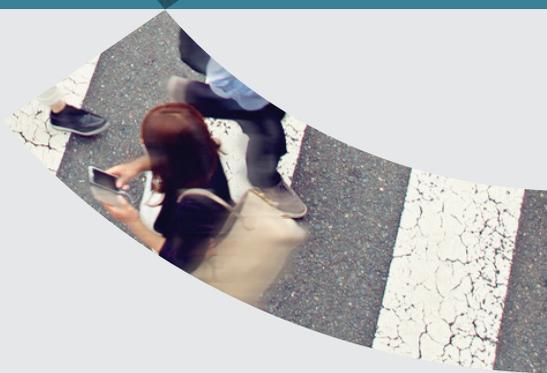




Fondazione ISMU

# Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018



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, 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, Francesca Locatelli



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

Fondazione ISMU

**Ventiquattresimo  
Rapporto sulle migrazioni 2018**

**FrancoAngeli**

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo di



In collaborazione con



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, Ennio Codini, Nicola Pasini, Mariagrazia Santagati, Giovanni Giulio Valtolina e Laura Zanfrini

Il testo è stato consegnato alla stampa nel mese di novembre 2018

Editing a cura di Elena Bosetti

Progetto grafico di copertina di Giusti Eventi Comunicazione  
Copyright © 2019 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](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>SEZIONE I</b>	pag.	7
<b>Italia, Europa e questione migratoria</b> di <i>Vincenzo Cesareo</i>	»	9
<b>SEZIONE II</b>	»	61
<b>Parte prima - Il quadro generale</b>	»	63
<b>1. Gli aspetti statistici</b> di <i>Gian Carlo Blangiardo</i>	»	65
<b>2. Le migrazioni in Europa</b> di <i>Livia Elisa Ortensi</i>	»	83
<b>3. Gli aspetti normativi</b> di <i>Ennio Codini</i>	»	101
<b>4. Gli orientamenti europei</b> di <i>Alessia Di Pascale</i>	»	111
<b>Parte seconda - Aree di attenzione</b>	»	127
<b>5. Il lavoro</b> di <i>Laura Zanfrini</i>	»	129
<b>6. La scuola</b> di <i>Mariagrazia Santagati</i>	»	151
<b>7. La salute</b> di <i>Nicola Pasini e Veronica Merotta</i>	»	171

<b>8. Atteggiamenti e orientamenti degli italiani nei confronti degli immigrati</b> di <i>Giovanni Giulio Valtolina</i>	pag.	185
<b>Parte terza – Europa e immigrazione</b>	»	197
<b>9. L’immigrazione al centro: le elezioni del 2018 in Italia</b> di <i>Nicola Pasini e Marta Regalia</i>	»	199
<b>10. La crisi del sistema europeo di asilo e il nuovo Governo italiano</b> di <i>Pierre Georges Van Wolleghem</i>	»	213
<b>11. Brexit e immigrazione: il dibattito, i flussi, le politiche</b> di <i>Nicola Montagna</i>	»	227
<b>12. L’Unione europea e l’Africa</b> di <i>Luca Merotta</i>	»	243
<b>Parte quarta – Approfondimenti</b>	»	259
<b>13. I corridoi umanitari</b> di <i>Maurizio Ambrosini</i>	»	261
<b>14. Minori stranieri non accompagnati. La transizione alla maggiore età</b> di <i>Nicoletta Pavesi</i>	»	273
<b>15. La trasformazione delle appartenenze religiose a fronte delle migrazioni internazionali</b> di <i>Paola Barachetti e Giovanni Giulio Valtolina</i>	»	283

## *SEZIONE I*



# Italia, Europa e questione migratoria

Vincenzo Cesareo

## 1. Alcuni miti da sfatare

È indubbio che, nel corso del 2018, l'immigrazione è assunta a una delle questioni principali dell'Unione e dei singoli paesi costitutivi di essa. Ciò è dimostrato anche dagli ampi spazi riservati a questo tema dai media, in particolare italiani, e dalla crescente attenzione dell'opinione pubblica.

Già nel precedente *Rapporto ISMU* questo argomento è stato analizzato prendendo in particolare considerazione le campagne elettorali svoltesi in Europa nel 2017, che nei diversi contesti territoriali hanno visto premiare le forze politiche contrarie alle migrazioni e invece penalizzare quelle più o meno aperturiste. Tali risultati sono stati ampiamente confermati nelle elezioni svoltesi il 4 marzo 2018 in Italia. Sulle migrazioni si è progressivamente accentuata una conflittualità che ha coinvolto la stessa Unione europea, la quale non riesce a elaborare una strategia condivisa, come è apparso del tutto evidente nel Consiglio del 28-29 giugno 2018, suscitando non poche preoccupazioni per lo stesso proseguimento del processo di costruzione di una più forte integrazione tra i paesi membri. Da una parte si registra un generico accordo di principio nel considerare le immigrazioni un fenomeno che va affrontato necessariamente a livello europeo, dall'altra le modalità per affrontarlo divergono sostanzialmente fino a divenire inconciliabili.

La criticità del fattore migratorio si è palesemente manifestata a livello politico in Germania rischiando di mettere in crisi il Governo subito dopo l'esito del Consiglio europeo di fine giugno 2018, crisi che è stata scongiurata dopo aver raggiunto un faticoso e fragile compromesso tra i partiti della grande coalizione. Tali aspetti saranno oggetto di una particolare attenzione nell'ambito del presente *Rapporto*. Per ora è significativo constatare che l'elevata rilevanza assegnata alle migrazioni, nonché la loro drammatizzazione e strumentalizzazione, si registra in un anno in cui i flussi migratori verso l'Europa sono drasticamente diminuiti e, comun-

que, il nostro vecchio continente non costituisce il principale approdo dei migranti. A tal riguardo il Rapporto *Global Trends*, pubblicato dall'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR, 2018), evidenzia che a fine 2017 erano 68,5 milioni le persone costrette alla fuga, nuovo record per il quinto anno consecutivo. Nel totale dei 68.5 milioni sono inclusi anche 25.4 milioni di rifugiati che hanno lasciato il proprio paese a causa di guerre e persecuzioni, 2,9 milioni in più rispetto al 2016: è l'aumento maggiore registrato dall'UNHCR in un solo anno.

Secondo il medesimo Rapporto, sono state in particolare determinanti la crisi nella Repubblica Democratica del Congo, la guerra in Sud Sudan e la fuga in Bangladesh di centinaia di migliaia di rifugiati *rohingya* provenienti dal Myanmar. Ulteriore dato significativo che emerge riguarda il fatto che le persone costrette alla fuga nel mondo sono prevalentemente giovani: nel 53% dei casi si tratta infatti di minori, molti dei quali non accompagnati o separati dalle loro famiglie. La maggioranza di costoro, pari all'85%, è approdata in paesi in via di sviluppo, alcuni dei quali particolarmente poveri. Quattro rifugiati su cinque "si fermano" in paesi limitrofi al loro. Il principale Stato ospitante al mondo, in termini assoluti, rimane la Turchia (3,5 milioni di rifugiati, perlopiù siriani), mentre in Libano è presente il più elevato numero di rifugiati in rapporto alla sua popolazione, anche in questo caso si tratta di rifugiati siriani. Gli stranieri legalmente presenti nell'Unione europea (cifra che include le seconde generazioni non naturalizzate ma esclude dal computo coloro che hanno acquisito la cittadinanza del paese in cui risiedono) sono quasi 39 milioni (38.726.400; 7,6% della popolazione; +4,5% rispetto al 2016) (Eurostat, 2018).

In termini prospettici c'è quindi ragione di prevedere che le dinamiche di questi flussi potranno avere un impatto significativo anche sotto il profilo culturale, in particolare religioso (cfr. cap. 15).

Lo scenario planetario mostra quindi con tutta evidenza che l'Europa, benché sia senza dubbio significativamente interessata dai flussi migratori, non costituisce almeno per ora il principale approdo di migranti e profughi, come spesso erroneamente si sostiene. Ciò non toglie che tale questione sia rilevante e problematica nell'agenda europea anche alla luce delle prospettive della mobilità umana previste nel prossimo futuro. Basti pensare che, in base a una ricerca Gallup (2017), più di 700 milioni di persone vorrebbe trasferirsi stabilmente in un paese diverso dal loro attuale, oltre 160 milioni dei quali in uno Stato dell'Unione europea, che quindi risulta particolarmente attrattiva.

Come ben noto, la mobilità ha da sempre contraddistinto la storia dell'umanità proprio perché l'umanità è sempre stata in cammino. Ciò ha permesso che tra le diverse popolazioni si potesse verificare spesso proprio quel rilevante "scambio migratorio", che, a sua volta, ha impedito la

formazione delle razze all'interno della specie umana, a differenza di quanto si è verificato in altre specie. In particolare lo sviluppo delle scienze biologiche ha definitivamente evidenziato che non è infatti ascrivibile agli esseri umani il concetto di razza, che nel passato veniva erroneamente attribuito sulla base di aspetti esteriori delle persone, cioè a loro specifici connotati fisici. Un fondamentale contributo per confutare questa tesi è costituito dagli esiti delle ricerche del genetista Luigi Luca Cavalli-Sforza (mancato il 31 agosto 2018), per il quale non è corretto applicare il concetto di razza facendo riferimento a gruppi di persone. Al contrario di ciò che si può riscontrare in altre specie, è quindi soprattutto la cultura, e non la biologia, a produrre le notevoli differenze che si riscontrano tra le diverse popolazioni umane e a consentire a queste ultime di adattarsi ai differenti contesti ambientali, nonché ad affrontare i mutamenti verificatisi nel corso del tempo.

Un altro falso mito da sfatare riguarda il fatto che a partire dalla seconda metà del secolo scorso, a seguito dell'intensificarsi dei processi di globalizzazione, la mobilità umana è significativamente aumentata a livello planetario e costituisce ormai un fenomeno che si riscontra in tutti i continenti, seppure con caratteristiche diverse. In particolare, a differenza di quanto comunemente si ritiene, sono i paesi a reddito pro-capite medio-basso (da poco più di 1.000 a 12.600 dollari) a essere particolarmente attivi nell'emigrazione dei propri cittadini: 58% dei 232 milioni di immigrati complessivi al mondo, mentre nei paesi a basso reddito (da meno di 1.000 dollari) tale percentuale raggiunge appena il 15% (Pew, 2013). Da questi dati si deduce che le partenze non avvengono prevalentemente dai territori più poveri del pianeta, proprio perché le loro popolazioni non dispongono delle risorse necessarie per poter affrontare un viaggio impegnativo e costoso. Una conferma di questa tendenza si evince da un più recente studio del Center for Global Development di Washington, che mette in evidenza come i paesi con 9-10.000 dollari di reddito pro capite all'anno presentano un numero di emigrati triplo rispetto ai paesi con un reddito inferiore ai 2.000 dollari.

L'analisi dei flussi migratori che hanno interessato l'Italia viene svolta nel capitolo 1 di questo *Rapporto*, a cui si rimanda. Per ora ci si limita a segnalare due aspetti: la forte e rapida crescita dell'immigrazione e le dinamiche dei recenti movimenti migratori. Il primo evidenzia che, in circa trent'anni, nel 2018 gli stranieri hanno raggiunto oltre 6 milioni di presenze (di cui ISMU stima gli irregolari siano 533mila).

Il secondo aspetto riguarda la mobilità umana, in merito alla quale si rileva che nel corso del 2017 sono state oltre 343.000 le persone iscritte all'anagrafe giunte da un paese estero, di cui circa 300.000 stranieri mentre gli italiani rientrati nel nostro paese, dopo un periodo di permanenza all'estero, sono stati oltre di 42.000 (più 4.000 rispetto al 2016). Hanno

invece lasciato l'Italia 155.000 persone, 40.000 stranieri e 115.000 italiani, un terzo dei quali costituito da individui di età compresa tra 25 e 39 anni, in prevalenza laureati (ISTAT Bilancio Demografico Nazionale 2017).

Passando in modo specifico al fenomeno degli arrivi non autorizzati nel corso del 2018, il primato degli arrivi di immigrati è però passato dall'Italia alla Spagna, in cui sono giunti oltre 45.000 persone dal 1° gennaio al 7 ottobre (di cui 40.000 via mare e 5mila via terra), mentre in Italia nello stesso periodo sono sbarcati 21.000 migranti – un numero inferiore anche a quello che riguarda la Grecia (24.000). Nonostante il considerevole calo degli sbarchi di migranti sulle coste europee nel corso dell'ultimo biennio e la diminuzione dei decessi in mare in numero assoluto, è aumentato il tasso di mortalità. L'UNHCR, l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati, ha infatti espresso in più occasioni la preoccupazione per l'aumento del tasso di mortalità di quest'anno. Oltre 1.700 rifugiati e migranti hanno perso la vita nel tentativo di attraversare il Mediterraneo dall'inizio dell'anno al 10 ottobre 2018 – di cui 1.267 sulla rotta Libia-Italia – cioè 21 persone ogni mille sbarcati, mentre il tasso di mortalità è stato di 18 ogni mille nel 2017.

## 2. Le parole chiave dell'immigrazione

Anche alla luce della crescente rilevanza della tematica migratoria, è opportuno ribadire la *mission* di Fondazione ISMU, che consiste nell'elaborazione e nella diffusione di una corretta conoscenza e cultura delle migrazioni. Sulla scorta dei nostri valori-guida, che richiamano la centralità della *persona* nello studio dei fenomeni sociali, e quindi anche delle migrazioni, e a fronte del crescente e preoccupante delta tra percezione e realtà dell'immigrazione (cfr. par. 3.6 e cap. 8), è opportuno riportare l'attenzione innanzitutto al linguaggio che si utilizza nel dibattito pubblico. Mai come negli ultimi anni, infatti, esso è stato dominato dal tema dell'immigrazione, spesso discusso e presentato in modo semplicistico e distorto, o utilizzato in modo strumentale e divisivo, con il risultato di creare *disinformazione* e di polarizzare l'opinione pubblica. Proprio il linguaggio deve essere quindi messo al centro degli sforzi di chi, come Fondazione ISMU, è impegnata a contribuire al dibattito pubblico, fornendo informazioni e materiale per la riflessione, basati su un'attività di ricerca rigorosa e imparziale.

A tale scopo è utile focalizzare l'attenzione su alcune parole-chiave: sia termini “noti”, dal significato consolidato o ancora oggetto di dibattito, che vengono evocati con maggiore o minor frequenza (non senza ambiguità e malintesi), sia termini che indicano concetti “emergenti” i quali, a

nostro avviso, richiedono uno sforzo di chiarimento. L'intenzione infatti non è quella di svolgere un mero esercizio compilativo, ma un approfondimento che riconduca alla responsabilità di una corretta comunicazione in una materia tanto delicata come l'immigrazione. Se è vero che assistiamo a un fenomeno di crescente "normalizzazione" della violenza verbale, con registri linguistici, toni e lessico sempre più offensivi (quanto si designa con l'espressione *hate speech*), ciò appare ancora più evidente proprio nel caso del tema dell'immigrazione, facilmente sfruttabile per risvegliare bassi istinti e scatenare paure irrazionali. Paure la cui diffusione è favorita in modo particolare da una scarsa conoscenza del fenomeno, la cui indubbia complessità, nei suoi molteplici risvolti anche problematici, rischia anche comprensibilmente di sfuggire a gran parte dell'opinione pubblica.

### *2.1 Rifugiato, richiedente asilo, profugo, migrante economico e migrante forzato*

Benché si tratti di categorie che divengono "etichette" presenti ogni giorno nei titoli di giornali e telegiornali, si verifica spesso che questi termini vengano utilizzati in modo inappropriato o interscambiabile, con la conseguenza di generare molta confusione. È invece fondamentale saper distinguere queste categorie e designare con il nome corretto le persone cui queste si riferiscono. Di seguito proponiamo alcune definizioni che intendono rispondere a criteri di semplicità e nello stesso tempo di chiarezza.

a) *Rifugiato*: termine che si applica esclusivamente ai richiedenti protezione che hanno ottenuto lo status appunto di rifugiato, che è la forma di protezione internazionale più tutelante. La definizione di "rifugiato" si basa sull'articolo 1 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 e si riferisce essenzialmente a chi è vittima di persecuzione per i suoi orientamenti culturali, politici, sessuali o per le sue caratteristiche.

b) *Richiedente asilo* (espressione che indica *il richiedente protezione internazionale*): cittadini non comunitari che hanno presentato una domanda di protezione internazionale in merito alla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva da parte degli organi competenti. Per "protezione internazionale" si intende una tra le seguenti forme di protezione previste all'interno dell'ordinamento italiano: status di rifugiato, protezione sussidiaria – che riguarda essenzialmente chi è vittima della guerra (tra Stati o civile) –, permesso per motivi umanitari.

c) *Beneficiari di protezione internazionale*: coloro i quali hanno ottenuto una qualsiasi delle forme di protezione di cui al punto precedente.

Va evidenziata l'inadeguatezza del termine "profugo", concetto confuso e dai contorni vaghi, che non chiarisce se la persona designata come tale abbia già ottenuto o potrebbe ottenere protezione in virtù del diritto di asilo. Data la complessità della composizione dei flussi verso l'Europa, descrivere i migranti come un generico e indifferenziato insieme di "profughi" appare altamente fuorviante.

d) *Migrante economico e migrante forzato*. Alle precedenti distinzioni va aggiunta quella tra migrazione economica e migrazione forzata, che è oggetto di discussione. A tale riguardo occorre precisare che "migrazione forzata" non è una nozione giuridica, sebbene possa essere utilmente utilizzata per descrivere la condizione di chi è costretto a spostarsi dal proprio paese per cause di forza maggiore. Il diritto – tanto quello italiano quanto quello europeo e internazionale – non utilizza la formula e soprattutto non prevede in alcun modo una disciplina per la "migrazione forzata". Con riferimento a questa nozione è però possibile individuare un fenomeno rilevante per il diritto, quello dei "richiedenti asilo", appena citati. Col termine di "migrazione forzata" si fa riferimento a tutti coloro che migrano perché "costretti" da molteplici fattori, dalle crisi ambientali alla guerra. Con la nozione di "richiedenti asilo" ci riferiamo a persone "giustificate" in quanto costrette da fattori che possiamo definire in senso lato politici e più specificamente (semplificando un poco) dalla persecuzione da parte del potere o dalla guerra (tra Stati o civile). Quindi solo una parte dei migranti forzati si trova nel tipo di situazione ascrivibili ai richiedenti asilo. C'è chi propone di estendere le tutele previste per i richiedenti asilo anche agli altri migranti forzati, ma se si considerano le tensioni sussistenti in merito ai richiedenti asilo ci si rende conto del fatto che oggi non sembrano esserci le condizioni per una tale estensione.

Come già precisato, i richiedenti asilo sono protetti dal diritto: da quello internazionale, da quello europeo e da quello italiano. Più precisamente, la Convenzione di Ginevra prevede la figura del "rifugiato" – ossia di chi è perseguitato dal potere – e tutela di conseguenza chi chiede il riconoscimento di tale status; il diritto europeo, creando l'istituto della "protezione sussidiaria", ha esteso lo stesso tipo di protezione anche a chi la chiede facendo riferimento a una situazione di guerra nel paese di provenienza. Di conseguenza in Europa abbiamo la figura del "richiedente protezione" che può presentarsi come vittima di persecuzione o della guerra e che è tutelato in quanto tale. Beninteso, il richiedente protezione, detto anche richiedente asilo, è tutelato come tale fino a una decisione definitiva dell'autorità sul suo caso, dopo di che la sua posizione dipende dall'esito della domanda ed è possibile che egli a quel punto si trovi a soggiornare in un paese senza averne titolo. Così individuata la figura del richiedente asilo, emerge chiaramente che si tratta di persone con una tutela speciale, diversa da quella degli altri migranti.

Pertanto, sotto il profilo squisitamente giuridico, è corretto distinguere i migranti nelle seguenti categorie:

- richiedenti asilo;
- migranti economici regolari;
- migranti regolari tali per ricongiungimento familiare;
- altri migranti in posizione regolare (si tratta di casi particolari come quello dei motivi di studio);
- migranti in posizione irregolare.

Va precisato che tale suddivisione non si basa sulle reali intenzioni del migrante, bensì sulla disciplina di cui egli beneficia o vorrebbe beneficiare. Un migrante può essere interessato a lavorare ma, se chiede asilo, per il diritto è un richiedente asilo e se, invece, chiede di entrare per ricongiungimento familiare e ha i relativi requisiti, allora entra per ricongiungimento. A complicare il quadro è il fatto che mentre il migrante economico regolare è tale perché ha determinati requisiti sostanziali, il richiedente asilo è tutelato (è migrante regolare) per il solo fatto di aver presentato domanda appunto d'asilo. Un ulteriore elemento di complessità è rappresentato dal fatto che attualmente in Italia e in generale in Europa è difficilissimo immigrare come migrante economico regolare, perché la disciplina relativa a quest'ultimo è molto restrittiva. Di conseguenza, chi vuole immigrare per motivi economici se, come è nella più parte dei casi, non ha i requisiti per entrare a titolo di ricongiungimento familiare o per altre ipotesi particolari, può essere tentato di presentarsi come richiedente asilo così da beneficiare della relativa tutela.

Va inoltre osservato che le specificazioni di protezione internazionale non sono definite in modo preciso e non sarebbe nemmeno possibile farlo. Ad esempio: si tutela chi fugge dalla guerra, compresa la guerra civile, ma quale livello di violenza politica all'interno di uno Stato è necessario perché si possa parlare di guerra civile? È chiaro che la disciplina è alquanto indeterminata.

Di conseguenza, i flussi di richiedenti asilo risultano spesso misti. Si tratta cioè di persone che sono spesso vittime di persecuzioni o di guerre, o al contrario sono dei migranti economici che si presentano come richiedenti asilo solo per avere un canale di ingresso in Europa e, non raramente, si collocano in un'area grigia.

A tal riguardo è impossibile disporre di percentuali precise. Con cautela si può prendere come riferimento le domande accolte in Italia dalle competenti Commissioni. Se queste ultime, come è avvenuto recentemente, riconoscono un qualche tipo di protezione nel 40% dei casi esaminati, è ipotizzabile che il restante 60% dei richiedenti asilo siano di fatto nella grande maggioranza dei migranti economici.

Anche sotto questo profilo occorre procedere con cautela in quanto: 1) le pronunce delle Commissioni, dati i tempi d'attesa, si riferiscono a persone arrivate almeno sei mesi se non un anno prima, mentre la situazione nei paesi d'origine cambia di continuo, per cui è problematico considerare quei dati come attuali; 2) le pronunce delle Commissioni, quando impugnate, vengono "bocciate" dai tribunali in circa il 50% dei casi, sicché, pur calcolando che le impugnazioni riguardano per lo più i casi dubbi, i non meritevoli dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria sono meno di quanto risulta se si considerano solo le pronunce delle Commissioni; 3) in ogni caso, c'è l'area grigia sopra messa in evidenza che determina che non pochi dinieghi siano comunque opinabili.

Tutti questi elementi inducono a ritenere che non sia irragionevole ipotizzare che, dei flussi dei richiedenti asilo – all'incirca la metà – sia costituita da persone che fuggono dalla persecuzione e dalla guerra e l'altra metà sia costituita invece da migranti economici.

Se la distinzione tra migrazioni forzate ed economiche sembra ineccepibile sul piano teorico, le situazioni concrete mettono però in evidenza come tale distinzione spesso non sia applicabile a non pochi casi concreti. A tal riguardo, come già si è accennato, si crea una "zona grigia" di situazioni che può indurre ad adottare criteri più o meno restrittivi nella valutazione delle domande d'asilo.

## *2.2 Multiculturalismo e interculturalismo: significati consolidati ma ancora problematici*

Come abbiamo avuto modo di ricordare anche nelle precedenti edizioni del *Rapporto ISMU*, "multiculturalismo" e "interculturalismo" rappresentano due diversi modi di concepire la gestione delle differenze etniche e culturali in società rese plurali sia dall'esistenza di minoranze "autoctone", sia dall'arrivo e dal successivo radicarsi di migranti provenienti da aree geografiche e culturali diverse da quelle della società di accoglienza. Benché siano state avanzate diverse concettualizzazioni di "multiculturalismo" (Cesareo, 2002), è possibile descriverlo come una politica che riconosce le differenze culturali e le valorizza, assegnando una serie di diritti "culturali" ai "gruppi" portatori di tali differenze. Il rischio maggiore di tale impostazione è quello, a nostro avviso, di far prevalere il "gruppo" sull'"individuo", concependo la società come composta da gruppi (la maggioranza, le minoranze etniche, i gruppi nazionali dei migranti) separati e in scarso contatto tra di loro, e con un'eccessiva tolleranza di pratiche culturali potenzialmente lesive dei diritti umani universali in nome del rispetto delle differenze. A costo di fornire una descrizione un po' forzata, vi è ragione di ritenere che l'opzione del multiculturalismo

sembri inadeguato a raggiungere l'obiettivo di una pacifica convivenza interetnica. Al contrario, l'approccio interculturale alla gestione delle differenze può risultare più efficace, in considerazione di una serie di tratti che lo caratterizzano. In primo luogo, tale approccio è più portato a riconoscere che le differenze non sono entità fisse e immutabili, ma evolvono nel tempo e sono frutto di costruzione sociale; in secondo luogo, mette al centro, nella propria idea di convivenza, il contatto e il dialogo (Zapata-Barrero, 2017), secondo l'ipotesi (Allport, 1954) che il contatto riduca stereotipi e pregiudizi e favorisca la mutua comprensione; in terzo luogo, privilegia ciò che accomuna, piuttosto che ciò che rende diversi; infine, e come conseguenza di tutti i punti sopra citati, ritiene che l'integrazione sia un compito che riguarda tutti i cittadini, e non solo le minoranze o i migranti. In altre parole, siamo tutti egualmente chiamati all'incontro e alla conoscenza dell'altro: così facendo scopriremo i (molti) punti in comune con l'altro, avremo meno diffidenza, e riconosceremo che le differenze culturali non sono un imperativo né un dato di natura immutabile, ma si trasformano nel tempo, anche e soprattutto in virtù del contatto e dello scambio. In tal modo l'interculturalismo appare realisticamente attuabile come programma, soprattutto a livello locale. È qui infatti che, proprio per questi suoi tratti distintivi, si gioca la partita dell'integrazione, nel concreto dell'esperienza quotidiana, con politiche pragmatiche a livello urbano e di quartiere volte a favorire il contatto e lo scambio e a ridurre stereotipi e pregiudizi (numerosi sono gli esempi di politiche di questo tipo messe in campo da molte città europee<sup>1</sup>).

### *2.3 Integrazione: un termine fondamentale, ma ancora dibattuto*

Benché venga impiegato quotidianamente, il termine "integrazione" non risulta ancora scevro da connotazioni ideologiche o esente da malintesi. Come abbiamo sopra ricordato, in linea con un approccio interculturale alla gestione delle differenze, riteniamo che l'integrazione sia un processo bidirezionale, che chiama in causa allo stesso modo non solo gli immigrati, ma anche gli stessi cittadini del paese ricevente –in termini di diritti e in termini di doveri. Questo mette al riparo non solo dalle derive assimilazionistiche – che fanno ricadere tutto l'onere dell'integrazione solo sulle spalle dei migranti, ignorandone se non cancellandone le specificità culturali di cui sono portatori – ma anche da quelle multiculturalistiche, che possano portare i "gruppi" a isolarsi tra di loro, in virtù di un modello che pone troppa poca enfasi sul contatto e sullo scambio. Come

<sup>1</sup> Si vedano i casi riportati dalla ricerca KING – Knowledge for INtegration Governance ([www.king.ismu.org](http://www.king.ismu.org)) condotta da Fondazione ISMU.

sosteniamo da tempo, l'integrazione è un processo, ma anche un obiettivo da perseguire e costruire nel tempo, che deve vedere l'apporto di tutte le componenti della società nello stesso modo. Questo significa riconoscere che l'integrazione è forse solo una tappa all'interno di un più ampio corso di trasformazione delle nostre società, rese sempre più complesse, diversificate e interdipendenti a causa dei profondi mutamenti generati non solo dalle migrazioni avvenute nell'ultimo secolo, ma indotti anche da una serie di trend e "novità" dirimpenti, connessi a quanto genericamente si designa col termine di "globalizzazione" (basti pensare alle modalità di comunicazione o all'interconnessione di fenomeni diversi su scala globale). Tali trasformazioni, tuttavia, devono garantire comunque i pilastri dei diritti umani e della democrazia con riferimento al tema specifico dei processi di integrazione. Ciò comporta di porre al centro l'immigrato (l'altro) considerato come *persona*. In linea con l'opzione antropologica di fondo fatta propria da Fondazione ISMU, l'immigrato viene considerato non come mero individuo astratto e fungibile, ma appunto come persona con la sua intrinseca dignità, unicità, concretezza, cultura, dinamicità, storia e relazionalità.

#### *2.4 Il lessico della politica attuale: i concetti emergenti di nativismo, sovranismo e autoritarismo*

Partiti politici come il Front National in Francia, il Partito della Libertà Austriaco, lo Ukip nel Regno Unito, l'Alternativa per la Germania (AfD) negli ultimi anni si sono imposti quali attori di primo piano all'interno dello scenario politico europeo. Questi soggetti, all'interno delle analisi scientifiche come nel dibattito mediatico, sono tendenzialmente circoscritti entro una specifica famiglia partitica, quella delle cosiddette "deestre radicali populiste" (radical right populist parties – RRPP). La definizione di "radicale" al posto di "estrema", come specificano tra gli altri Piero Ignazi (2000) e Cas Mudde (2007), è stata utile agli analisti politici, soprattutto dagli anni Novanta in poi, per distinguere le varie forme gruppuscolari della destra neo-fascista, totalmente opposte al sistema democratico e spesso violente, da quelle formazioni politiche – generalmente appartenenti all'area di destra dello spettro politico - integrate nei diversi sistemi democratici ma in contrasto con diversi aspetti dei principi rappresentativi e costituzionali. Una serie di elementi accomuna tali partiti e movimenti, i quali, al netto delle differenze sia interne sia legate ai peculiari sistemi politici e sociali, presentano simili concezioni della società e simili "narrazioni". In particolare, sul piano della dimensione culturale e socio-economica si rileva:

i) il *nativismo* – inteso come quell’ideologia politica “[che] sostiene che gli Stati debbano essere abitati esclusivamente dai membri del gruppo nativo (ovvero la “nazione”) e che gli elementi estranei (sia le persone sia le idee) siano nocivi per l’integrità della comunità nazionale (Mudde, 2007: 19)”. Tale principio ideologico possiede, come si evince facilmente, un chiaro elemento di esclusione, in quanto propugna l’idea che l’ambiente sociale e culturale della comunità debba essere liberata da elementi alieni, visti come una minaccia alla vita nazionale. Tuttavia il nativismo va distinto dal razzismo in senso stretto, poiché se quest’ultimo verte su un esclusivismo e una gerarchizzazione di tipo prettamente etnico, il primo si basa più frequentemente su una discriminante “differenzialista” di tipo culturale e religioso. Piuttosto che con il tradizionale razzismo “novecentesco” infatti, il nativismo è più vicino al cosiddetto “etno-pluralismo differenzialista”, una dottrina filosofica e politica elaborata dalla Nuova Destra francese tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Ottanta (Taguieff, 2003) nella quale il principio di supremazia razziale, chiaramente associato all’eredità fascista è sostituito da quello della “differenziazione” volta a preservare i gruppi etnoculturali dalla loro sparizione. Ciò trova applicazioni concrete dal punto di vista programmatico. Ad esempio, in ambito economico, declinazione del nativismo è il cosiddetto *welfare chauvinism*, che promuove un modello sociale in cui la distribuzione delle risorse economiche vede gruppi privilegiati (i nativi) e gruppi discriminati (i non nativi) sulla base dell’argomento per cui gli immigrati “pesano” sullo Stato assistenziale appesantendo le tasse a carico dei lavoratori autoctoni. Da questo punto di vista si può considerare lo sciovinismo dello Stato sociale un prodotto (derivato e secondario) di un principio di matrice culturale e ideologica. Un secondo effetto direttamente collegabile all’ideologia nativista, è quello del rifiuto della “società multiculturale”, associato al cosmopolitismo liberale e considerato fonte di ogni disfunzione del corpo sociale. Le destre radicali populiste si presentano in genere come i difensori della tradizione giudaico-cristiana, messa a repentaglio secondo loro dalla duplice minaccia dell’ideologia “globalista” (di cui il multiculturalismo è il primo prodotto) e dell’islamizzazione. Gran parte di questi partiti, sia nei loro statuti, sia nella loro azione e retorica politica, esplicitano senza equivoci che la cultura nazionale e il modo di vivere tradizionale devono essere protetti da influenze esterne e destabilizzanti.

ii) Il *sovranismo* – con esso si intende quella tendenza ideologica che nasce dall’opposizione ai processi di erosione della sovranità degli Stati nazionali e alla “transnazionalizzazione” delle strutture economiche, politiche e sociali determinatasi con la globalizzazione. Sul piano dell’azione e della retorica politica, l’ideologia sovranista difende il ritorno alla “sovranità del popolo”, il quale deve riaffermare la sua volontà e l’effettività dei