chi non è ancora arrivato e che, con molta probabilità, non riuscirà ad arrivare, perlomeno legalmente. Quest'ultima affermazione trova riscontro sia nella decisione governativa di non varare un decreto flussi per l'anno 2012 (a eccezione che per gli stagionali), sia di privilegiare un'immigrazione di più elevata qualifica professionale attraverso la

messa a punto di accordi con singoli Stati (Albania, Egitto, Marocco, Moldavia, Perù, Sri Lanka, Tunisia) così da favorire un'immigrazione corrispondente alle specifiche richieste del nostro mercato del lavoro. Da un lato si è cercato di rispondere al problema della disoccupazione interrompendo l'importazione di nuova manodopera, dall'altro si è rivolta l'attenzione alla forza lavoro già presente in Italia. Ciò ha trovato riscontro nella normativa (legge n. 92 del 28 giugno 2012) che ha raddoppiato il periodo di tempo (da sei a dodici mesi) del permesso di soggiorno in caso di perdita volontaria o involontaria dell'impiego.

Infine, oltre a una politica di maggiore controllo quantitativo degli ingressi, il governo in carica ha deciso di portare a termine l'iter di recepimento della direttiva europea (2009/52/CE) sul sanzionamento di quei datori di lavoro che utilizzano immigrati irregolari. In sostanza questa misura permette la regolarizzazione dei lavoratori entrati nel circuito dell'economia sommersa. La "disposizione transitoria", inserita nel decreto legislativo n. 109 approvato il 6 luglio dal Consiglio dei Ministri (art. 5), prevede infatti che i lavoratori immigrati irregolarmente impiegati da almeno tre mesi e presenti sul territorio nazionale in modo ininterrotto, quantomeno dalla data del 31 dicembre 2011, possano essere messi in regola dal datore di lavoro attraverso una dichiarazione allo Sportello unico per l'immigrazione nella quale si attesta la sussistenza del rapporto di lavoro. Il lavoratore gravemente sfruttato che denuncia il proprio datore di lavoro otterrà un permesso di soggiorno di sei mesi per motivi umanitari, rinnovabile fino alla fine del processo e convertibile qualora l'interessato trovasse un'occupazione stabile.

Oltre a questa disposizione, che come già precisato interessa i lavoratori impiegati irregolarmente in situazione di grave sfruttamento, il D.lgs. n. 109/2012 ha previsto una nuova sanatoria della forza lavoro illegalmente presente in Italia. La procedura di emersione, terminata il 15 ottobre, ha interessato 134.576 persone⁶ (numero di moduli inviati). Come facilmente intuibile, la maggior parte delle domande pervenute ha riguardato i lavoratori domestici (115.969 tra assistenti alla persona e collaboratori familiari). Le principali cittadinanze sono quelle bengalese, marocchina, indiana e ucraina con rispettivamente 15.770, 15.600, 13.286 e 13.148 domande inviate.

Il fenomeno della presenza irregolare non è esclusivamente italiano. Al riguardo si ricorda per esempio che in campagna elettorale l'attuale presidente francese, Francois Hollande, aveva sottolineato la necessità di risolvere il problema dei "sans-papiers" optando per una valutazione caso per caso delle situazioni di irregolarità.

Tra le novità introdotte dal governo Monti va ascritta l'istituzione del "Ministero per la Cooperazione internazionale e l'integrazione", l'Italia in questo

⁶Fonte: Ministero dell'Interno. Ultimo dato rilevato alle ore 24.00 del 15 ottobre 2012.

modo si è allineata con i paesi (Regno Unito, Germania, Canada, Lussemburgo, Svezia, Danimarca, Norvegia, Belgio, Nuova Zelanda, Olanda, Finlandia e Irlanda)⁷ aventi già da tempo un ministro esclusivamente dedicato alla cooperazione allo sviluppo.

2.2 L'entrata in vigore dell'accordo di integrazione

Dopo un lungo iter, il 10 marzo 2012 è entrato in vigore il nuovo strumento di promozione dell'integrazione dello straniero in Italia. L'art. 4 bis del Testo unico sull'immigrazione prevede infatti che l'immigrato porti a termine, nei due anni dalla firma dell'accordo di integrazione, un proprio percorso di inserimento nella società italiana. Nello specifico la persona è tenuta a raggiungere un determinato punteggio (almeno trenta crediti), considerato rappresentativo di un sufficiente livello di integrazione. A tal fine lo Stato gioca un ruolo importante dal momento che si impegna ad assicurare che tale percorso possa essere compiuto – in raccordo con le Regioni, gli enti locali e le associazioni no profit – attraverso l'attivazione di iniziative idonee quali, per esempio, una sessione di formazione civica e di informazione sulla vita in Italia (della durata di un giorno) che l'immigrato deve seguire entro il primo mese dalla stipula del patto. A sette mesi dalla sua entrata in vigore sono oltre 40mila gli stranieri che hanno firmato l'accordo con una percentuale, anche se di poco, maggiore di donne. In merito alla distribuzione per età si registra, per entrambi i generi, una quota più alta di firmatari tra i 26 e i 45 anni.

Tab. 1 - Accordi di integrazione sottoscritti all'8.10.2012. Valori assoluti

Genere	Fascia di età				Totale
	16-18	19-25	26-45	46-over46	
Femmine	1.721	6.643	11.730	3.110	23.204
Maschi	2.291	4.165	10.774	2.176	19.406
Totale	4.012	10.808	22.504	5.286	42.610

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Ottobre 2012

⁷ In realtà degli undici Ministri della Cooperazione Ocse, solo quello tedesco, britannico e canadese hanno anche un vero e proprio Ministero. In Belgio, Danimarca, Finlandia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, la struttura del Ministero degli Affari esteri è unica, ma condivisa tra il Ministro degli Esteri e quello della Cooperazione, che hanno lo stesso rango. In Irlanda e in Svezia invece il Ministro per la Cooperazione siede sempre all'interno del Ministero degli Affari esteri, ma è in realtà una figura politica minore rispetto al Ministro degli Esteri.

Tab. 2 - Accordi di integrazione sottoscritti all'8.10.2012. Percentuali di colonna

Genere	Fascia di età				Totale
	16-18	19-25	26-45	46-over46	
Femmine	42,9	61,5	52,1	58,8	54,5
Maschi	57,1	38,5	47,9	41,2	45,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Ottobre 2012

Tab. 3 - Accordi di integrazione sottoscritti all'8.10.2012. Percentuali di riga

Genere	Fascia di età				Totale
	16-18	19-25	26-45	46-over46	
Femmine	7,4	28,6	50,6	13,4	100,0
Maschi	11,8	21,5	55,5	11,2	100,0
Totale	9,4	25,4	52,8	12,4	100,0

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. Ottobre 2012

2.3 Impatto della crisi sulla famiglia immigrata

Le recenti valutazioni dell'Istat sul disagio e la povertà nel 2011 hanno evidenziato una preoccupante crescita della quota di famiglie (italiane e straniere) in stato di assoluta povertà (dal 4,1% del 2007 al 5,2% del 2011). Non sono ancora disponibili i dati relativi al 2012, ma in virtù della recessione che colpisce il nostro paese, e non solo, è verosimile prevedere un peggioramento di tale situazione nell'anno in corso. Vanno comunque evidenziate le ricadute a catena tanto sulle persone che risiedono nel paese di accoglienza quanto su quelle che vivono ancora in patria. Per quanto riguarda i primi si consideri per esempio che in alcune realtà, quali l'Italia, lo status giuridico è strettamente dipendente dall'aver un impiego regolare. Benché lo straniero, che si dimette o perde il lavoro, abbia in Italia un periodo di tempo (che come si è visto è stato prolungato⁸) per cercare un nuovo impiego, l'inevitabile senso di precarietà esistenziale che ne deriva pregiudica negativamente la condizione tanto del singolo individuo, quanto della sua famiglia. Oltre all'impatto di natura prettamente giuridica (impossibilità di rinnovare il permesso di soggiorno nel caso, anche dopo il periodo di tempo per ricerca di lavoro, non se ne sia trovato uno), la disoccupazione ha inevitabilmente anche una ricaduta sul bilancio economico dell'intero nucleo familiare sia nel paese di immigrazione sia, eventualmente, in patria. Ciò può provocare un duplice effetto: l'insorgere di un senso di colpa nell'immigrato e l'impoverimento dei parenti che risiedono nel paese di provenienza. Infine si consideri che alcuni Stati hanno irrigidito le condizioni per ottenere il permesso di soggiorno per motivi familiari, le-

⁸ Legge n. 92/2012.

gando tale possibilità al requisito della lingua (Germania⁹) oppure a un determinato reddito (Regno Unito¹⁰). In ogni caso, l'orientamento che sta prevalendo è quello, da parte degli Stati, di promuovere un'immigrazione scelta da essi, piuttosto che subita dal paese ricevente.

3. Gli orientamenti dell'UE

3.1 L'approccio "globale"¹¹ all'immigrazione

Il 2012 ha visto i singoli governi e l'Unione europea impegnati nella gestione delle migrazioni anche in risposta alla crisi economica in atto. Quest'ultima infatti ha dato luogo a un indebolimento dei flussi in entrata in Irlanda, in Spagna, in Portogallo e nella Repubblica Ceca e un incremento invece degli ingressi in Germania (cfr. cap. 1.2).

Ciò conferma comunque la necessità di affrontare la questione migratoria adottando un approccio sovranazionale al fenomeno. Si tratta di un *modus operandi* auspicato per rispondere in maniera coerente, strutturata e repentina a diverse questioni di interesse dei singoli Stati. Riguardo la gestione delle migrazioni si è discusso molto all'interno della Commissione europea sulla necessità di un simile approccio. Anche il Comitato delle Regioni (CoR) ha espresso un parere favorevole in materia, sottolineando come tale orientamento rappresenti lo strumento capace di offrire una visione complessiva delle politiche migratorie in grado, tra l'altro, di sviluppare una coerenza tra queste ultime e le politiche di sviluppo. La stessa commissaria europea agli Affari interni, Cecilia Malmström, sostiene che è auspicabile elaborare una politica comune in materia di immigrazione così come si lavora per attuare una strategia comunitaria in ambiti quali quello dei visti e dell'asilo. Da più parti si sottolinea quindi la volontà di rendere maggiormente coerente l'azione dell'Unione europea in materia di relazioni esterne e di politiche di sviluppo con le politiche di

⁹ La persona che desidera entrare in Germania per ricongiungimento familiare deve dimostrare una conoscenza della lingua tedesca pari almeno al livello A1 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue.

¹⁰ Da aprile 2012, è in vigore la norma che stabilisce che i parenti di un immigrato residente in Inghilterra potranno beneficiare del permesso di soggiorno per motivi familiari solo ed esclusivamente se il loro congiunto guadagna 106 sterline a settimana – escluse tasse e spese per l'affitto.

¹¹ Allo scopo di migliorare la gestione delle migrazioni, l'Unione europea adotta un approccio globale che consiste nella promozione di iniziative quali: a) il rafforzamento del coordinamento tra l'UE e i livelli nazionale, regionale e locale e con i paesi terzi; b) la condivisione di informazioni sugli obiettivi politici dell'Unione europea in materia di migrazione in modo che essa faccia parte del dialogo e della cooperazione con i paesi terzi; c) la promozione, da parte dell'UE e dei suoi Stati membri di un approccio globale nei vari contesti di cooperazione.

immigrazione, garantendo allo stesso tempo il rispetto dei diritti umani e la solidarietà verso i paesi dai quali originano gran parte dei flussi migratori¹².

A dodici anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam sono molteplici le misure di armonizzazione legislativa adottate a livello europeo e recepite dagli ordinamenti dei singoli Stati. Già nel programma di Tampere (1999) si affermava la necessità di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali in merito alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi sulla scorta di una valutazione condivisa sia degli sviluppi economici e demografici all'interno dell'Unione europea, sia della situazione dei paesi di origine. È da notare tuttavia che le differenze nei mercati del lavoro dei singoli Stati rendono complessa la piena ed efficace realizzazione della libera circolazione dei lavoratori. A fronte di ciò tuttavia, come previsto dallo stesso Programma di Stoccolma, l'Unione europea è chiamata a promuovere la creazione di sistemi flessibili di ammissione in grado, da un lato, di rispondere alle priorità e alle esigenze di ciascun paese membro e, dall'altro lato, di consentire ai migranti la piena valorizzazione del proprio capitale umano. Per quanto attiene la gestione dei flussi migratori da anni è in corso un dibattito finalizzato a individuare una strategia comune e condivisa che non leda però la sovranità dei singoli Stati i quali, come ribadito dal Trattato di Lisbona, sono ritenuti essere gli unici soggetti in grado di stimare i fabbisogni lavorativi. Si tratta di un problema delicato di non facile soluzione poiché gli Stati membri hanno mostrato finora forti resistenze nei confronti di scelte che possano direttamente o indirettamente mettere in discussione la propria sovranità nazionale. In particolare una sfida rilevante è costituita dal principio di universalità delle politiche promosse dall'Unione europea che contemplano, per esempio, un approccio *bottom up* in grado di far parlare il più possibile i singoli contesti territoriali, che costituiscono i riferimenti indispensabili alla lettura della realtà e quindi alla formalizzazione di linee guida realmente funzionali e trasversali. Come espresso anche nella rinnovata Agenda sull'integrazione, le Regioni e gli enti locali sono infatti considerati attori essenziali dell'approccio globale in quanto soggetti al tempo stesso promotori e attuatori delle politiche sociali, occupazionali, di accoglienza, di integrazione, di gestione delle problematiche legate all'immigrazione irregolare, ma anche tessitori di dialoghi intensi e di variegate forme di cooperazione con i paesi di origine e di transito dei movimenti migratori¹³.

¹² Civex-V-027 del 18-19 luglio 2012.

¹³ Civex-V-027 del 18-19 luglio 2012 punto 15.

3.2 I ricongiungimenti familiari

Si è già fatto cenno agli effetti negativi dell'attuale crisi economico-finanziaria sulla famiglia immigrata (cfr. par. 2.3), aggravati anche dall'inasprimento delle normative sui ricongiungimenti familiari. In merito a questi ultimi, alla fine del 2011 la Commissione europea aveva lanciato una consultazione pubblica sul diritto al ricongiungimento familiare e quindi sulla direttiva in materia (86/2003/CE) al fine di analizzare le modalità con cui esso viene realizzato nei diversi Stati membri. I risultati della prima parte di tale Consultazione sono stati riportati in un Libro Verde, a cui sia i paesi membri sia le organizzazioni appartenenti alla società civile sono stati chiamati a dare delle valutazioni. Il ricongiungimento familiare è stato inoltre l'argomento centrale del VII Meeting dell'*European Integration Forum*, tenutosi a Bruxelles alla fine maggio 2012. Si è trattato di un importante momento di confronto – anche per le organizzazioni appartenenti alla società civile, e tra queste l'Ismu – finalizzato alla condivisione delle esperienze e alla messa in luce delle principali problematiche. La direttiva 86/2003/CE prevede che gli Stati membri possano mettere in atto misure che, rivolgendosi alle persone direttamente nel paese di origine, abbiano lo scopo di facilitare l'incontro tra il familiare da ricongiungere e la società di destinazione. A tal proposito i governi dei singoli paesi hanno legiferato in maniera indipendente e autonoma, creando quindi situazioni diversificate all'interno della stessa Unione europea. Per esempio in Portogallo non si prevedono requisiti particolari, mentre in Germania è necessario seguire un corso certificato che dimostri il raggiungimento del livello minimo di conoscenza della lingua tedesca scritta e orale. A tal riguardo si pone la questione se tali prescrizioni costituiscano davvero elementi facilitanti oppure discriminatori. Al Forum è emerso come i corsi di lingua tedesca, realizzati dal Goethe Institute anche nelle più grandi città dei paesi a forte pressione migratoria, si siano rivelati troppo costosi e difficili da frequentare, soprattutto per chi abita in piccole città o nelle campagne, con il conseguente risultato della diminuzione delle domande di ricongiungimento. Inoltre in alcuni paesi membri è richiesto un soggiorno di almeno due anni prima di poter avviare il percorso di ricongiungimento e ciò può ostacolare la migrazione circolare tanto auspicata dall'Unione europea.

In termini generali i pre-requisiti sembrerebbero essere un ostacolo piuttosto che un vantaggio. In alternativa sarebbe quindi più utile prevedere percorsi di accompagnamento e socializzazione *ex-post* dei nuovi arrivati, in particolare per le donne ricongiunte, anche al fine di evitare situazioni di solitudine e di marginalizzazione. Queste ultime, al loro arrivo, ottengono di essere iscritte nel permesso di soggiorno del coniuge per la durata di tre anni. Alcuni paesi, quali Olanda e Inghilterra, stanno tra l'altro pensando di portare questo termine a cinque anni. Tali disposizioni non tutelano però le donne dal rischio di violenza domestica, rendendole anzi ancora più vulnerabili e dipendenti. Solo

alcuni paesi membri, tra cui l'Italia, prevedono il rilascio di un permesso di soggiorno autonomo alla donna che denuncia il coniuge. A questo proposito, le organizzazioni non governative, operanti sul campo, richiedono con insistenza che tale disciplina sia modificata a favore della donna.

Per quanto riguarda i minori si sottolinea che, a fronte della normativa italiana che in misura ampia e prospettica tutela i bambini e l'integrità familiare, la situazione dei diversi Stati membri non è altrettanto definita soprattutto nei casi di separazione coniugale.

Anche alla luce delle problematiche emerse a seguito delle differenti procedure sul ricongiungimento familiare nei vari paesi membri, risulta necessario considerare, da un lato, che il fenomeno della riunificazione delle famiglie ha assunto negli anni una valenza importante e, dall'altro, che il diritto all'unità familiare è inalienabile. Tale questione evidenzia ancora una volta la necessità di uniformare il più possibile le politiche in materia al fine di evitare che il ricongiungimento familiare diventi un canale utilizzato ad esempio per ingressi per motivi di lavoro. L'analisi dei dati disponibili permette di rilevare, nei vari paesi, una indubbia consistenza e una sostanziale stabilità nell'andamento del rilascio di permessi di soggiorno per ricongiungimento familiare. I nuovi permessi di ricongiungimento familiare, nel 2010, sono stati, nell'Unione europea, circa 750mila (cfr. cap. 1.2), cioè oltre il 30% del totale di tutti i nuovi permessi rilasciati (cfr. cap. 1.4). Per quanto riguarda l'Italia, tra la seconda metà del 2011 e la prima del 2012, sono stati rilasciati circa 168.500 permessi per ricongiungimento familiare, per il 75,5% riguardanti le donne e per il 24,5% gli uomini. Tra le cittadinanze maggiormente rappresentate quella romena (44.700), albanese (15.800) e marocchina (14.800).

In base ai recenti trend dei dati sui permessi di soggiorno per nazionalità e alle dinamiche delle future migrazioni verso l'Italia, la Fondazione Ismu stima per il quadriennio 2011-2014 un totale di circa 558.500 ricongiungimenti familiari che avranno luogo in Italia, con una media annua di 140mila. Nello stesso periodo la quota di donne e di uomini risulterà invariata, con una prevalenza di tre quarti per le prime e di un quarto per i secondi. Dal punto di vista delle singole nazionalità, quasi un terzo di tali ricongiungimenti familiari effettivi riguarderanno i rumeni (pur magari non tutti registrati sui permessi di soggiorno, in quanto comunitari), l'11% a testa albanesi e marocchini – per un totale superiore al 50% già solo grazie a queste tre nazionalità – e poi a seguire il 4,4% i cinesi e il 4,2% gli indiani. Nei cinque casi testé citati le componenti maschili saranno nell'ordine rispettivamente del 16,5%, del 24,7%, del 22,1%, del 37,5% e del 27,9%. Piuttosto caratterizzati al maschile saranno solo i flussi filippini (nel 51,0% dei casi) e più vicini alla parità di genere quelli ecuadoriani (48,6%) e peruviani (44,4%).

3.3 I processi di integrazione degli immigrati in Europa: alcuni riscontri empirici

Sono molteplici gli approcci che possono essere adottati nello studio dei processi integrativi degli immigrati: a) analizzare le politiche di integrazione e la normativa adottate dai vari stati; b) considerare gli effetti (*outcomes*) delle politiche stesse sui percorsi di integrazione, mediante l'utilizzo di specifici indicatori; c) approfondire il punto di vista di coloro che dovrebbero beneficiare di tali politiche, cioè i migranti; o ancora d) studiare la diffusione dei fenomeni di discriminazione, diretta o indiretta, e razzismo nei contesti indagati. È possibile ricondurre ciascuna delle modalità sopra considerate a una ricerca di recente pubblicazione, come presentato di seguito.

a) Per quanto concerne la valutazione delle politiche di integrazione e degli strumenti adottati dai vari stati europei, il *Migrant Integration Policy Index-Mipex*, ormai alla sua terza edizione, presenta i risultati di una ricerca, cui ha preso parte anche la Fondazione Ismu, condotta utilizzando centoquarantotto indicatori in trentuno paesi d'Europa e Nord America. Tale studio, che vede la Svezia posizionarsi al primo posto e la Lettonia all'ultimo (l'Italia ottiene la decima posizione), ha indagato i seguenti ambiti di politiche migratorie (*policy areas*): la mobilità nel mercato del lavoro, i ricongiungimenti familiari, l'istruzione, la partecipazione politica, il soggiorno di lungo periodo, l'accesso alla cittadinanza e l'antidiscriminazione. Per ciascuna di tali aree sono stati individuati degli indicatori sulla base dei più alti standard europei (direttive dell'Unione europea, convenzioni del Consiglio d'Europa, il Programma dell'Unione europea *Freedom, Security and Justice* 2010-2012) o internazionali finalizzati al raggiungimento di uguali diritti, responsabilità e opportunità per tutti i residenti. In questo modo si è inteso ricostruire l'ambiente legale nel quale migranti e autoctoni costruiscono i loro percorsi di convivenza. Tuttavia, come esplicitato dagli stessi ricercatori del Mipex, gli esiti dello studio possono essere considerati anche un punto di partenza nell'analisi dei processi di integrazione dei migranti nelle società europee. Tra i risultati della ricerca, se ne richiamano alcuni di seguito. Considerando nel complesso i trentuno paesi, si può affermare che le politiche in essi attuate favoriscano solo parzialmente i processi integrativi dei migranti: le politiche di integrazione, infatti, creano tanti ostacoli quante opportunità nei confronti dei cittadini stranieri e della possibilità che diventino membri a pieno titolo nella società d'arrivo. Con riferimento, di nuovo, a tutti i paesi compresi nell'indagine, è significativo rilevare che i tre maggiori problemi che riguardano gli stranieri residenti sono i seguenti: 1) il passaggio alla cittadinanza; 2) l'opportunità di agire come cittadini politicamente attivi e 3) per i minori stranieri, raggiungere gli stessi risultati scolastici dei coetanei autoctoni. È inoltre di un certo rilievo richiamare i principali ri-