

Fondazione Ismu

Ventesimo Rapporto sulle migrazioni: 1994-2014

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 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

**Ventesimo Rapporto
sulle migrazioni:
1994-2014**

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.

Il volume è stato consegnato alla stampa nel mese di settembre 2014.

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

Ristampa							Anno							
0	1	2	3	4	5	6	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Tipomona, via Merano 18, Milano.

Indice

Vent'anni di migrazioni in Italia	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	» 65
1.4 Gli orientamenti comunitari	» 79
Parte seconda – Aree di attenzione	» 97
2.1 Il lavoro	» 99
2.2 La scuola	» 117
2.3 La salute	» 137
2.4 Abitare e insediarsi	» 155
2.5 I minori	» 167
2.6 Gli italiani e l'immigrazione: atteggiamenti e orientamenti	» 183
2.7 La questione dei rifugiati	» 191
Parte terza – Lo scenario internazionale	» 205
3.1 Vent'anni d'immigrazione nel Regno Unito: i flussi, le politiche e il dibattito	» 207
3.2 Vent'anni di immigrazione in Germania	» 221

3.3	Vent'anni di evoluzione delle politiche migratorie in Francia	pag. 239
3.4	Vent'anni d'immigrazione in Spagna. Un caso eccezionale al bivio?	» 253
3.5	Vent'anni di immigrazione in Svezia: flussi migratori e politiche di integrazione	» 271
3.6	Vent'anni d'immigrazione in Asia	» 287
	Riferimenti bibliografici	» 303

Vent'anni di migrazioni in Italia

di Vincenzo Cesareo

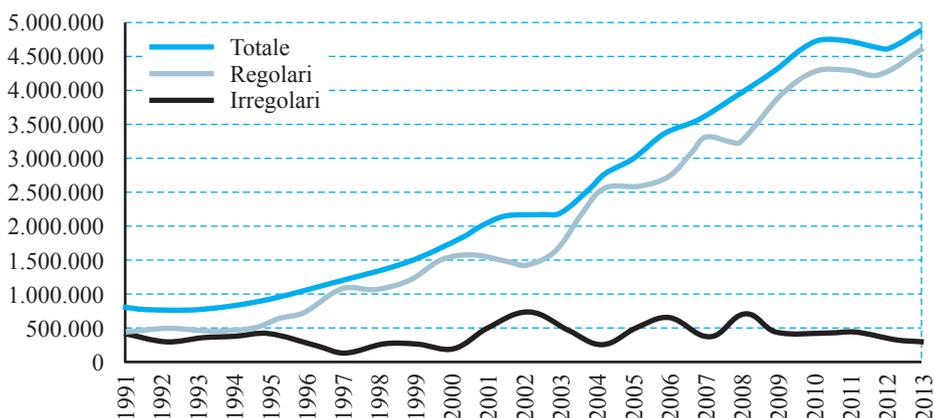
1 La dinamica migratoria: dal 1994 al 2014

1.1 I numeri

Gli ultimi vent'anni sono stati decisivi per la storia migratoria nel nostro paese: gli stranieri sono infatti passati da 500mila a 5 milioni, segnando definitivamente la trasformazione dell'Italia da paese di emigrazione a paese di immigrazione (Graf. 1). L'Italia si colloca per altro in un contesto europeo che ha visto un crescita costante della presenza di stranieri nel corso degli ultimi vent'anni, crescita che ha coinvolto principalmente i paesi del mediterraneo (cfr. capitolo 1.2).

Ricostruire gli ultimi vent'anni significa dunque ripercorrere le tappe più significative del processo migratorio, sottolineandone gli aspetti salienti. Uno

Graf. 1 – Stima della presenza straniera in Italia, per status giuridico-amministrativo della presenza. Anni 1991-2013



Fonte: elaborazioni Ismu su dati Istat

dei temi che ha particolarmente interessato il discorso pubblico sulle migrazioni è senza dubbio quello dell'immigrazione irregolare.

A questo proposito è interessante notare come, nei primi anni Novanta del secolo scorso, gli stranieri regolarmente e irregolarmente soggiornanti nel nostro paese erano sostanzialmente in parità numerica.

La forte crescita della presenza straniera che ha caratterizzato l'Italia a partire dal 1995 ha segnato però un grandissimo incremento dei cittadini regolarmente soggiornanti mentre la quota di cittadini irregolari si è mantenuta stabile nel tempo, contraddistinta da un andamento ondulatorio di crescita e decrescita in corrispondenza delle grandi sanatorie che, come vedremo in seguito, hanno scandito questi anni.

Fino alla prima metà degli anni Novanta è possibile rilevare un equilibrio numerico anche nella presenza di uomini e donne; infatti, è solo a partire dal 1995 che i flussi si caratterizzano per l'incremento dell'immigrazione maschile per tornare in equilibrio nei primi anni del Duemila e far segnare un superamento delle donne sugli uomini a partire dal 2009 (complice la sempre maggiore richiesta di lavoro di cura ma anche lo stabilizzarsi del fenomeno migratorio e il conseguente incremento dei ricongiungimenti familiari).

Per quanto riguarda le nazionalità di provenienza, fino ai primi anni Novanta si rileva una certa eterogeneità della presenza, con l'unica incidenza particolarmente significativa relativa ai marocchini. Alla fine degli anni Novanta alla presenza marocchina si affianca quella albanese che, nel corso di 5 anni, incrementa del 200% fino a diventare, nel 2003, la prima nazionalità in termini quantitativi. Un'ulteriore svolta si realizza a partire dal 2007 quando, a seguito dell'ingresso della Romania nell'UE, la numerosità degli stranieri provenienti da questo paese cresce di oltre il 300% in 5 anni, superando così quelli albanesi. Oggi, complessivamente, rumeni, albanesi e marocchini sono oltre il 40% degli stranieri presenti (cfr. capitolo 1.1).

Il fenomeno migratorio ha subito, nel corso di questi vent'anni, un'evoluzione significativa. Primo indicatore di questa modificazione è, innanzi tutto, la crescita delle famiglie di stranieri, testimoniata, come già evidenziato, dall'incremento della presenza femminile e, in particolare, dei ricongiungimenti familiari che oggi risultano essere la principale ragione di ingresso nel nostro paese.

A conferma di questo basti pensare che, tra il 1993 e il 2013, i nuclei composti da almeno 4 persone sono cresciuti dell'864% (cfr. capitolo 2.5).

All'incremento delle famiglie si affianca, necessariamente, anche la crescita dei minori stranieri. All'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, infatti, questi erano poco più di 100mila ma sono andati crescendo, triplicandosi nel 2001 (323mila), ancora quasi raddoppiandosi tra il 2001 e il 2006 (627mila), fino a sfiorare quota 1 milione nel 2013 (995mila).

A questo si aggiungono gli stranieri nati in Italia, decuplicati negli ultimi 20 anni (da 61mila a 648mila).

L'aumento della presenza di minori stranieri, come è facile immaginare, ha cambiato anche il volto della scuola italiana. Infatti, nei primi anni Novanta, gli alunni con cittadinanza non italiana erano assolutamente minoritari (nell'a.s. 1991/1992 erano infatti poco meno di 26mila). A partire dal Duemila le rilevazioni cominciano a segnalare una presenza significativa: 147mila nel 2000, 300mila nel 2003, oltre 600mila nel 2008 fino ad arrivare ai 786mila alunni con cittadinanza non italiana nel 2013 (cfr. capitolo 2.2).

Dal punto di vista demografico è importante soffermarsi infine su altri due aspetti delle migrazioni tipici del nostro paese: quello delle migrazioni interne e quello dell'emigrazione. L'Italia infatti, considerata un paese giovane dal punto di vista dell'immigrazione, è stata a lungo protagonista sia per le grandi emigrazioni sia per le migrazioni interne. Oggi si può affermare che questi tre aspetti (immigrazione, emigrazione e migrazioni interne) coesistano.

Per quanto riguarda le migrazioni interne questo fenomeno, che ha visto il suo apice negli anni Sessanta e Settanta, è tuttora vivo. Le regioni con indici di attrattività positivi (ossia dove il rapporto tra cancellati e iscritti all'anagrafe è positivo) continuano a essere quelle del Nord: il Trentino ha visto crescere negli anni la propria attrattività, quella lombarda si è mantenuta stabile mentre Veneto ed Emilia Romagna hanno visto diminuire i propri valori soprattutto negli ultimi dieci anni. Il Sud mantiene invece indici di attrattività negativi, con la Campania in testa.

Per quanto riguarda i cittadini italiani residenti all'estero, cioè il fenomeno dell'emigrazione, si rileva un calo tra il 1990 e il 2000 mentre nel decennio successivo si evidenzia una ripresa. Nel 2013 gli italiani all'estero risultano essere quasi 3 milioni, distribuiti principalmente in Europa (dove risiedono circa 1,7 milioni di nostri connazionali), in America Latina (anche se questa area geografica ha fatto registrare, nell'ultimo ventennio, un grande calo: da 515mila nel 1990, ai 273mila del 2013, dato inferiore agli italiani residenti in Francia nello stesso anno) e nel Nord America (anche qui in calo: più di 1 milione nel 1990, oggi circa 747mila).

1.2 Politiche e normative

Dal punto di vista normativo, due leggi hanno segnato gli ultimi vent'anni: la n. 40 del 1998 e la n. 189 del 2002.

La legge n. 40, detta anche Turco-Napolitano, nasce dalla volontà di una maggioranza di centro-sinistra di dare all'Italia un'organica disciplina dell'im-

migrazione. Solo l'ingresso per asilo non viene considerato, essenzialmente perché tale fenomeno era ancora marginale.

La Turco-Napolitano dà vita a una disciplina nella quale lo straniero viene tendenzialmente equiparato al cittadino. Quanto alla disciplina degli ingressi, essa prevede fondamentalmente due canali: l'ingresso per motivi di lavoro e quello per ricongiungimento familiare. Salvo casi particolari, l'ingresso per motivi di lavoro è possibile se sussistono due condizioni: lo straniero deve rientrare nelle quote previste periodicamente dal Governo con i cosiddetti decreti flussi e deve essere "chiamato" da un datore di lavoro che si impegna ad assumerlo.

La legge però non riesce di fatto a governare i flussi. Fanno il loro ingresso in Italia molti più lavoratori stranieri di quanto previsto; gli immigrati inoltre arrivano non perché un datore di lavoro li ha chiamati, ma alla ricerca di un lavoro, che per lo più trovano in nero.

Nel 2002, con una maggioranza di centro-destra, maturano le condizioni politiche per una messa in discussione della Turco-Napolitano. A partire dalla considerazione che l'immigrazione per lavoro si è sviluppata con numeri reputati eccessivi, "fuori controllo", questa normativa è stata considerata troppo aperta rispetto all'immigrazione e troppo "morbida" nei confronti degli irregolari.

Di conseguenza, con la legge n. 189, detta Bossi-Fini, viene anzitutto modificata la disciplina delle espulsioni, generalizzando il ricorso all'espulsione coattiva. A questo si affianca, nell'ottica del contrasto dell'immigrazione irregolare, anche un aggravamento delle sanzioni penali per chi l'organizza o, in qualche modo, la favorisce.

Se la Turco-Napolitano aveva mancato l'obiettivo di governare i flussi di lavoratori in entrata, la Bossi-Fini non ha peraltro miglior fortuna. Infatti il legislatore identifica il problema nella debolezza del sistema sanzionatorio, trascurando due fattori invece decisivi: un primo fattore è la presenza in Italia di un ampio mercato del lavoro nero, dove trovano spazio gli irregolari; un secondo fattore è costituito dall'inadeguatezza delle norme della Turco-Napolitano sull'ingresso per lavoro, che impongono la previa chiamata da parte di un datore di lavoro e che si rivelano inadeguate rispetto alle logiche del nostro mercato. Infatti sono per lo più piccoli imprenditori o famiglie alla ricerca di personale per il lavoro domestico e di cura che assumono gli stranieri e tali datori di lavoro non lo fanno mai senza una personale conoscenza del lavoratore.

Inoltre, si presuppone che, generalizzando il meccanismo dell'espulsione coattiva per gli irregolari, questi lasceranno effettivamente il territorio. In realtà la difficoltà nell'identificazione e la scarsa collaborazione dei paesi di origine rendono la misura scarsamente efficace. L'unico strumento che mostra una parziale efficacia sono le periodiche campagne di regolarizzazione di massa. Limitando l'attenzione agli ultimi vent'anni troviamo una prima campagna di

regolarizzazione varata nel 1995, che dà luogo al rilascio di circa 250mila permessi, e una seconda di analoga portata avviata nel 1998. La stessa Bossi-Fini, nel 2002, dà il via a una regolarizzazione di eccezionale portata, con il rilascio di quasi 700mila permessi. Anche i decreti-flussi vengono di fatto utilizzati come strumenti di regolarizzazione. In particolare i decreti per il 2006, con la previsione eccezionale di circa 500mila “ingressi”, danno il via a una procedura i cui effetti sono paragonabile a una nuova sanatoria. Se le sanatorie hanno consentito, attraverso la regolarizzazione, di attivare percorsi virtuosi di integrazione per gli immigrati che ne beneficiano, la conseguenza negativa è però innegabile: l’ordinamento, infatti, perde di credibilità.

Nel tentativo di affrontare le evidenti difficoltà riguardanti il governo dei flussi per lavoro, nel 2009 è varato il cosiddetto Pacchetto sicurezza, che prevede il prolungamento da sessanta a centottanta giorni della durata massima del trattenimento in vista dell’espulsione e introduce il reato di ingresso e soggiorno irregolare, ma anche tali provvedimenti risultano inadeguati ad accrescere l’efficienza e l’efficacia del sistema sanzionatorio.

Nel corso degli ultimi anni, però, alcuni fatti hanno contribuito a ridurre la rilevanza della questione del governo degli ingressi per motivi di lavoro, pur senza cancellarla: innanzi tutto l’allargamento dell’UE alla Romania, uno dei paesi più importanti per quel che riguarda i flussi migratori verso l’Italia; in secondo luogo la crisi economica iniziata nel 2008, che riduce di molto i flussi migratori per lavoro; in terzo luogo il crescere dei flussi dei richiedenti asilo.

Nell’ultimo quinquennio sono proprio i cosiddetti flussi per immigrazione umanitaria ad assumere un ruolo centrale. Questo in particolare già a partire dal 2008, anno in cui, per ridurre gli sbarchi sulle coste italiane, si è dato avvio ai discussi accordi italo-libici. Gli equilibri mutano radicalmente a partire dalle cosiddette primavere arabe: nei soli primi tre mesi del 2011 le domande d’asilo sono 45mila. Già nel febbraio di quell’anno viene dichiarato lo stato di emergenza umanitaria cui seguono misure straordinarie. Tra il 2011 e il 2013 i migranti sbarcati sulle nostre coste sono circa 189mila. La situazione si è ulteriormente aggravata nel corso del 2014 con gli sconvolgimenti geopolitici che hanno interessato, oltre alle coste nord del continente africano, anche l’area mediorientale, con situazioni fortemente critiche in Siria e in Iraq. Tali conflitti stanno provocando nuovi ingressi nei paesi europei che sempre più si trovano a fare fronte a flussi crescenti in entrata. Basti pensare che tra il 1° agosto 2013 e il 31 luglio 2014 i migranti sbarcati sulle coste italiane sono quasi 117mila.

Un importante passo nella giusta direzione è compiuto nel 2013 rivedendo la struttura del Sistema protezione richiedenti asilo e rifugiati così da accrescere la sua capacità ricettiva. Resta però drammatica la situazione a livello di prima accoglienza, in perenne stato di emergenza.

Tornando alla questione aperta del governo degli ingressi per lavoro, se è

pur vero che negli ultimi anni questa ha assunto un ruolo secondario, tuttavia è possibile che in futuro, per la crisi demografica e la ripresa economica, possa aversi una ripresa dei flussi. È dunque necessario disporre di norme adeguate, che superino le rigidità attuali favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Bisognerà tenere conto realisticamente del fatto che, a seconda dei settori, tale incontro si sviluppi in modi diversi e quindi prevedere una pluralità di canali d'ingresso dei lavoratori.

Infine, a proposito dell'integrazione degli immigrati, non va dimenticata la questione della cittadinanza, tema che il legislatore non affronta da oltre vent'anni. Dopo decenni di immigrazione di massa, la legge del 1992 appare inadeguata e oggi l'Italia dovrebbe essere in grado di ripensare radicalmente la propria disciplina come già ha fatto la Germania.

2 Le principali aree di attenzione

2.1 *Immigrati e mercato del lavoro*

La tumultuosa crescita dell'immigrazione a cui si è fatto cenno si è tradotta in un notevole incremento delle forze lavoro straniere e, soprattutto, degli occupati, registrato negli ultimi 20 anni. Le dimensioni di tale incremento hanno invero trasformato il mercato del lavoro italiano, rendendolo, nel volgere di un breve lasso di tempo, irreversibilmente multietnico. Per esempio, tra il 2005 e il 2013 le forze lavoro straniere sono passate da 1.297.700 a 2.832.400, con un aumento pari al 218%. Un simile dato è tanto più significativo se si considera che, nello stesso arco temporale, nell'ambito della popolazione italiana sono scomparsi oltre 543mila attivi. A colpire poi è soprattutto il fatto che, persino negli anni più bui di questa recessione, tanto le forze di lavoro quanto gli occupati stranieri hanno continuato a crescere.

Tuttavia, a fronte di questo straordinario incremento quantitativo, sono rimasti sostanzialmente immutati alcuni aspetti tipici del modello italiano d'incorporazione, che si sono addirittura rafforzati nelle loro implicazioni più problematiche, nonostante il trascorrere del tempo e l'avanzare del processo di stabilizzazione della popolazione immigrata. Possiamo, in forma schematica, ricondurli a cinque punti:

- la diversificazione territoriale dei modelli d'incorporazione, con una dinamica che ha contribuito a rafforzare la segmentazione di un mercato del lavoro tradizionalmente segnato da linee di divisione che rispecchiano i caratteri ascritti e la peculiare geografia dello sviluppo del paese;
- la presenza di due modelli idealtipici di utilizzo del lavoro immigrato: il

lavoro per le famiglie e il lavoro presso i sistemi locali di piccola e media impresa;

- la concentrazione nei livelli più bassi della gerarchia delle professioni, cui corrisponde il fenomeno della dequalificazione;
- la discriminazione in tutte le sue forme (segregazione orizzontale e verticale, svantaggio retributivo, sottoinquadramento ecc.);
- la competizione interna allo stesso universo dell'immigrazione, tra i cui effetti, emersi nel tempo, non si possono trascurare quello di calmierare la dinamica salariale e di favorire un complessivo peggioramento delle condizioni di lavoro.

Dal punto di vista delle politiche migratorie e della relativa normativa adottata nel nostro paese, occorre sottolineare che l'immissione sul mercato del lavoro di manodopera immigrata continua, oggi come ieri, a verificarsi al di fuori di ogni dispositivo di regolazione istituzionale, con un impatto i cui esiti potrebbero rivelarsi allarmanti alla luce dell'evoluzione in corso nel panorama migratorio, con la crescita dei migranti familiari e umanitari, ancor più difficili da includere nel mercato del lavoro.

In termini generali, dunque, si può affermare che l'inclusione massiccia di manodopera immigrata ha costituito il principale fattore di trasformazione del mercato del lavoro italiano, apportando un contributo di tutto rilievo sia in termini occupazionali, sia alla creazione del Pil e agli stessi fenomeni di *job creation* e sviluppo imprenditoriale. Allo stesso tempo, occorre ricordare che i tratti problematici del processo di inclusione italiano, a cui abbiamo appena accennato, generano un modello di integrazione di basso profilo, costretto nei confini della partecipazione lavorativa, che è dunque ineluttabilmente destinato a essere posto in discussione coi primi venti della recessione. È solo partendo da tali consapevolezze, e dunque dalla necessità di promuovere un cambiamento innanzitutto di tipo culturale, che sarà possibile trarre una "lezione" dalla crisi, *inaugurando una nuova e più matura stagione nel rapporto tra immigrazione e mercato del lavoro*, dove la prima non sia unicamente ridotta a bacino di lavoro adattabile e a buon mercato ma possa venire adeguatamente valorizzata secondo le prospettive tante volte messe in evidenza nei contributi dedicati al lavoro contenuti nel Rapporto Ismu (cfr. capitolo 2.1).

2.2 Famiglie immigrate

Negli ultimi vent'anni, la presenza straniera italiana ha ormai assunto i caratteri di una sempre maggiore stabilizzazione e "familiarizzazione". Tale tendenza emerge chiaramente da tre indicatori-chiave: l'incremento costante della presenza di minori stranieri nelle scuole, l'aumento dei ricongiungi-

menti familiari, il consistente ampliamento del numero di nati in Italia da madri straniere.

Nel capitolo riguardante la scuola si avrà modo di analizzare dettagliatamente i dati relativi al primo di questi indicatori chiave (cfr. capitolo 2.2). Con riferimento invece ai ricongiungimenti familiari, tra il 1993 e il 2013 registriamo una crescita dei permessi di soggiorno per motivi di famiglia pari al 1.328% (rispetto a un incremento del 488% dei permessi per motivi di lavoro); a inizio 2013, le famiglie con almeno un componente straniero nel nostro paese sono quasi 1.300.000. Confrontando l'andamento dei permessi lavorativi con quello dei permessi familiari si rileva che i secondi sono cresciuti più velocemente sia per gli uomini sia per le donne: anche se i permessi per lavoro sono comunque ancora al 1° gennaio 2013 il 40% in più di quelli familiari, è importante sottolineare che l'incremento della popolazione straniera nel nostro paese riguarda attualmente soprattutto il fenomeno dei ricongiungimenti. L'aumento dei permessi familiari e il progressivo riequilibrio tra i generi evidenzia dunque processi di insediamento e di stabilizzazione, che tuttavia non avvengono allo stesso modo nei diversi gruppi di migranti. Le varie nazionalità mostrano tendenze e comportamenti specifici, sia rispetto al modo in cui uomini e donne differenzialmente entrano in gioco nel processo migratorio, sia rispetto alle diverse modalità di configurazione familiare e alla molteplicità di ritmi e percorsi seguiti nei processi di ricongiungimento. Alcuni studiosi hanno poi osservato che le criticità che caratterizzano l'esperienza migratoria e l'inserimento nel nuovo contesto di vita si intensificano quando da una dimensione individuale si passa a una dimensione familiare. Infatti, se da un lato la famiglia costituisce un potenziale motore di trasformazione sociale, dall'altro può rappresentare un coacervo di situazioni problematiche. La ricostituzione di un nucleo familiare unitario dunque, pur essendo un traguardo naturale di molti processi migratori, può rivelarsi anche un percorso ricco di difficoltà, ostacoli ed elementi di criticità di varia natura: sociali, giuridici, economici, psicologici, relazionali.

Concentrandoci infine sul terzo indicatore-chiave, osserviamo come le nascite di bambini figli di donne straniere rappresentino un'ulteriore espressione della progressiva stabilizzazione della presenza delle famiglie. Il numero di nascite, infatti, è in continua crescita, con un dato più che decuplicato – in valore assoluto – nel corso degli ultimi vent'anni. I nati stranieri in Italia, infatti, sono passati da 60.852, nel 1993, a 648.558, nel 2013.

Questi dati, dunque, mostrano la mutata progettualità degli stranieri immigrati nel nostro paese: se in passato l'immigrazione costituiva una circostanza legata alla storia individuale, un progetto a breve termine con una specifica finalità seguito dal ritorno in patria, nel corso degli ultimi vent'anni, al contrario, la migrazione è divenuta sempre più frequentemente un viaggio che apre

una nuova e completamente diversa stagione della vita. L'entrata dell'Italia nella fase ormai matura del fenomeno migratorio ha così trasformato in popolazione la presenza straniera che sceglie di vivere, e non solo di lavorare, nel nostro paese (cfr. capitolo 2.5).

2.3 *Scuola e alunni con cittadinanza non italiana*

Come conseguenza dell'esponenziale aumento dei ricongiungimenti familiari e delle nascite di bambini figli di immigrati a cui facevamo riferimento, gli alunni con cittadinanza non italiana si confermano ormai come una realtà strutturale nelle scuole del nostro paese. Si è passati, infatti, dai 37.478 alunni dell'a.s. 1993/1994 (corrispondenti a un'incidenza percentuale del 1,7% sulla popolazione scolastica complessiva) ai 786.630 dell'a.s. 2012/2013 (8,5% sulla popolazione scolastica complessiva), con una crescita particolarmente significativa degli iscritti alle scuole dell'infanzia (Miur, Fondazione Ismu, 2013). A tal proposito va evidenziato che il numero degli iscritti sarebbe notevolmente inferiore senza il contributo degli alunni stranieri.

Rispetto alla distribuzione sul territorio, le presenze sono maggiori nelle regioni del Nord e del Centro e si riscontra, come in passato, un'ampia diffusione nelle province di media e piccola dimensione. Per quanto riguarda le principali nazionalità, romeni, albanesi e marocchini si confermano come i gruppi più numerosi e più distribuiti su tutto il territorio nazionale, anche nelle aree più periferiche e nelle province minori. A fronte della consistente presenza di questi gruppi nazionali, permane comunque una grande diversificazione delle provenienze, con un conseguente incremento delle complicazioni nella gestione della pluralità delle differenze linguistiche e culturali.

È senz'altro questo uno dei motivi principali della minore riuscita scolastica degli alunni stranieri. I dati mostrano infatti chiaramente il permanere nel tempo della disparità di risultati tra italiani e stranieri, sia dal punto di vista del successo scolastico, sia dal punto di vista del ritardo e dell'abbandono scolastico, soprattutto per quanto riguarda i livelli di istruzione superiori. Non si deve però essere indotti a pensare che le differenze etniche costituiscano un fattore di determinismo sociale, capace di rendere gli studenti stranieri inevitabilmente predestinati allo scarso successo scolastico. Al contrario, un insieme di variabili spiega questi risultati. Innanzitutto, alcune carenze del sistema scolastico italiano, che emergono nell'insufficiente preparazione di insegnanti e di strutture ad accogliere e accompagnare nel processo di apprendimento gli studenti stranieri. Infatti, sia nel caso di alunni nati in Italia da genitori immigrati, sia nel caso di alunni con esperienze dirette di migrazione (soggetti ancora più delicati), si tratta di bambini e ragazzi con caratteristiche peculiari, che la

scuola deve essere in grado di affrontare. Per esempio, si segnala il rischio più elevato per costoro di soffrire di disturbi del linguaggio.

Per quanto riguarda l'abbandono e la dispersione, una delle principali criticità risiede nell'effetto di "canalizzazione" degli studenti di origine straniera, che vengono massicciamente orientati verso le scuole professionali e gli istituti tecnici, dove si concentrano soggetti scolasticamente problematici. In assenza di percorsi scolastici adeguati, che siano cioè in grado di preparare alle sfide professionali e di vita che le nuove generazioni di allievi con cittadinanza non italiana dovranno affrontare, non stupisce che vi sia una significativa correlazione tra tale "canalizzazione" e l'abbandono scolastico.

Un altro fenomeno, su cui occorre richiamare l'attenzione, è quello della composizione delle classi e della concentrazione di studenti stranieri negli istituti scolastici. Concentrazioni particolarmente elevate di stranieri si verificano infatti in istituti prevalentemente frequentati da alunni con uno status socioeconomico basso. L'insieme di questi fattori rischia di compromettere il successo scolastico di tutti gli alunni e di creare distanza tra scuole con più o meno studenti stranieri. A tale proposito, la formazione degli insegnanti, la collegialità delle misure adottate e la mescolanza etnica e socioeconomica costituiscono delle strategie utili e concrete per ridurre gli effetti negativi della *school composition* (cfr. capitolo 2.2).

2.4 Salute e welfare

Due sono le aree di attenzione sulle quali ci soffermiamo per comprendere le questioni emerse nel settore della salute negli ultimi vent'anni e in prospettiva futura: da un lato, le trasformazioni del modello di welfare italiano e i loro effetti sull'accesso dei migranti ai servizi di cura; dall'altro, il quadro delle caratteristiche della popolazione immigrata. Lo studio delle evoluzioni registrate in questi due ambiti permette infatti di meglio individuare le questioni aperte e le sfide che le politiche sia in tema di immigrazione sia in tema di welfare e sanità dovranno affrontare.

In primo luogo, occorre considerare i fondamenti del sistema di welfare italiano. L'impianto del servizio sanitario nazionale è ispirato a un forte principio solidaristico, che affonda le proprie radici nell'art. 32 della Costituzione, il quale sancisce il diritto alla salute come diritto fondamentale e inalienabile dell'individuo, stabilendo l'eguaglianza per tutti nella garanzia di accesso per tutti a "standard minimi" di cura. Tuttavia, il governo delle emergenze di carattere finanziario a cui il welfare italiano si è trovato sottoposto ha comportato, a partire dall'inizio degli anni Novanta del Novecento, l'avvio di riforme per la ristrutturazione della sanità pubblica. Nella prospettiva di un contenimento

della spesa, tali riforme hanno inevitabilmente avuto come conseguenza il ripensamento delle forme tradizionali di accesso alle cure, generando una riflessione su chi può vantare il diritto di ricevere assistenza. Allo stesso tempo, il rapido e notevole incremento della presenza straniera in Italia registrata negli ultimi vent'anni si è verificato proprio contestualmente a tale fase di grande trasformazione del sistema di welfare italiano. Sinora, l'universalismo e la solidarietà, a cui il nostro welfare è tradizionalmente improntato, si sono tradotti in un approccio notevolmente generoso nei confronti degli immigrati, sancito anche dalle tutele previste nel Testo unico sull'immigrazione del 1998. Infatti, il riconoscimento del diritto alla salute come diritto fondamentale ha significato l'estensione di tale diritto anche ai non cittadini e in particolare agli stranieri "irregolari", ai quali sono sempre state garantite cure e assistenza gratuite in caso di emergenza, pure nell'estrema variabilità degli standard di accoglienza e di assistenza nelle diverse regioni italiane. Tuttavia, a causa delle ingenti trasformazioni a cui abbiamo accennato, il diritto degli stranieri ad accedere alle prestazioni sanitarie si è trovato negli ultimi anni preso nella morsa delle ricalibrature di un welfare in profondo mutamento e di un sistema sanitario decentralizzato e sottoposto a continue revisioni di spesa. La grave crisi economico-finanziaria che l'Italia attraversa ormai dal 2009 ha esacerbato tale tensione: a fronte di risorse sempre più scarse, i confini della cittadinanza sociale e sanitaria vengono costantemente ridisegnati. Il dibattito circa i servizi da offrire ad alcune categorie di migranti (irregolari, minori figli di irregolari e familiari ricongiunti), innescato dal rischio di competizione con gli autoctoni nell'accesso alle cure, riduce sempre di più l'inclusività di un sistema di welfare avanzato e generoso per gli stranieri, perlomeno nei suoi principi fondativi.

Tali sfide emergono in tutta la loro pregnanza se teniamo conto del secondo aspetto da considerare che abbiamo citato, ossia le evoluzioni delle caratteristiche della popolazione straniera e delle condizioni di salute degli immigrati. L'aumento e il progressivo radicamento degli stranieri in Italia hanno implicato il mutamento delle caratteristiche demografiche di tale popolazione e segnatamente, da un lato, l'incremento del numero di minori e delle nascite di bambini figli di genitori immigrati, e, dall'altro, l'innalzamento dell'età di coloro che per primi giunsero in Italia. Tali cambiamenti non potranno restare senza risposte dal punto di vista delle politiche in ambito sociosanitario. Si dovranno cioè sempre di più prevedere delle misure e dei servizi dedicati in grado di soddisfare le esigenze specifiche di carattere economico, psicologico, culturale sia delle madri immigrate e dei loro figli, sia degli anziani immigrati, prossimi alla pensione; questi ultimi, in particolare, aumenteranno significativamente. L'eterogeneità dell'universo dei migranti anziani – che presenta differenze non solo socioeconomiche, formative, esperienziali, ma soprattutto culturali e legate alle diverse traiettorie migratorie – si sommerà al rischio di povertà, a cui

queste persone sono maggiormente esposte rispetto ai nativi, anche per la carenza di legami familiari.

Una presa in carico efficace dei bisogni di questi settori di popolazione nel contesto di una ristrutturazione del sistema di welfare resta quindi una delle principali questioni aperte. Essa infatti non potrà attuarsi se non attraverso l'elaborazione di interventi che considerino più dimensioni delle politiche sociali e di immigrazione: oltre a quella strettamente sanitaria, anche quella familiare e abitativa per ridurre l'isolamento sociale, quella linguistica per ridurre le difficoltà di comunicazione, quella culturale per comprendere le aspettative e la percezione del migrante, anche sul piano simbolico, rispetto a percorsi di cura e di riabilitazione (cfr. capitolo 2.3).

2.5 *Condizioni abitative*

La condizione abitativa degli stranieri si inserisce nel quadro di un ampio e generalizzato peggioramento delle condizioni di vita dei ceti medi e bassi che ha caratterizzato il trascorso ventennio. In particolare, la crescente marginalizzazione del welfare abitativo, a cui si è assistito nel contesto italiano ed europeo, ha determinato l'inasprirsi del disagio abitativo degli stranieri. Il mercato della casa soffre infatti di una ormai trentennale assenza in Italia di politiche nazionali di erogazione diretta di abitazioni per le fasce più deboli e povere della società. A ciò si devono sommare gli effetti di una riforma quale la liberalizzazione del mercato degli affitti, approvata in Italia nel 1998: essa, avendo generato il rapido aumento dei canoni, ha incentivato l'acquisto e la proprietà della casa. Tuttavia, l'accesso alla proprietà, dipendendo dalle disponibilità economiche, riguarda solo i settori più agiati della popolazione. Così, i ceti medio-bassi e le categorie più vulnerabili – a cui va ascritta larga parte della popolazione immigrata – si sono trovati a dover affrontare l'incremento esponenziale degli affitti (+130% nel decennio 2000-2010), a fronte della diminuzione della capacità d'acquisto dei redditi da lavoro e delle sempre meno generose politiche per la casa.

A proposito del reddito, è stato notato come le spese sostenute per l'alloggio, che crescono con il costante lievitare dei canoni d'affitto, incidano in modo preponderante nel determinare la precarietà economica, soprattutto per quanto riguarda gli immigrati. La povertà, cioè, non dipende solo dalla carenza di reddito, ma è anche interpretabile come una conseguenza delle spese affrontate per il pagamento del canone d'affitto.

La condizione abitativa degli immigrati è inoltre inasprita dalla presenza di fenomeni di discriminazione sul mercato degli alloggi (che si riscontrano nell'indisponibilità all'affitto o nell'imposizione di canoni maggiorati) e dal sem-

pre più limitato accesso ai pochi benefici del welfare abitativo (forme di sostegno all'affitto, edilizia sociale ecc.) concessi dalle Regioni, in mancanza di una politica nazionale in tale ambito.

Gli ostacoli incontrati sul mercato degli alloggi hanno avuto conseguenze dirette e profonde sulle dinamiche insediative degli stranieri, che si sono visti costretti a occupare quartieri degradati e stabili in abbandono. Il “mix sociale” derivante dalla presenza di popolazioni eterogenee, non adeguatamente governato e sostenuto da politiche sociali e urbane, ha generato però non pochi fenomeni di conflitto. Si pone così la necessità di un ripensamento di tali politiche, affinché sappiano, da un lato, garantire l'effettivo accesso al bene casa (non solo per gli stranieri), e, dall'altro, accompagnare l'insediamento e l'inserimento nel tessuto sociale attraverso azioni di mediazione, coinvolgendo gli attori interessati in una gestione condivisa del territorio (cfr. capitolo 2.4).

3 Il quadro europeo

3.1 *L'Unione europea di fronte alle migrazioni*

Per sua natura, il fenomeno migratorio necessita di essere governato non solo all'interno di ogni singolo paese coinvolto, ma anche e soprattutto a livello più ampio. Ripercorriamo qui brevemente il cammino compiuto negli ultimi vent'anni dagli orientamenti e dalle politiche europee, richiamandone solo alcune tappe principali – i trattati e i programmi – che hanno consentito, pur non senza difficoltà, incertezze e lentezze, l'avanzare della politica migratoria europea nell'ambito del più vasto settore Giustizia e Affari Interni. I trattati contengono i principi giuridici fondamentali concernenti gli obiettivi, l'organizzazione e le modalità di funzionamento dell'Unione. I programmi pluriennali sono invece gli strumenti attraverso cui il Consiglio europeo definisce gli orientamenti strategici (art. 68 Tfu), individuando le priorità politiche che l'Unione si impegna ad assumere nell'immediato futuro relativamente allo spazio libertà, sicurezza e giustizia.

I temi migratori sono di competenza europea dal 1999, anno dell'entrata in vigore del *Trattato di Amsterdam*. Da allora, l'Europa diviene uno spazio di “Libertà, Sicurezza e Giustizia” e il settore della Giustizia e degli Affari interni acquista un ruolo più ampio e obiettivi più specifici. L'inizio di una vera e piena “comunitarizzazione” delle politiche migratorie risulta però frenato dagli Stati membri, che non sono immediatamente disposti a rinunciare alle proprie prerogative di sovranità nazionale e preferiscono continuare a mantenere il controllo di un settore delicato come quello delle migrazioni. Tuttavia il lento processo di europeizzazione dei temi migratori è avviato, e negli anni seguenti