

Fondazione Ismu

Diciannovesimo Rapporto sulle migrazioni 2013

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

**Diciannovesimo
Rapporto
sulle migrazioni 2013**

FrancoAngeli

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



**fondazione
c a r i p l o**

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 novembre 2013.

Progetto grafico della copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2014 by Franco Angeli 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 2013: uno sguardo d'insieme	pag.	7
Parte prima – Il quadro generale	»	29
1.1 Gli aspetti statistici	»	31
1.2 Le migrazioni in Europa	»	47
1.3 Gli aspetti normativi	»	59
1.4 Gli orientamenti comunitari	»	69
Parte seconda – Aree di attenzione	»	85
2.1 Il lavoro	»	87
2.2 La scuola	»	105
2.3 La salute	»	119
2.4 Gli italiani e l'immigrazione: atteggiamenti e orientamenti	»	133
Parte terza – Approfondimenti	»	145
3.1 La questione dei rifugiati	»	147
3.2 L'immigrazione nel dibattito politico italiano	»	161
3.3 Emill: una finestra sull'Europa, uno sguardo sull'Italia	»	173
3.4 La direttiva rimpatri e l'attuazione del relativo Fondo europeo	»	187
Parte quarta – Lo scenario internazionale	»	201
4.1 La promessa e la realtà dell'asilo in Asia	»	203
4.2 La Svezia e le rivolte degli immigrati: fine di un ideale di welfare e integrazione?	»	215
4.3 Seconde generazioni, cittadinanza e <i>ius soli</i>	»	229
Riferimenti bibliografici	»	237

Migrazioni 2013: uno sguardo d'insieme

di *Vincenzo Cesareo*

1. La presenza immigrata in Italia

Le stime Ismu al 1° gennaio 2013 indicano una presenza di stranieri in Italia di poco inferiore ai 5 milioni di unità. Più precisamente – anche alla luce delle più recenti risultanze censuarie del 2011 – si tratta di 4,4 milioni di residenti, cioè iscritti in anagrafe, di 219mila regolari non residenti e di 294mila irregolari nel soggiorno¹.

Anche durante il 2012 è stata di una certa consistenza la movimentazione dei flussi migratori: sia in entrata, dove permangono elevati soprattutto i ricongiungimenti familiari (120mila permessi di soggiorno per i cittadini extracomunitari) e i nuovi nati (80mila sul territorio nazionale), sia in uscita, dove non sono da sottovalutare le emigrazioni verso l'estero delle componenti straniere sia residenti (208mila cancellazioni verso altri paesi nel 2011) sia non residenti e meno integrate dal punto di vista del soggiorno². Altrettanto significative sono le acquisizioni di cittadinanza italiana (65mila nel 2012).

Nello specifico, considerando i cittadini extra UE, nell'ultimo anno, il 2012, sono stati 67mila i nuovi permessi di soggiorno rilasciati per motivi di lavoro, quasi dimezzatisi a causa della persistente crisi economica. Come sopra citato sono invece circa 120mila i nuovi ingressi per ricongiungimenti familiari con una flessione annua più lieve. Se a essi aggiungiamo i 31mila ingressi nel 2012 per motivi di studio, i 10mila per motivi umanitari, rifugiati, minori non accompagnati e vittime di traffico di esseri umani e gli ulteriori 19mila ingressi per altre categorie residuali, si giunge a un valore di quasi 250mila nuove entrate regolari in Italia di cittadini extracomunitari durante il 2012. Si tratta quindi di quasi il 30% in meno rispetto a quante ve ne erano state durante il 2011.

¹ La differenza rispetto alla valutazione relativa all'anno precedente (1° gennaio 2012) è dovuta agli aggiornamenti anagrafici effettuati dall'Istat a seguito del Censimento.

² Secondo l'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, gli irregolari mostrano quote di intenzionati a lasciare l'Italia entro dodici mesi decisamente superiori a quelle degli stranieri iscritti in anagrafe.

A tale cifra vanno sommate le quote di ingressi comunitari e i flussi di irregolari, oltre al numero di nati da coppie di genitori stranieri (80mila) che, stando all'attuale legge *ius sanguinis*, sono nella totalità dei casi di cittadinanza straniera alla nascita.

Per quanto riguarda l'uscita, dal conteggio del numero di stranieri in Italia durante il 2012, vi sono meno di 6mila morti, data la particolare struttura per età ancora giovane della popolazione immigrata, circa 65mila che hanno acquisito la cittadinanza italiana e un numero di emigrati verso l'estero che – nonostante il dato ufficiale Istat sui residenti ne conteggi solamente 38mila – durante il 2012 tra regolari e irregolari dovrebbe essere, secondo l'Ismu, molto superiore. Infatti ciò è ipotizzabile sia alla luce del Censimento 2011 sia delle *survey* annuali dell'Osservatorio Regionale lombardo (Orim). Quest'ultimo permette di rilevare un incremento della proporzione di stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria che sono intenzionati a lasciare l'Italia nel giro di dodici mesi: l'11% tra la seconda parte del 2011 e la prima del 2012.

È rilevante, semmai, in questo contesto, come il 47,4% ovvero quasi la metà dei permessi di soggiorno in vigore sul territorio nazionale al 1° gennaio 2013 sia ormai “di lungo periodo”, ovvero a tempo indeterminato, a testimonianza di un fenomeno migratorio oramai sempre più stabile.

2. In primo piano

2.1 Emigrazioni e migrazioni interne

Il numero di italiani ufficialmente emigrati verso l'estero – che hanno cioè spostato la propria residenza anagrafica in un altro Stato – è risultato nell'ultimo anno pari a 68mila unità, a fronte delle circa 50mila del 2011, delle meno di 40mila di ciascuno dei quattro anni precedenti, e prima ancora delle sole 34mila del 2002.

Anche questi numeri sono quindi in notevole ascesa e peraltro comprendono solo una parte dei flussi totali di italiani verso l'estero, che talvolta non cancellano la propria residenza anagrafica. Tuttavia, è da rilevare come si tratti di un fenomeno che coinvolge al momento ogni anno ancora poco più di un italiano ogni mille, mentre esattamente un secolo fa, nel 1913, si registrava il record di quasi 900mila partenze dall'Italia, quando emigrava annualmente un italiano ogni 40.

Anche se è indubbio che, per quanto riguarda le migrazioni degli italiani verso l'estero, siamo di fronte a un fenomeno in crescita e qualitativamente differente da quello dell'emigrazione italiana di cento anni fa³, esso risulta an-

³ All'inizio del secolo scorso si emigrava in condizioni di povertà, mentre oggi sempre più spesso per dare sbocco professionale alle competenze tecniche e scientifiche acquisite che non trovano opportunità nel mercato del lavoro nazionale.

cora contenuto anche rispetto a quello delle migrazioni degli stranieri verso l'Italia. Si può semmai rilevare come le regioni che negli ultimi due anni hanno visto i maggiori aumenti di cancellazioni anagrafiche di italiani nel 2012 rispetto al 2010 sono state il Molise (+147%), la Campania (+137%), la Basilicata (+129%), la Puglia (+120%) e la Sicilia (+96%), quindi quelle meridionali probabilmente più in difficoltà rispetto alla Lombardia (+83%) e all'Emilia Romagna (+76%).

Se dalla fine dello scorso secolo e sino al 2010 l'emigrazione italiana si è andata connotando sempre più come settentrionale e sempre più istruita nel tempo, nel 2011-2012, in un contesto di forte crescita delle migrazioni verso l'estero e in persistenza della crisi economica, è invece tornato in primo piano l'aumento del flusso meridionale. È inoltre probabile che a emigrare non siano più solamente i giovani più istruiti, ricercatori e professionisti. Secondo elaborazioni Ismu su dati Istat, già alla fine del secolo scorso più di un quinto delle migrazioni italiane verso l'estero originava dalla Sicilia, con oltre 11mila emigrati nel 1999, poi progressivamente discesi fino a 3mila nel 2010 e risaliti a quasi 6mila solo nel 2012, mentre in particolare dal 2007 in poi è diventata la Lombardia la regione capolista per numero di emigrati verso l'estero: dai meno di 4mila del 2002 fino agli 8mila nel 2010 e ai 14mila nel 2012, cioè un quinto del crescente fenomeno delle migrazioni degli italiani, più del doppio della seconda regione in graduatoria (il Veneto, con meno di 7mila).

Dal punto di vista dei paesi di destinazione, infine, gli ultimi calcoli disponibili – fermi al 2011 – indicano un forte incremento degli italiani che emigrano verso la Francia (oltre 5mila unità, dopo che solo per la prima volta nel 2010 avevano superato le 4mila e in precedenza dal 1995 al 2009 erano sempre state all'incirca 2-3mila), verso la Germania (dopo che dai 13mila emigrati del 1999 si era scesi al di sotto dei 5mila nel 2010, tornando oltre 7mila nel 2011, ovvero il valore massimo dell'ultimo quinquennio) e verso la Svizzera (più di 6mila nel 2011, contro i meno di 5mila nel 2010 e meno di 4mila nel 2007). Più stabile in *appeal* per gli italiani negli ultimi dodici mesi è stata la destinazione britannica che ha attirato nel 2011 quasi 6mila italiani. In termini di graduatoria complessiva al primo posto nel 2011 c'è dunque la Germania⁴, davanti alla Svizzera, al Regno Unito e al quarto posto la Francia. Dietro queste destinazioni europee si segnalano quelle americane per gli italiani che scelgono l'estero: Stati Uniti (quasi 4mila nel 2011, contro meno di 3mila nel 2010), Brasile (circa 2mila contro solo 400 italiani ivi immigrati nel 1995, prima destinazione tra i paesi in via di sviluppo) e in terza posizione Argentina (più di mille, ma verso l'Argentina – al contrario di ciò che accade verso il Brasile – si registrano ora valori più bassi rispetto a quelli della fine del secolo scorso).

⁴ Secondo i dati forniti dall'ufficio tedesco di statistica Destatis tra il 2011 e il 2012 l'emigrazione italiana in Germania è cresciuta del 40%.

Nel complesso siamo in presenza di un flusso migratorio degli italiani in cui le mete tradizionali mantengono un certo peso, ma che sono orientate oggi anche dai nuovi cicli economici e dai richiami mondiali delle diverse nazioni di destinazione.

È di un certo rilievo notare anche come dietro a questi paesi, con cui l'Italia ha tradizionalmente intrattenuto forti flussi migratori, figurino la Cina, primo Stato asiatico con oltre 700 italiani immigrati nel 2011, mentre mai in precedenza avevano raggiunto i 500 e nel 1997 erano stati solamente un centinaio. Molto contenuti sono invece i trasferimenti di residenza di italiani in Africa, soprattutto verso l'Egitto e la Tunisia (con meno di un paio di centinaia di unità a testa), verosimilmente verso le località turistico-balneari di maggiore attrazione.

Passando ad analizzare la mobilità interna complessiva di italiani e stranieri nel nostro paese, l'indice migratorio interregionale, che misura l'attrazione o la repulsione verso i fenomeni migratori in entrata da altre regioni italiane⁵, segna storicamente, e ancor più nel 2011, valori di molto negativi nell'ordine per la Campania, la Calabria, la Puglia, la Sicilia e la Basilicata, seppure quest'ultima regione – e solo quest'ultima tra quelle qui citate – risulti in miglioramento rispetto al 2010. Dal complesso di queste cinque regioni del Sud sono emigrate 116mila persone nel 2011, quasi l'80% in più di quante vi sono immigrate, mentre erano emigrati in 112mila nel 2010 ovvero poco più del 60% rispetto a quelle immigrate.

In questo contesto, al di là dei flussi internazionali, sono tutte le regioni del Centro Nord, e solo quelle, ad attirare più immigrati da altre regioni italiane di quante persone invece non emigrino verso altre zone d'Italia.

I dati qui riportati confermano lo storico fenomeno delle migrazioni interne dal Sud verso il Nord e quello nuovamente molto in crescita verso le mete internazionali. In termini numerici si tratta però di due fenomeni di portata quantitativa limitata rispetto a quello dei movimenti migratori in direzione dell'Italia di cittadini stranieri, che peraltro presentano crescenti rientri in patria e prosecuzioni delle carriere migratorie in direzione di altri paesi.

2.2 2013: anno europeo della cittadinanza attiva

Il 2013 è dedicato a celebrare la cittadinanza attiva intesa in primo luogo come coinvolgimento e partecipazione dei cittadini alla vita della comunità. La scelta di proclamare proprio il 2013 l'anno dei cittadini non è casuale, ma anzi

⁵ L'indice migratorio interregionale è calcolato rapportando la differenza tra immigrati ed emigrati alla somma della movimentazione complessiva (immigrati più emigrati), assieme considerando italiani e stranieri. L'indice migratorio interregionale (di italiani e stranieri assieme considerati) è calcolato dividendo la differenza tra immigrati ed emigrati per la somma immigrati più emigrati.

strategica dal momento che, da un lato, ricorre il ventesimo anniversario della cittadinanza dell'Unione, introdotta dal trattato di Maastricht nel 1993 e, dall'altro lato, nel 2014 ci saranno le elezioni del Parlamento europeo.

Oltre a ciò si consideri che il programma di Stoccolma – che ha delineato per il periodo 2010-2014 le priorità dell'Unione europea in materia di libertà, sicurezza e giustizia – ha quasi raggiunto il traguardo. Per questo motivo, nel prossimo biennio, le istituzioni europee saranno chiamate a fare un bilancio del percorso svolto al fine della programmazione del prossimo quadriennio. Senza entrare nel dettaglio delle indicazioni previste dal Programma, esso ha considerato diversi aspetti cercando di concentrare le azioni sugli interessi e sulle esigenze dei cittadini. Tra gli aspetti sottolineati nel Programma figura la volontà di creare un'Europa nella quale i diritti dei singoli siano riconosciuti oltre che tutelati e nella quale poter vivere in sicurezza. Per quanto riguarda la questione migratoria il Programma ha focalizzato l'attenzione sullo sviluppo di politiche globali e flessibili incentrate sulla solidarietà e sulla responsabilità, nonché capaci di rispettare le necessità tanto dei singoli Stati membri quanto delle persone migranti. Le azioni dovrebbero essere in linea con le necessità del mercato del lavoro dei singoli Stati, riducendo al minimo la fuga di cervelli dai paesi terzi e con politiche di integrazione più incisive finalizzate a garantire i diritti dei migranti. Dal punto di vista della sicurezza, viene sottolineata la necessità di varare politiche di rimpatrio sostenibili accanto ad attività di prevenzione, controllo e contrasto dell'immigrazione clandestina. Infine, si incoraggiano il dialogo e i partenariati con i paesi terzi, sia di origine sia di transito, in particolar modo attraverso ulteriori attività di sviluppo dell'approccio globale in materia di migrazione.

In linea con la volontà di creare un'Europa dei cittadini si pone la direttiva sul diritto di essere visitati, curati e operati in un paese dell'UE diverso dal proprio (2013/35/UE del 26 giugno 2013). Si tratta ovviamente di un privilegio concesso ai cittadini comunitari che dall'autunno del 2013 potranno effettivamente godere del diritto di avere le migliori cure disponibili. La direttiva consente quindi di compiere un significativo passo avanti nel rispetto della facoltà di circolare liberamente all'interno dei confini dell'Unione europea da parte dei cittadini dei paesi membri come del resto previsto nel 1985 con l'accordo di Schengen. Essa riguarda però anche il rispetto dei diritti del malato attraverso una rivoluzione denominata dagli addetti ai lavori l'"Applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza transfrontaliera". In Italia il recepimento della direttiva ha previsto l'istituzione, da parte del Ministero della Salute, di un gruppo operativo finalizzato alla gestione del passaggio al sistema europeo della sanità attraverso, per esempio, l'omologazione dei prezzi, il coinvolgimento delle Regioni, lo studio di nuove procedure amministrative. Tali operazioni saranno coordinate, come stabilito dalla direttiva stessa, da punti di contatto nazionali che saranno successivamente implementati, a livello regionale, al fine di meglio smistare le domande provenienti dall'estero e quelle invece

avanzate dagli italiani per l'estero. Attualmente, la strategia organizzativa, prevede la messa on line, sul sito del Ministero della Salute, dell'elenco di tutte quelle strutture italiane di eccellenza in grado di ospitare i malati stranieri. Gli altri paesi stanno adottando procedure simili al fine di predisporre un elenco di strutture ospedaliere, presenti nei diversi Stati, al servizio dei cittadini europei.

Se il riconoscimento e il rispetto dei diritti dei cittadini è stato un aspetto importante nell'agenda europea del 2013, al riguardo non può essere trascurata la questione dell'acquisizione della cittadinanza, soprattutto legata al mondo delle seconde generazioni. In Italia infatti, da tempo, si discute sulla possibilità di riconoscere lo status di cittadino sulla base del principio dello *ius soli*. Il dibattito in materia è aperto, come evidenziato anche nei precedenti Rapporti Ismu, e soprattutto nel nostro paese sono state proposte soluzioni anche molto diverse al fine di rispondere alle esigenze dei minori nati in Italia da genitori stranieri. Peraltro lo *ius soli* puro non è previsto in nessun paese dell'Unione europea, mentre vi sono diverse modalità di *ius soli* temperato, cioè situazioni che prevedono agevolazioni per i figli di immigrati nati nello Stato di immigrazione dei genitori. Nella maggior parte dei casi, al requisito della nascita sul territorio viene aggiunto quello di residenza dei genitori da un determinato periodo di tempo.

La scelta di conferire lo status di cittadino alla nascita, quando almeno uno dei genitori stranieri ha una presenza consolidata nel territorio, trova infatti riscontro in diversi ordinamenti europei come il tedesco, l'inglese, l'irlandese e il portoghese. Diversamente le normative italiana, francese e spagnola prevedono agevolazioni connesse direttamente al minore nato in Italia, in Francia e in Spagna piuttosto che ai genitori. A titolo di esempio, si espongono due casi emblematici: quello tedesco, che dà rilievo all'anzianità migratoria, e quello inglese, che riguarda particolari categorie di immigrati quali gli *high skills* e/o le persone provenienti dalle ex colonie. In materia di concessione della cittadinanza alla nascita al minore nato nel territorio, la Germania richiede che uno dei genitori debba avere residenza legale da almeno otto anni – lo stesso periodo, si noti, è tra l'altro previsto per la presentazione della domanda di naturalizzazione – ed essere in possesso del permesso di residenza permanente. Il Regno Unito, dal canto suo, richiede che almeno uno dei genitori risulti *settled*, ossia abbia ottenuto un permesso di residenza permanente.

Come già precisato, la normativa italiana e quella spagnola seguono una linea diversa rispetto agli ordinamenti appena descritti in quanto prevedono che il minore nato in Italia possa acquisire la cittadinanza alla maggiore età attraverso la procedura di naturalizzazione, se dimostra di aver risieduto in un comune italiano per almeno tre anni, mentre chi nasce in Spagna da genitori stranieri può diventare cittadino in qualsiasi momento qualora abbia avuto residenza per almeno un anno.

Un'altra opzione è rappresentata dall'acquisizione della cittadinanza *ex lege* o più spesso manifestando la volontà di diventare cittadino purché vi sia

una previa residenza legale nei termini di volta in volta stabiliti. In Italia, per esempio, lo status di cittadino può essere concesso al compimento del diciottesimo anno di età, manifestando una volontà in tal senso, purché vi sia stato soggiorno ininterrotto nel territorio dal momento della nascita. La richiesta va però inoltrata in quel momento, laddove in altri ordinamenti, come ad esempio quelli belga e olandese, vi è un analogo canale ma la cittadinanza può essere acquisita in ogni momento dopo la maggiore età. Anche in Francia la legge prevede la fattispecie dell'acquisizione alla maggiore età se la persona ha soggiornato legalmente nel territorio per cinque anni dall'età di 11. Inoltre, in questo paese, l'acquisto può avvenire anche prima, previa manifestazione di volontà in tal senso, tra i 13 e i 16 anni – se vi sia stato soggiorno per cinque anni dall'età di 8 – e tra i 16 e i 18, se vi sia stato soggiorno per cinque anni dall'età di 11. Nel Regno Unito, dopo il compimento dei 10 anni, è sufficiente una semplice dichiarazione di volontà per acquistare la cittadinanza alla sola condizione di una presenza stabile nel territorio sin dalla nascita. Un'altra possibilità per i nati nel territorio che non hanno acquistato la cittadinanza alla nascita è quella di ottenerla, prima del compimento dei 18 anni, se almeno uno dei genitori è *settled*; in aggiunta sono richiesti però anche altri requisiti.

Sul fronte dei numeri, come già evidenziato in precedenti edizioni del Rapporto Ismu, nel caso di una eventuale introduzione del principio dello *ius soli* puro all'interno della normativa italiana si avrebbe un duplice effetto. Da un lato, l'acquisizione del passaporto italiano da parte dei circa 600mila minorenni stranieri già nati in Italia e, dall'altro, l'accrescimento delle nuove cittadinanze di circa un milione di unità nei prossimi quindici anni. La concessione della cittadinanza in virtù esclusivamente della nascita in Italia porterebbe quindi ad avere nell'immediato una situazione che altrimenti si verificherebbe con tempi più lunghi. Infatti le previsioni della Fondazione Ismu segnalano che, rispetto alle stime a legislazione invariata, lo *ius soli* puro aggiungerebbe annualmente circa 70-80mila nuovi cittadini fino al 2020, e 50-60mila nel decennio successivo. Alla luce dei dati disponibili a livello dell'Unione europea, nel periodo 2002-2011, oltre 7 milioni di immigrati hanno ottenuto il riconoscimento della cittadinanza, il 76% dei quali nei paesi di antica immigrazione mentre il 18% in quelli di nuova immigrazione (cfr. cap. 1.2).

Queste informazioni sono indubbiamente utili per cercare di inquadrare la situazione odierna e le eventuali ripercussioni future, ma è anche auspicabile prestare una particolare attenzione, in un sempre più necessario ripensamento della normativa italiana in materia, alla questione dell'identità. I minori nati in Italia sovente presentano una situazione di "precarietà emotiva" derivante dal fatto di trovarsi tra due culture spesso tra loro distanti e non facilmente conciliabili. Essi vivono in una famiglia straniera, più o meno integrata, ma con propri modelli di comportamento, e si confrontano con una società, alla quale sentono di appartenere, ma che li definisce "stranieri". Se quindi da un lato la normativa ha un peso nel supportare il sentimento di appartenenza, dall'altro

lato è importante sottolineare il ruolo centrale della famiglia. Non va dimenticato infatti che ogni minore è sotto la responsabilità dei genitori e per questo motivo l'acquisizione della cittadinanza deve rappresentare una decisione familiare piuttosto che individuale. Tale aspetto ha rilievo soprattutto se si considera il legame con il paese in cui si è nati. Non va, quindi, dimenticato che trattandosi di bambini risulta impossibile prescindere da un primordiale senso di appartenenza al proprio nucleo familiare.

A fronte del dibattito in corso tra le forze politiche e l'opinione pubblica del nostro paese, anche l'attuale Governo sta mostrando una particolare attenzione in materia tramite l'adozione di strategie di intervento articolate su due livelli. Anzitutto, si è provveduto a rendere quasi automatico l'acquisto della cittadinanza per i nati in Italia dopo il compimento dei diciotto anni. In concreto finora non pochi giovani hanno omesso di presentare la domanda, a volte per ignoranza della disciplina, nei termini previsti dalla legge (un anno dalla maggiore età). In altri casi, invece, essi hanno visto respinta la propria domanda per problemi concernenti la registrazione anagrafica atta a provare l'ininterrotto soggiorno richiesto dalla norma. Con il decreto legge n. 69/2013 ("decreto del fare") il Governo ha affrontato le due questioni prevedendo anzitutto l'obbligo per i Comuni di informare, al compimento dei diciotto anni, tutti gli stranieri nati in Italia del proprio diritto di chiedere la cittadinanza, con i relativi tempi e modi (in caso di mancata comunicazione, secondo il decreto, lo straniero potrà presentare domanda in ogni tempo anche al di là del limite di un anno previsto dalla legge); inoltre dando la possibilità di provare l'ininterrotta residenza, ad esempio, tramite certificati sanitari o scolastici. Il secondo livello della strategia governativa riguarda invece il progetto di riforma dell'acquisto della cittadinanza per i nati in Italia annunciato dal ministro Kyenge. Dopo alcune incertezze, si è prospettato uno *ius soli* in una versione temperata poiché, oltre alla nascita in Italia, sono previsti ulteriori requisiti atti a segnalare un qualche radicamento dei genitori nel paese. In proposito si è ipotizzato di richiedere un previo soggiorno legale di una certa durata da parte di almeno un genitore. Tale soluzione trova riscontro in alcuni altri paesi europei, come la Germania, ed è certo finalizzata a superare una delle classiche obiezioni a chi propone lo *ius soli* puro. Quest'ultimo potrebbe infatti incentivare l'immigrazione, anche illegale, di donne incinte e desiderose di "donare" al proprio figlio una cittadinanza comunitaria. Tuttavia, il considerare determinante la durata del soggiorno legale del genitore porterebbe, come già evidenziato nel Diciottesimo Rapporto Ismu, a discriminazioni tra fratelli e a non favorire i processi di integrazione che in buona misura si legano a fattori extra familiari, in particolare alla frequenza scolastica. Nei precedenti rapporti e in studi tematici sull'argomento condotti da Ismu, si è evidenziato che il percorso formativo rappresenta l'elemento chiave, da valorizzare, per l'acquisto della cittadinanza da parte delle seconde generazioni. Si tratta tra l'altro di procedure già previste in altri paesi europei dove il nato nel territorio può chiedere la citta-

dinanza nell'adolescenza durante la frequenza scolastica che viene così opportunamente considerata nella sua valenza di fattore per la formazione civile. In conclusione, la tendenza più diffusa negli Stati membri nei confronti sia dei minori sia degli adulti è quella di legare l'acquisizione della cittadinanza a un qualche percorso di integrazione.

A quest'ultimo riguardo va riconosciuto all'Unione europea di svolgere un ruolo fondamentale di supporto all'implementazione di politiche di integrazione a livello locale attraverso l'erogazione di fondi specifici e la diffusione di linee guida a disposizione dei singoli paesi. Nel primo caso ci si riferisce ovviamente al Fondo europeo per l'integrazione (Fei) che comprenderà a breve anche le iniziative rivolte ai richiedenti la protezione internazionale. Nel secondo caso, si rimanda all'insieme dei documenti prodotti in materia quali per esempio le *Agende per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*, i *Manuali per l'integrazione*, i *Moduli europei per l'integrazione*. L'obiettivo principale di questi strumenti, a disposizione dei singoli governi nazionali, è sia quello di fornire indicazioni utili alla progettazione di interventi di supporto all'inserimento degli immigrati nelle società riceventi, sia quello di promuovere lo scambio delle esperienze tra gli Stati. Il dibattito internazionale sul tema si divide tra chi considera che una pratica, soprattutto se buona, può essere replicata ovunque e chi, invece, riconosce il ruolo ricoperto da alcune variabili contestuali nel processo di progettazione e di realizzazione della stessa. La Fondazione Ismu, che sostiene questa seconda ipotesi, condivide infatti pienamente l'importanza della messa in comune delle esperienze, ma a fronte di una previa analisi tanto delle pratiche quanto dell'ambito territoriale di riferimento. Al riguardo Ismu ha elaborato, insieme ad alcuni partner nazionali e internazionali, una metodologia condivisa in grado di mettere a confronto le prassi realizzate in territori anche molto differenti dal punto di vista burocratico-amministrativo e con differenti storie di immigrazione, a partire però dalla considerazione dei rispettivi contesti⁶. Per realizzare questo strumento, utile ad attivare azioni di *benchmarking* e di scambio di pratiche, e per l'approfondimento del quale si rimanda al capitolo 3.3, sono state innanzitutto considerate alcune delle indicazioni contenute nei *Moduli europei*. Più precisamente queste ultime sono state assunte come un modello, uno standard comune di riferimento per la predisposizione delle pratiche e contemporaneamente è stata valutata l'influenza, in senso positivo e negativo, dell'ambito normativo-istituzionale nel quale tali interventi sono stati realizzati. Obiettivo di base del progetto era infatti la verifica empirica dell'ipotesi secondo la quale per realizzare scambi di esperienze, capaci di essere realmente un valore aggiunto per il percorso di integrazione, sia fondamentale partire dall'analisi sia del territorio nel quale la prassi è stata

⁶ Metodologia elaborata nell'ambito del progetto *Emill – European Modules and Integration at local level*, cofinanziato dalla Commissione europea e dal Ministero dell'Interno nell'ambito del Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi, annualità 2011, azione 9, in risposta a un avviso interregionale per lo scambio di esperienze e buone pratiche.

realizzata sia di quello di destinazione. Non tutti i contesti locali infatti possono essere allo stesso modo ricettivi o favorevoli all'implementazione di determinati tipi di intervento e non tutte le pratiche possono essere replicate *tout court* ovunque. Per questo è necessario compiere anche un'analisi *ex ante* della prassi da "importare" e una valutazione della fattibilità e della modalità più corretta per replicare, se non l'intera pratica, almeno alcuni suoi specifici elementi.

Oltre alla concessione della cittadinanza alle seconde generazioni e alla predisposizione di prassi di integrazione, l'attenzione soprattutto italiana è rivolta alla gestione dei nuovi ingressi. Negli ultimi anni i decreti flussi sono stati oggetto di dibattiti politici ma non solo. Anche l'opinione pubblica, a fronte della crisi economica e del mercato del lavoro, si è espressa a favore o contro i nuovi arrivi di manodopera immigrata. Da un lato, si pone il diffuso malcontento che conduce spesso ad accentuare la volontà di chiusura, mentre, dall'altro lato, si indicano delle strategie per la ripartenza dell'economia che vedono nell'immigrazione un utile alleato.

2.3 L'Unione europea a 28: l'ingresso della Croazia

Il primo luglio 2013 la Croazia è entrata a far parte dell'Unione europea (cfr. cap. 1.2). Da un punto di vista di gestione dei flussi migratori, il nuovo paese membro si mostra senza dubbio come un contesto di scarsa immigrazione. L'incidenza di cittadini stranieri residenti in Croazia è infatti estremamente bassa: essi costituiscono lo 0,6% della popolazione, pari a circa 22mila persone originarie soprattutto dai paesi dell'ex Jugoslavia (Bosnia-Erzegovina, Serbia, Slovenia, Kosovo e Macedonia). Uno scenario differente si ha invece considerando l'origine/etnia rilevata dai dati censuari a prescindere dalla cittadinanza. La percentuale di persone di origine straniera sale, infatti, al 9,6% con una presenza più elevata di persone provenienti dalla Serbia (4,4%), dalla Bosnia-Erzegovina (0,7%), dall'Italia (0,4%), dall'Albania (0,4%). Si tratta quindi, nella maggior parte dei casi, di persone con passaporto diverso rispetto a quello di nascita a causa, spesso, di migrazioni interne avvenute nell'ambito di entità nazionali più grandi che si sono disgregate. Nel caso croato queste sono state in gran parte naturalizzate. La migrazione in Croazia quindi è caratterizzata da flussi regionali, limitati all'area balcanica, o da flussi di transito verso l'Europa centrale provenienti dall'area est-europea.

Senza entrare nel dettaglio dell'immigrazione in quel paese, ciò che preme in questa sede sottolineare è l'importanza strategica rappresentata dal nuovo Stato membro nell'ambito del controllo dei flussi irregolari. Il fenomeno dell'attraversamento illegale delle frontiere rappresenta sempre una questione di interesse nazionale e internazionale. Al riguardo, secondo i dati contenuti nelle relazioni semestrali pubblicate dalla Commissione, da ottobre a dicembre 2012 sono stati rilevati oltre 13,5mila attraversamenti illeciti anche se con

una diminuzione del 52% rispetto al quarto trimestre del 2011. Un fenomeno che nel periodo considerato ha interessato l'Italia nel 31% dei casi con oltre 4mila persone (cfr. cap. 1.4).

3. Temi in discussione: *welfare state* e immigrazione. Tre casi a confronto

La riflessione sul *welfare state*, o per ricorrere alla nota espressione di Esping-Andersen sui *regimi di welfare*, è di una certa urgenza: la crisi economico-finanziaria, l'invecchiamento della popolazione e i flussi migratori che hanno cambiato la composizione etnica dei paesi europei spingono infatti a interrogarsi sulla sostenibilità dei sistemi di welfare, sottoposti a nuove sfide. Le migrazioni, come ora richiamato, sono un fattore centrale nel ripensamento del loro funzionamento, in quanto la presenza dei migranti ha messo sempre più in luce il venir meno della coincidenza tra i confini nazionali e il sistema di welfare stesso: la classica corrispondenza tra appartenenza a uno Stato e la titolarità di alcuni diritti e/o l'accesso a taluni servizi non è più un elemento che contraddistingue gli attuali regimi di welfare. Per esempio i migranti, seppur in assenza di regolari documenti di permanenza, possono accedere ai servizi sanitari di base.

Ciò richiede quindi un ripensamento del *welfare state*, dei suoi obiettivi, degli attori coinvolti: si tratta di una riflessione centrale sulla solidarietà sia intergenerazionale sia tra i diversi gruppi che compongono i contesti societari europei. In termini sociologici si può tradurre in una riflessione sulla coesione sociale, sui fattori che favoriscono la tenuta di una società e su quelli che invece ne facilitano la disgregazione. Il cosiddetto modello sociale europeo, con il suo supposto sistema di protezione solido contrapposto invece al welfare più "leggero" statunitense, è sottoposto a differenti tensioni e spinte che, come vedremo di seguito, hanno riaperto il dibattito sui temi dei diritti e servizi, nello specifico quelli rivolti ai migranti. I quattro vertici del diamante del *welfare state* – Stato, mercato, famiglia e terzo settore – sono istituzioni "fluide", citando Bauman: come i cambiamenti incidono sulle migrazioni, sia in termini di flussi sia nei processi di integrazione?

Secondo la ben nota classificazione di Esping-Andersen, si possono individuare tre regimi di welfare: il regime universalistico tipico dei paesi scandinavi, il regime conservatore, caratterizzato da un forte ruolo della famiglia, tipico dei paesi continentali e, infine, il regime liberale nell'ambito del quale ampio spazio è accordato al mercato, come avviene nei paesi anglosassoni. Seguendo tale distinzione, che nel tempo è stata sottoposta ad alcune critiche – quali per esempio l'aver sottovalutato il ruolo del terzo settore o l'aver riservato ben poca attenzione alle differenze di genere – si richiamano di seguito alcuni dibattiti e questioni che si sono aperti in diversi paesi (Svezia, Italia, Inghilterra) ciascuno appartenente a uno dei tre regimi individuati da Esping-

Andersen. In riferimento al regime cosiddetto universalistico, si fa riferimento al caso svedese interessato nella primavera nel 2013 da rivolte di immigrati nella città di Stoccolma e nelle sue periferie ad alta densità di presenza straniera: tali sommovimenti sociali hanno riaperto il dibattito sulla effettiva, o meno, integrazione dei migranti in questo paese nordico e sulla sostenibilità del suo generoso sistema di welfare (cfr. cap. 4.2).

Per quanto riguarda l'Italia invece, che rientra, secondo la classificazione di Esping-Andersen, nei regimi continentali conservatori, è necessario riflettere sull'invecchiamento della popolazione e sulla sua relativa evoluzione che, secondo alcune previsioni elaborate dalla Fondazione Ismu, comporterà modifiche della domanda di assistenza domiciliare, sebbene il dibattito sul welfare sia più ampio di questa questione specifica.

Infine si richiamerà il caso inglese: nel Regno Unito l'accesso al sistema di welfare dei migranti è un tema al centro del dibattito politico, con particolare riferimento all'accesso al servizio sanitario, come spiegato di seguito (par. 3.3). Ancora una volta quindi le migrazioni costituiscono una cartina di tornasole di problematiche più generali.

3.1 Rivolte dei migranti e crisi del modello di welfare: il caso svedese

Come è noto, la Svezia è uno dei paesi che dedica la più alta percentuale del suo Pil (oltre il 30%) alla spesa sociale e si colloca nelle posizioni più alte di diverse classifiche mondiali (Indice di sviluppo umano, Indice di percezione della corruzione, ecc.): ciò contribuisce a rafforzare l'idea di paese egualitario, non corrotto e democratico. Anche in tema di migrazioni, per la terza volta la Svezia, secondo il *Migrant Integration Policy Index*, si posiziona prima fra trentuno paesi in Europa e Nord America. Per queste e altre ragioni le rivolte dei migranti della primavera del 2013 sono state accolte con grande sorpresa, soprattutto all'estero. Tali rivolte – che hanno richiamato l'attenzione di tutti i media del mondo su un paese che è da sempre considerato un modello in tanti campi – hanno riaperto la riflessione sia sul sistema di welfare svedese sia sulla presenza immigrata e sulla sua integrazione nel tessuto sociale, economico e culturale nordico.

Il *welfare state* svedese – che rappresenta il modello di Stato sociale per eccellenza, infatti non a caso si parla di *the Swedish model* – era già al centro del dibattito riguardante la sua sostenibilità. Per esempio gli interventi in campo abitativo, che dalla fine della seconda guerra mondiale hanno rappresentato uno dei pilastri del *welfare state*, hanno seguito la tendenza neoliberale che ha interessato in generale i paesi europei e che ha visto una progressiva privatizzazione dello stock pubblico e un incoraggiamento alla proprietà privata. Dunque, i vari cambiamenti nazionali e internazionali, per

esempio proprio la crescita della presenza di stranieri in Svezia e le rivolte sopra citate, hanno influenzato il dibattito sul welfare.

A tale proposito si sta diffondendo tra gli svedesi l'idea di una sostanziale incompatibilità tra la crescita del numero di migranti e il mantenimento di un sistema di welfare universalistico e alcuni ipotizzano che una riduzione del sostegno pubblico possa scoraggiare i flussi migratori. Tale tendenza si esprime anche nell'arena politica. Nel 2010 il partito xenofobo *Sweden Democrats* è entrato per la prima volta nel Parlamento svedese: tra le sue proposte politiche si segnala la richiesta di riduzione dell'assistenza agli immigrati a favore invece di pensioni più alte e aiuti più consistenti in ambito scolastico per i nativi. Tali resistenze da parte di questi ultimi nei confronti della popolazione immigrata si sommano ad altri dati preoccupanti: ampio divario in termini occupazionali tra nativi e migranti; diffusa discriminazione anche da parte delle istituzioni, segregazione abitativa ed esclusione sociale.

Questo sintetico quadro mette in luce come sia necessario riflettere, alla luce delle migrazioni, anche sulla sostenibilità e sull'efficacia del sistema di welfare in uno dei paesi che ha rappresentato finora l'emblema del *welfare state*.

3.2 Il futuro delle assistenti domiciliari in Italia

Nell'ambito del dibattito sul welfare in Italia una delle questioni centrali, sebbene non ne esaurisca il tema, è quella relativa all'assistenza domiciliare con particolare attenzione al ruolo svolto dalla componente immigrata in tale ambito. Le più recenti previsioni demografiche Istat segnalano un aumento di un terzo – da 12,3 milioni a 16,6 milioni – del numero di ultrasessantacinquenni in Italia dal 1° gennaio 2011 al 1° gennaio 2030, mentre nello stesso lasso di tempo diminuirà di un nono – e grosso modo a livello assoluto della stessa quantità di cui invece cresceranno gli ultrasessantacinquenni – il numero di minori di 50 anni, da 36,6 milioni a 32,5 milioni. Inoltre, in questo futuro contesto demografico nazionale, aumenterà in particolare il numero degli ultraottantacinquenni, da 1,7 a 2,9 milioni, raddoppiando tra i maschi (laddove supererà il milione di unità nel 2030) e crescendo comunque del 60% tra le femmine (laddove già oggi il fenomeno è più presente e sfiorerà infine il milione e 870mila unità a inizio 2030). Le regioni che più saranno interessate dalla crescita numerica di ultraottantacinquenni in Italia tra il 2011 e il 2029 saranno la Sardegna e la Lombardia, entro cui essi raddoppieranno complessivamente (mentre ad esempio nel Molise non cresceranno nemmeno del 40% nello stesso lasso di tempo), ma al 1° gennaio 2030 la Liguria manterrà in assoluto l'incidenza più elevata di ultraottantacinquenni sul totale della popolazione presente (attualmente è del 4,0% e raggiungerà il 6,2%, davanti a Friuli Venezia Giulia e Piemonte).