



Governance delle politiche migratorie tra lavoro e inclusione

*Le proposte di Radicali italiani per cambiare
il racconto sull'immigrazione*

Governance delle politiche migratorie tra lavoro e inclusione

Prefazione di Emma Bonino

Introduzione di Riccardo Magi

Rapporto a cura di Roberto CiccioMessere* (capitoli 1-5 e 8) e Vitaliana Curigliano (capitoli 6-8)

Hanno collaborato:

Andrea Barone (paragrafo 6.4)

Daniela Sala
Valentina Brinis
Simone Sapienza

Il rapporto è stato chiuso nel mese di settembre 2016.

* www.robertocicciomessere.eu

Il testo del rapporto è disponibile on line:

<http://www.radicali.it/primopiano/20160723/immigrazione-proposte-radicali>

ABSTRACT

Il fabbisogno d'immigrati è molto diversificato nei paesi dell'Unione europea ed è strettamente correlato al tasso di fecondità e all'invecchiamento della popolazione: limitandosi ai cinque più grandi paesi (63% della popolazione dell'Unione), mentre l'Italia, la Germania e Spagna, con un numero di figli per donna inferiore alla soglia di rimpiazzo, hanno avuto bisogno di flussi costanti di migranti per compensare la riduzione della popolazione nativa e garantire così la forza di lavoro necessaria al sistema produttivo e per la sostenibilità del sistema previdenziale, altri paesi come la Francia e il Regno Unito, con tassi di natalità molto più elevati, hanno un fabbisogno molto contenuto di manodopera straniera, per lo più composta da lavoratori altamente qualificati.

Inoltre, le indagini sulle dinamiche delle forze di lavoro immigrate nel nostro Paese mostrano che la domanda di lavoratori stranieri ha subito una drastica riduzione negli ultimi anni, per la saturazione di alcuni settori di lavoro meno qualificato, in particolare quello dei servizi alla persona: si registra, di conseguenza, una riduzione netta degli immigrati per motivi di lavoro e un aumento dei ricongiungimenti familiari, che segnalano un progressivo consolidamento delle comunità di stranieri già insediate. In poche parole, si è chiuso un ciclo, con i suoi flussi di oltre 350 mila immigrati aggiuntivi l'anno, e se n'è aperto un altro con un fabbisogno più contenuto che si può stimare, con l'orizzonte del 2025, intorno a meno di 150 mila migranti l'anno, che consentirà di mantenere l'attuale livello della popolazione lavorativa nel Centro-Nord, mentre le regioni del Mezzogiorno perderanno probabilmente altri 800 mila residenti. Queste stime del fabbisogno rendono ampiamente assorbibili gli attuali flussi migratori che si registrano nei primi mesi del 2016.

Occorre anche osservare che il profilo del migrante italiano è ancora abbastanza diverso da quello degli altri paesi europei, a partire dal suo tasso di occupazione che è superiore a quello degli italiani, perché non può permettersi di non lavorare (gli "inattivi", probabilmente lavorano in nero o, le donne di alcune cittadinanze, sono segregate tra le mura domestiche), Ma le differenze con gli altri paesi europei riguardano anche altre caratteristiche: è meno istruito, a maggior rischio di povertà e con una retribuzione che diminuisce nel tempo. Ma accanto a questa numerosa e laboriosa comunità d'immigrati ancora di prima generazione, sta crescendo in modo preoccupante il numero di coloro a cui è stata rifiutata la richiesta d'asilo (oltre 100 mila) che, anche in seguito ai blocchi delle frontiere di Francia e Austria, non hanno più titolo per rimanere in Italia legalmente né possono regolarizzare la propria posizione anche se in possesso di una proposta di lavoro.

Se da punto di vista degli equilibri demografici e della complementarietà tra il lavoro degli stranieri e degli italiani – agli immigrati sono riservate quasi esclusivamente le mansioni meno qualificate e meno retribuite rifiutate dagli italiani (*3D jobs: dirty, dangerous, demanding*) – non si manifestano significative criticità, ma anzi il loro contributo alla crescita della ricchezza nazionale è considerevole (quasi 8 punti di PIL), più rilevanti e fondate sono le preoccupazioni e le paure dell'opinione pubblica relative ai flussi migratori (i paesi dell'Unione europea ospitano solo l'8,3% dei rifugiati del mondo, l'Italia lo 0,7%, ma lo fanno in condizioni di civiltà, non nelle tendopoli nel deserto) e alla sicurezza, aggravate dagli attentati terroristici, dai quali siamo solo lambiti, e dalla stagnazione economica.

Ha contribuito al diffondersi di questi sentimenti l'inadeguatezza della politica, a livello nazionale ed europeo, nell'affrontare la questione migratoria in ogni suo aspetto, e una gestione spesso inefficace, inefficiente e, in alcuni casi, corrotta dell'accoglienza, che ha fornito argomenti a una parte della politica per diffondere un racconto negativo e falsificato della migrazione.

È di conseguenza urgente una pianificazione sistematica degli interventi e un rafforzamento dei sistemi di monitoraggio e controllo dei servizi offerti. Lo sforzo di questi anni ha permesso di mettere a punto il sistema Sprar, che fa della distribuzione e del radicamento nel territorio lo strumento principale per evitare la creazione di ghetti e includere chi cerca protezione nel tessuto sociale del Paese. Ma occorre attuarlo pienamente e guardare ai modelli positivi degli altri paesi europei, a partire dalla Germania, rafforzando il legame tra integrazione e lavoro e separando gli ambiti di accoglienza (vitto, alloggio, assistenza socio-sanitaria, insegnamento della lingua italiana ecc.) e inclusione lavorativa. Servono centri per l'impiego - da dotare di personale aggiuntivo - in grado di erogare con efficacia servizi di formazione professionale e avviamento lavorativo attraverso appositi sportelli per l'immigrazione da finanziare, a livello nazionale e regionale, ricorrendo al Fondo sociale europeo (FSE).

Anche per poter governare i flussi migratori verso l'Italia, è necessario un approccio pragmatico che premi in ogni caso percorsi avviati d'integrazione comportamenti attivi nel lavoro, anche nei confronti di coloro che non avrebbero titoli per soggiornare nel nostro Paese. Va superato l'impianto complessivo del Testo unico sull'immigrazione, frutto di un approccio securitario e restrittivo che ha dimostrato di non funzionare, eliminando tutti quegli elementi che hanno in questi anni, da un lato, penalizzato quanti hanno scelto di stabilirsi nel nostro Paese; dall'altro hanno permesso il perpetrarsi di situazioni di irregolarità e sfruttamento. Vanno previsti meccanismi diversificati di ingresso per lavoro, a partire dall'introduzione di un permesso di soggiorno temporaneo per ricerca di occupazione attraverso attività d'intermediazione pubbliche e private (previste dalla legge Biagi e dal Jobs Act) tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri e dalla reintroduzione del sistema dello sponsor. Verrebbe meno così la necessità di fissare quote d'ingresso poiché sarebbe il mercato a stabilire l'effettiva necessità di lavoratori stranieri in base alla domanda, come del resto avviene in altri stati europei.

Quanto al livello sovranazionale, a un fenomeno complesso si risponde attraverso strategie su diversi livelli: programmi europei di reinsediamento e ammissione umanitaria per i richiedenti asilo da attuare con numeri adeguati, anche attraverso *sponsorship* di privati; meno rigidità nella concessione di visti nei casi di ricongiungimento familiare o per motivi umanitari, di studio o lavoro; politiche d'integrazione efficaci e commisurate al territorio e la creazione, non più rinviabile, di un sistema comune d'asilo a livello Ue. E, ancora, programmi di sviluppo verso i paesi terzi slegati, però, dal controllo delle frontiere, che perseguano sviluppo a livello economico, sociale e, necessariamente, di democrazia e diritto.

Governance delle politiche migratorie tra lavoro e inclusione

Indice

PREFAZIONE – SCONFIGGERE LA GRANDE BUGIA E CAMBIARE IL RACCONTO	8
INTRODUZIONE – UNA SFIDA EPOCALE DALLA QUALE LE NOSTRE CITTÀ, L'ITALIA E L'EUROPA POSSONO USCIRE VINCENTI O DISINTEGRATI	11
STRUTTURA DEL RAPPORTO E FONTI	14
SINTESI	17
1. GLI IMMIGRATI IN EUROPA: IN ITALIA L'8,2% DELLA POPOLAZIONE E SONO DECISIVI PER COMPENSARE LA FLESSIONE DEGLI ITALIANI	39
1.1 Gli immigrati sono molto più giovani dei nativi, soprattutto in Italia	43
1.2 Più della metà degli immigrati in Italia proviene dalla Romania, Albania, Marocco, Cina e Ucraina	46
1.3 Gli ingressi annuali degli immigrati: in netta flessione in Italia	48
1.4 I permessi di soggiorno: nessuna invasione di migranti, che invece diminuiscono	50
1.5 L'84% degli immigrati abita nelle regioni del Centro-Nord	53
2. I RIFUGIATI: NELL'UNIONE EUROPEA SOLO L'8,8% DEL TOTALE NEL MONDO (0,7% IN ITALIA)	56
2.1 Le richieste d'asilo: in Italia solo il 6,6% del totale europeo	59
2.2 Respinto in Italia il 58% delle domande d'asilo: 100 mila immigrati irregolari	61
2.3 Forti divari nel tasso d'accoglimento delle domande d'asilo tra le commissioni territoriali	65
3. GLI IMMIGRATI E IL MERCATO DEL LAVORO. RALLENTA LA CRESCITA: È FINITO UN CICLO	67
3.1 Il tasso d'occupazione degli immigrati è superiore a quello degli italiani, solo in Italia	74
3.1.1 Agli immigrati sono riservati solo i lavori non qualificati	77
3.1.2 Più di un terzo degli uomini immigrati in part-time vorrebbe lavorare a tempo pieno	82
3.1.3 Solo lo 0,4% degli immigrati trova il lavoro attraverso i centri pubblici per l'impiego	83
3.2 Il tasso di disoccupazione degli immigrati è superiore a quello dei nativi	88
3.2.1 Nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione degli immigrati è inferiore a quelli degli italiani	89
3.2.2 Solo per gli stranieri, il tasso di disoccupazione non si abbate con l'aumento del livello d'istruzione	89
3.2.3 La disoccupazione di lunga durata colpisce prevalentemente gli italiani	90
3.3 Meno immigrati sono inattivi	92
3.3.1 La segregazione tra le mura domestiche delle donne di alcune cittadinanze	93
3.3.2 Solo 16 immigrate su 100 non cercano lavoro a causa dell'inadeguatezza dei servizi di cura dei bambini e degli anziani non autosufficienti	95
3.3.3 Il 30% degli immigrati inattivi sarebbe disponibile a lavorare immediatamente se ci fosse l'opportunità di un'occupazione regolare	96
3.4 Il lavoro nero degli immigrati: nel 2002 era il 34%, nel 2015 “solo” il 6,9%	97
4. L'INTEGRAZIONE: MENO PAGATI, PIÙ POVERI, POCO ISTRUITI, MA FANNO CRESCERE IL PIL	99
4.1 Le ragioni dell'emigrazione: in Italia oltre la metà per lavoro	99
4.2 Gli ostacoli per entrare nel mercato del lavoro: il mancato riconoscimento della qualifica professionale è il maggiore per gli immigrati in Italia	100
4.3 Aumenta in Italia il gap tra il reddito degli stranieri e quello degli autoctoni	101

4.4 Il 48% degli immigrati in Italia è a rischio di povertà o di esclusione sociale	104
4.5 Aumenta sensibilmente il numero degli immigrati che ottiene la cittadinanza italiana	106
4.6 La carta blu UE usata solo in Germania	107
4.7 L'Italia è il paese che ospita gli immigrati con il più basso livello d'istruzione, il Regno Unito il più alto (quasi la metà sono laureati)	108
4.8 All'Italia il primato negativo del maggiore tasso di Neet in Europa	110
4.9 L'abbandono scolastico degli stranieri è molto elevato in Italia, ma si sta riducendo molto velocemente	114
4.10 L'integrazione scolastica: il 27% è respinto (14% tra gli italiani)	116
4.11 Immigrati: da emergenza a opportunità. Il lavoro degli stranieri vale l'8,7% del PIL: 100 miliardi l'anno	118
4.12 Le rimesse all'estero degli immigrati: -0,3% del PIL	121
4.13 Il costo dell'accoglienza dei rifugiati: 13 mila euro l'anno a richiedente asilo in Italia	123
4.14 Si sente italiano solo un ragazzo straniero su tre e quasi la metà vorrebbe vivere da grande in uno Stato estero	124
5. LA POPOLAZIONE EUROPEA CRESCE SOLO GRAZIE AGLI IMMIGRATI. IN ITALIA DIMINUISCE PERCHÉ GLI STRANIERI NON AUMENTANO A SUFFICIENZA. L'EQUILIBRIO DEMOGRAFICO DELLA GERMANIA SALVATO DAI SIRIANI	127
5.1 Per mantenere l'attuale livello della popolazione in età lavorativa serve un flusso aggiuntivo di 157 mila immigrati l'anno	132
5.2 Previsioni della domanda di professioni nel 2025: cresce la richiesta di mestieri altamente qualificati, appannaggio degli italiani	136
5.2.1 <i>S'interrompe in Italia la crescita degli immigrati occupati nei servizi alla persona</i>	140
6. LE POLITICHE DELL'IMMIGRAZIONE E DELL'ASILO DEGLI STATI NAZIONALI IN EUROPA. IL MIRAGGIO DI UNA POLITICA EUROPEA COMUNE?	142
6.1 Francia, Germania, Regno Unito, Spagna: normative a confronto	143
6.1.1 <i>Francia: contrasto all'immigrazione illegale, incoraggiamento dell'ingresso di lavoratori qualificati e integrazione dei migranti legalmente residenti</i>	144
6.1.2 <i>Germania: frontiere aperte a chi è altamente qualificato, parla il tedesco e partecipa a corsi di formazione</i>	146
6.1.3 <i>Il disegno di legge tedesco sull'immigrazione dei migranti</i>	147
6.1.4 <i>Regno Unito: favorire l'ingresso degli immigrati altamente qualificati e respingere gli irregolari</i>	148
6.1.5 <i>Spagna: più apertura sul lavoro, ma frontiere sigillate. Il ruolo fondamentale delle Comunità autonome</i>	150
6.2 Alcune riflessioni sull'efficacia delle politiche d'integrazione e sulle "misure obbligatorie"	153
6.3 Dall'Agenda europea sulle migrazioni al <i>Migration Compact</i> : strumenti "nuovi" ma inefficaci se finalizzati esclusivamente al controllo delle frontiere esterne, sacrificando i diritti	154
6.3.1 <i>Implementazione del ricorso al rispetto del principio dell'unità familiare e delle clausole discrezionali del regolamento di Dublino nella determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo: un primo passo possibile verso una effettiva condivisione tra gli Stati membri</i>	159
6.4 Le conseguenze delle migrazioni: un punto di partenza per impostare risposte adeguate	160
6.4.1 <i>Paesi di arrivo</i>	161
6.4.2 <i>Paesi di origine</i>	162
6.4.3 <i>Migranti</i>	163
6.4.4 <i>Alcune note conclusive</i>	163
7. IL QUADRO IN ITALIA: SI È APERTO UN NUOVO CICLO CHE HA BISOGNO DI REGOLE E STRATEGIE DIVERSE	165
7.1 La normativa italiana sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri: i canali d'ingresso attuali sono inutilizzati, il sistema delle quote è inefficace e i criteri sempre più stringenti impediscono a chi è in Italia di regolarizzarsi e a chi vuole emigrare di farlo regolarmente	166
7.1.1 <i>Gli ingressi fuori quota e la Carta blu</i>	170

7.1.2 Una proposta necessaria: superare il sistema "a chiamata" attraverso il permesso di soggiorno temporaneo per ricerca occupazione e un'efficace attività d'intermediazione tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri non comunitari	171
7.2 L'integrazione sociale e lavorativa in Italia: un faticoso percorso a ostacoli. Serve una maggiore proporzionalità	172
7.2.1 Accordo di integrazione inefficace, tassa di soggiorno iniqua, capacità reddituale eccessivamente rigida	173
7.2.2 Ripartire dal territorio: investire i Comuni di nuove competenze	175
7.2.3 Pensioni degli stranieri e social free riding: 3 miliardi di euro versati dagli immigrati e mai riscossi	176
7.2.4. Le rimesse	177
7.2.5. Partecipazione e cittadinanza	178
7.2.6 Per chi non ce la fa, l'alternativa del "rimpatrio volontario assistito"	179
7.3 L'accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia: approccio emergenziale vs percorsi concreti d'inclusione sociale e lavorativa?	180
7.3.1 Il sistema nazionale di accoglienza. Alcuni dati	180
7.3.2 Tipologie di centri	182
7.3.3. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar)	182
7.3.4 Verso il superamento dei grandi centri per un'accoglienza diffusa e integrata	183
7.4 Integrazione sociale e lavorativa per richiedenti asilo e rifugiati: sul modello tedesco puntando sul pieno coinvolgimento del territorio	184
7.4.1 I richiedenti asilo formati e poi diniegati: oggi è impossibile sanare la loro posizione	186
7.4.2 Integrazione: qualcosa si muove, ma serve investire su un piano nazionale strutturato e flessibile da modellare su misura dei singoli territori	188
8. UNA PROPOSTA ARTICOLATA ALLA DOMANDA MIGRATORIA IN EUROPA E IN ITALIA: LE PROPOSTE DI RIFORMA PER RADICALI ITALIANI	190
8.1 Canali d'ingresso legali e sicuri per i migranti e superamento del regolamento di Dublino	190
8.2 Il permesso di soggiorno per la ricerca del lavoro e il sistema dello sponsor	192
8.3 Regolarizzazione su base individuale degli stranieri "radicati"	194
8.4 Riconoscimento dei titoli di studio, proporzionalità nelle condizioni per il permesso di soggiorno, cittadinanza e naturalizzazioni, rimborso dei contributi previdenziali e diritto di voto alle elezioni amministrative	194
8.5 Integrazione attraverso il lavoro dei richiedenti asilo	195
8.6 Le misure locali per l'inclusione dei cittadini stranieri	196
BIBLIOGRAFIA	197

PREFAZIONE – SCONFIGGERE LA GRANDE BUGIA E CAMBIARE IL RACCONTO

di Emma Bonino¹

Sono convinta che le proposte sulle iniziative possibili e necessarie, a livello locale, nazionale ed europeo, sul tema dell'immigrazione debbano essere viste all'interno di un'analisi più complessiva di quello che sta succedendo in Europa e non solo, e alla luce del racconto pubblico che viene fatto di questo drammatico esodo di milioni di persone. È un racconto normalmente tutto in negativo, colpevolizzante, con troppo prevedibili capri espiatori, che impedisce alle proposte razionali di farsi strada, ostacolate da una serie di stereotipi, di preconcetti e di autentici falsi. Basti pensare che in Italia gli operatori del settore – i magistrati – hanno affermato ripetutamente e ufficialmente che il reato di clandestinità non solo non aiuta a perseguire i reati, ma è controproducente. Nonostante ciò, questo reato rimane in vigore, perché alla politica e al governo manca il coraggio necessario per affrontare con parole di verità un'opinione pubblica, spesso disinformata, ma anche perché il problema dei rifugiati e dell'immigrazione più in generale è diventato, di volta in volta, il pretesto dello scontro tra i partiti e dentro di loro, come è accaduto nel Regno Unito con la *brex*it.

Cominciamo con fare chiarezza sulla nostra casa comune europea: quando si dice che la Commissione o l'Europa in senso lato sono inefficaci, deboli e inconcludenti sul tema dell'immigrazione, cominciamo piuttosto a dire più correttamente che sono gli Stati membri dell'Unione Europea a essere inefficaci, carenti e inconcludenti, perché altrimenti non riusciamo neanche a capire il vero conflitto in corso.

Prendo solo tre gravi eventi accaduti negli ultimi 10 giorni: *brex*it, Nizza e il tentato golpe in Turchia questa notte; tre drammatici avvenimenti che sono, nel loro complesso, una rappresentazione chiarissima dei problemi e delle crisi che l'Europa deve affrontare al proprio interno e all'esterno. Alcuni dati ci aiutano a essere meno ombelicali e a capire di cosa stiamo parlando.

Limitandomi alla strage di Nizza, è bene tenere presente che solo nel 2015 gli attentati di ogni tipo di terrorismo islamista sono stati 11.000 e le vittime complessive sono state 18.000. Stiamo parlando di oltre 1.000 al mese, senza tenere conto dei migranti annegati nel Mediterraneo. Queste 18 mila vittime sono quasi tutti concentrati in 6 paesi: l'Afghanistan, l'Iraq, la Nigeria, la Siria, il Niger e la Somalia^a.

L'agenda è molto difficile da leggere, ma le aggressioni in territorio europeo sono "sconfinamenti" di modeste dimensioni, nonché il risultato dell'appello di al-Baghdadi ai cosiddetti "lupi solitari". Fornisco queste cifre non certo per sminuire la gravità di quello che è successo a Nizza, ma per aggravare il senso di quello che abbiamo di fronte: le vittime di questa guerra sono ben più numerose di quelle di cui ci raccontano i nostri mezzi di comunicazione.

Sconfinando anche io nel territorio italiano, posso affermare che noi radicali dobbiamo avere tante frustrazioni ma anche qualche buon motivo d'orgoglio: non dimentico che nell'autunno del 2012 lanciammo la raccolta di firme per il referendum sulla Bossi-Fini, forse senza sufficiente convinzione interna, ma certamente con la consapevolezza – o almeno l'aveva chi tra noi ha proposto e sostenuto questi referendum – che i temi della "mobilità" e del declino demografico costituivano una miscela esplosiva. Se non fossimo riusciti a imporre un dibattito pubblico più razionale su questo fenomeno, saremmo finiti nei guai: non siamo riusciti a raccogliere quelle firme e il livello da "bar dello sport" del dibattito sul tema dell'emigrazione è sotto gli occhi di tutti.

Ma tornando al tema dell'Unione europea, è evidente che non goda di ottima salute, ma questo accade - bisogna essere chiari - per volontà dei singoli Stati membri e non per colpe esclusive della Commissione europea, che sicuramente ne ha tante. La stragrande maggioranza delle politiche, anche quelle comunitarie, sono state usurate dal vertice degli Stati membri, che prendono decisioni da un summit all'altro, senza poi essere nelle condizioni di far applicare. Dobbiamo denunciare una deriva inter-governativa drammatica a livello europeo, a cui tutti si stanno adeguando.

Credo che, per quanto impopolare e minoritario possa essere, noi dobbiamo difendere il metodo comunitario sancito dai Trattati. Certamente alcune riforme dell'impianto istituzionale sono necessarie, ma per far avanzare lo strumento comunitario verso una maggiore unione politica. È esattamente l'opposto di quello che sta succedendo. Proprio per questo è richiesta ai radicali una capacità di tenuta sugli elementi basilari del federalismo che non sarà sicuramente semplice e popolare.

¹ Sintesi dell'intervento di apertura della sessione straordinaria sull'immigrazione del Comitato nazionale di radicali italiani del 16 luglio 2016.

Ribadisco che la crisi dell'integrazione europea e delle sue politiche nei confronti dei migranti è una delle crisi più gravi dell'Unione perché attiene ai valori fondanti. Infatti una cosa è certa: nel disperato tentativo di frenare i flussi dei migranti, si tende ad appaltare a paesi terzi, dall'accordo con la Turchia al *Migration Compact*, la soluzione del problema, senza voler sapere come intendono gestire la vita di milioni di persone.

Soprattutto l'Europa non vuole sapere cosa sta succedendo all'interno della Turchia e della sua traballante democrazia: quanto sta accadendo in queste ore, le migliaia di arresti non solo di militari golpisti, ma anche di migliaia di giudici che probabilmente erano già nella lista, non è l'espressione di una "forza turca", ma di una "fragilità autoritaria turca", che peserà negativamente sugli instabili equilibri del Medio Oriente.

Le stesse preoccupazioni dovremmo averle per l'Egitto, che non gode di ottima salute, di stabilità economica e democratica, così come per l'Algeria, colpita dalla crisi del petrolio che la costringe a ridurre i sussidi in un paese che vive quasi esclusivamente di risorse pubbliche.

Viceversa, difendiamo le alleanze acritiche con le monarchie del Golfo, nonostante sia ben chiaro a tutti e non solo a me che la matrice del terrorismo è sunnita-wahhabita e non è riconducibile, se non marginalmente, ai Fratelli mussulmani, massacrati da al-Sisi. Questa analisi dovrebbe portare a una crisi delle attuali alleanze o comunque ad un "reset" di alleanze storiche, che nessuno è pronto a fare per mille altri interessi economici e non solo.

Ritornando al tema dell'immigrazione, occorre riflettere sulla insensatezza che stiamo vivendo: siamo un continente che ha trascinato la guerra fino allo sterminio e alla distruzione delle nostre città, non molto di più di 70 anni fa. Il progetto di Spinelli e Rossi dell'Europa unita - l'unione nella disgrazia - ci ha portato in 70 anni ad divenire il continente più ricco al mondo che, tuttavia, attraversa un drammatico declino demografico che ci fa dubitare se anche nel futuro potremo mantenere lo stesso standard di vita e di welfare.

Viceversa, nel resto del mondo, la popolazione cresce da 2 miliardi del 1930 a 7 miliardi nel 2013, che diverranno 10 nel 2050, tutti localizzati principalmente in Asia e in Africa, Mediterraneo compreso. Prospettive di sviluppo economico, a questi ritmi di crescita delle bocche da sfamare, ovviamente non ce ne sono. Perché stupirsi, quindi, se già adesso solo 1 su 10 dei migranti africani tenta la strada europea. Gli altri 9 si arrangiano all'interno del continente africano, anche tra paesi poverissimi, creando una serie di tensioni che noi non vogliamo vedere perché sono distanti.

Concludo ribadendo che se questo è il panorama - da una parte i capi di Stato europei non all'altezza della sfida mondiale per ragioni di bassi calcoli politici e partitici e dall'altra un'area d'instabilità, di guerra, di esodi imponenti di una popolazione in crescita tumultuosa che coinvolge interi continenti - siamo arrivati a un punto in cui non sappiamo neanche comprendere qual è il nostro vero interesse europeo e nazionale.

Penso che tener fermo con ostinazione in nostro obiettivo federalista europeo sia un compito molto difficile, probabilmente penalizzante nel medio termine, ma essenziale per impedire che in poco tempo si distrugga quanto di buono siamo riusciti a costruire in 60 anni, solo per la paura di fenomeni migratori che, anche se imponenti, abbiamo tutti i mezzi per governare.

Per questo, dobbiamo, per difficile che sia, trasformare il racconto pubblico sull'immigrazione, fatto di paure e di menzogne, in un altro racconto che, pur non negando i problemi, sappia convincere i cittadini europei che i migranti possono divenire, come scrive con coraggio Confindustria, da emergenza a grande opportunità, anche economica per il nostro Paese, che senza di loro, la riduzione drammatica della popolazione italiana in età lavorativa, determinata dalla bassa natalità, non ci consentirà di salvaguardare l'attuale forza di lavoro indispensabile per garantire l'attuale capacità produttiva del Paese e per rendere sostenibile il sistema previdenziale.

Bisogna aver voglia di affrontare Salvini, piuttosto che qualche altro esponente politico che in fondo è solo un po' più educato, raccontando cosa accade veramente nelle città e nelle campagne del nostro Paese.

Una volta nel Nord si usavano i cartelli "Nuclear Free", adesso sostituiti con "Immigrant Free", ma poi vai nei campi e nelle stalle e trovi solo bangladeshi e pakistani. E non c'è un aiuto domestico o una badante che non abbia il passaporto non italiano e probabilmente sia pagato in nero.

Uno dei nostri compiti principali - spero di poter dare una mano anche in Europa - deve essere il tentativo di trovare testimonial riconoscibili (non necessariamente famosi) e sponsor importanti per cambiare il racconto sul fenomeno dell'immigrazione, non solo perché è nostro dovere civico proteggere i rifugiati, ma anche perché è un nostro vero "interesse" a medio e lungo termine.

Penso che questo obiettivo politico così difficile e impopolare - non so se si può chiamare diritto alla conoscenza - debba rappresentare la priorità di tutti i radicali.

^a I dati sul terrorismo nel mondo sono stati analizzati dal *Global Terrorism Database - GTD - National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)*. Limitando l'osservazione al terrorismo islamista, le vittime nel 2015 sono state poco più di 18 mila, per un terzo causate dall'Isis (33,9%), seguito dal gruppo terrorista nigeriano di Boko Haram (30,2%), dai talebani afgani (24,9%) dal gruppo somalo Al-Shabab (4,6%) e da altri tra cui Al-Queda (6,4%) (*tavola A1*). Le vittime dell'Europa occidentale (148) rappresentano una quota residuale dello 0,8%, trattandosi di un conflitto prevalentemente inter-religioso, soprattutto tra gli Stati a prevalenza sciita e sunnita-wahabita (*figura A1*). I primi 5 paesi con il maggiore quota di morti per terrorismo islamista sono l'Afghanistan (24,9%), seguito dall'Iraq (23,9%), Nigeria (22,6%), Siria (12,4%), Niger (3,6%) e Somalia (3,4%) (*figura A2*). Cfr. Roberto Ciccimessere, *Terrorismo Islamico: la vera guerra non è in Europa*, Strade, 2 agosto 2016.

Tavola A1 – Morti per terrorismo islamista per organizzazione e continente – Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

	Islamic State of Iraq and the Syria (ISIS)	Boko Haram (Nigeria)	Talibani (Afghanistan)	Al-Shabaab (Somalia)	Altri gruppi terroristi islamisti	Totale
Valori assoluti						
Medio Oriente e Africa del Nord	6.005				985	6.990
Asia meridionale			4.502		53	4.555
Asia sudorientale					87	87
Africa subsahariana		5.478		836	19	6.333
Europa occidentale	136				12	148
Totale	6.141	5.478	4.502	836	1.156	18.113
Composizione percentuale						
Medio Oriente e Africa del Nord	85,9	0,0	0,0	0,0	14,1	100,0
Asia meridionale	0,0	0,0	98,8	0,0	1,2	100,0
Asia sudorientale	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Africa subsahariana	0,0	86,5	0,0	13,2	0,3	100,0
Europa occidentale	91,9	0,0	0,0	0,0	8,1	100,0
Totale	33,9	30,2	24,9	4,6	6,4	100,0

Fonte: Global Terrorism Database - GTD - National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)

Figura A1 – Morti per terrorismo islamista per continente – Anno 2015 (composizione percentuale)

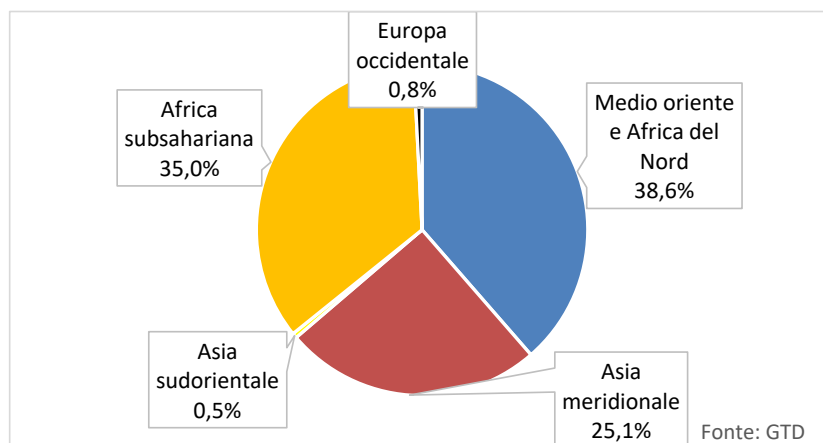
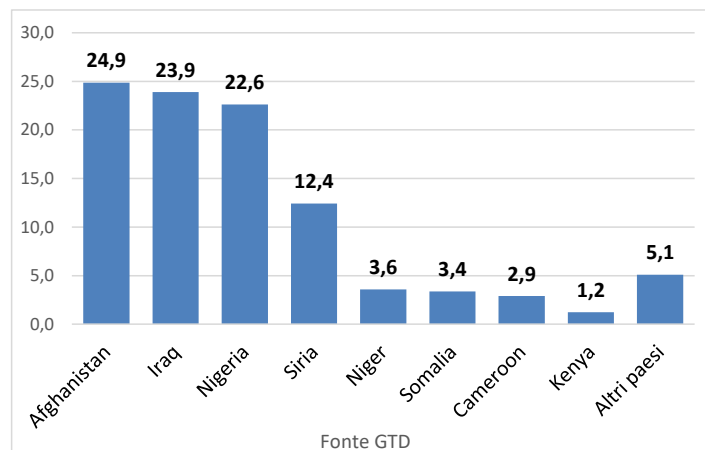


Figura A2 – Morti per terrorismo islamista per paese – Anno 2015 (valori percentuali)



INTRODUZIONE – UNA SFIDA EPOCALE DALLA QUALE LE NOSTRE CITTÀ, L'ITALIA E L'EUROPA POSSONO USCIRE VINCENTI O DISINTEGRATI

di Riccardo Magi, segretario di radicali italiani

La completa e approfondita analisi di Roberto Cicciomessere delle caratteristiche e delle dinamiche degli immigrati in Europa e in Italia, nei migliori dei casi sconosciute e più spesso manipolate, lo studio attento delle legislazioni europee e italiane su questo tema, l'analisi dei motivi di fallimento delle politiche migratorie italiane, le proposte di riforme legislative per governare con efficacia, efficienza e nel rispetto del diritto nazionale e internazionale i flussi migratori in Italia, rappresentano un prezioso strumento non solo di conoscenza, ma anche e soprattutto di lotta politica, non solo nazionale. Le migrazioni sono una tipica questione transnazionale che può essere affrontata e gestita in modo efficace solo attraverso una governance almeno europea - e abbiamo visto come i governi nazionali tendano ad affrontarla in una prospettiva angusta e miope, guardando soprattutto ai propri interessi elettorali.

Questo rapporto, come auspica Emma Bonino nella prefazione, ci aiuta innanzitutto a cambiare il racconto sull'immigrazione dimostrando che sono una risorsa per il nostro Paese e che senza di loro, come ha ricordato Confindustria in un recente convegno, mancherebbero quasi 8 punti di PIL (100 miliardi all'anno), il nostro sistema di welfare sarebbe insostenibile per il rapido e crescente invecchiamento della popolazione e mancherebbero all'appello, per via della bassa natalità, milioni di forze di lavoro, soprattutto nelle regioni del Centro-Nord. Nel nostro Paese, gli immigrati sono *needed but not welcomed*, senza di loro non sapremmo a chi affidare i nostri anziani, vista l'assenza di servizi pubblici efficaci, ma anche tutti quei lavori sporchi, pericolosi, faticosi e malpagati che nessun italiano vuole più svolgere.

Insomma, i lavoratori immigrati non fanno concorrenza agli italiani e, da quanto emerge dal rapporto, hanno ormai saturato le posizioni di lavoro non qualificate e manuali richieste dal mercato, specialmente nei servizi alla persona, e i flussi d'ingresso stanno diminuendo vistosamente.

Dovremmo, semmai, come in altri paesi del Nord Europa, attirare personale tecnico qualificato che inizia a mancare, per problemi demografici, ma anche a causa della insufficiente valorizzazione dei percorsi d'istruzione tecnica, sempre meno apprezzati dai giovanissimi italiani. Sostenere maggiormente gli studenti stranieri di seconda generazione, che ovviamente, come emerge dal rapporto, incontrano maggiori difficoltà a causa della mancanza di un back-ground familiare e culturale che li possa sostenere negli studi, è nel loro e nostro interesse.

Questo studio ci mostra un immigrato ben diverso da quello dei tanti demagoghi da strapazzo che affollano i talk show italiani, senza tuttavia nascondere gli elementi di criticità che emergono necessariamente quando cinque milioni di persone di etnie diverse s'insediano in un altro paese: una comunità in gran parte laboriosa, mal pagata, che diminuisce e si consolida nel tempo, anche a causa della crisi occupazionale, e che si assesterà intorno a 150 mila ingressi l'anno nel prossimo decennio, cifra che rappresenta il fabbisogno indispensabile per mantenere l'attuale livello numerico della popolazione italiana in età lavorativa.

Ma lo studio ci avverte, da una parte, che non siamo di fronte a una invasione di migranti via mare (anche nei primi mesi del 2016 si registrano arrivi in linea con lo scorso anno) e dall'altra che, a causa del blocco delle frontiere europee e della massiccia identificazione prevista dall'approccio hotspot, da paese di transito siamo divenuti paese di destinazione, tenuto a farsi carico non solo delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale ma anche dell'accoglienza e dell'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati. Con un aumento del numero delle domande di protezione e un tasso di non riconoscimento che è giunto, nei primi sei mesi del 2016 al 60%: è altissimo il rischio che decine di migliaia di persone non lascino il nostro paese, ma vi rimangano pur impossibilitati a svolgere una regolare attività lavorativa, destinati al lavoro nero e allo sfruttamento. Dobbiamo essere consapevoli che per governare in maniera efficace e nel rispetto del diritto i grandi flussi migratori che si dirigono verso il nostro Paese servono politiche che si sviluppino su tre livelli: locale, nazionale e sovranazionale.

Il livello locale è fondamentale perché sui territori ricade la responsabilità di accogliere e includere richiedenti asilo e dei rifugiati: noi sosteniamo, ispirandoci alle migliori pratiche europee e alle buone prassi di tanti Comuni italiani, un'accoglienza diffusa sul modello Sprar con percorsi di autonomia e integrazione basati essenzialmente sulla formazione, sul lavoro, sull'affermazione certa dei diritti e sulla capacità del territorio di includere. Affinché il sistema funzioni è necessario che vengano assicurati e rafforzati i sistemi di monitoraggio e controllo della qualità dei servizi d'accoglienza, attualmente del tutto inadeguati, attraverso la collaborazione con organizzazioni internazionali indipendenti. In questa direzione si muove la proposta di delibera d'iniziativa popolare di Radicali Roma e di altre organizzazioni elaborata nell'ambito della campagna "Accogliamoci" nella città di Roma.

Il livello nazionale deve innanzitutto garantire un sistema efficace ed efficiente di servizi di accoglienza, formazione e inclusione, soprattutto attraverso il lavoro, che attivi il richiedente asilo attraverso corsi d'italiano, formazione professionale, esperienze di apprendistato e stage, ma soprattutto lo aiuti a trovare un'occupazione, anche di breve durata, che è utilissima per conoscere le dinamiche del mercato del lavoro italiano e i canali più efficaci per trovarne uno.

Non si può accettare che decine di migliaia di richiedenti asilo vaghino senza far nulla nelle nostre città. A questo fine è indispensabile che i centri d'accoglienza migliorino la qualità dei loro servizi e soprattutto siano interfacciati strutturalmente con i servizi pubblici e privati per il lavoro (centri per l'impiego, agenzie private per il lavoro, onlus). Ciò non sarà possibile senza un significativo rafforzamento numerico e qualitativo - anche attraverso servizi dedicati all'immigrazione - dei Centri per l'impiego pubblici che hanno un numero di operatori pari a quello della Danimarca (9 mila) a fronte dei 110 mila della Germania, ai 78 mila del Regno Unito e ai 49 mila della Francia. Questo rafforzamento può essere finanziato agevolmente con i fondi strutturali europei. Il sistema tedesco di accoglienza e d'integrazione, descritto in questo rapporto, può essere un modello a cui ispirarci perché riesce coniugare il rigore con un forte pragmatismo.

Altrettanto necessario è il superamento del Testo unico sull'immigrazione, frutto di un approccio securitario e restrittivo che ha dimostrato di non funzionare da un lato, penalizzando quanti, con fatica, hanno scelto di stabilirsi nel nostro paese, dall'altro permettendo il perpetrarsi di situazioni di irregolarità e sfruttamento. Semplificazione e proporzionalità sono i due principali obiettivi da perseguire per superare un impianto eccessivamente rigido e incapace di adeguarsi alle esigenze reali della società italiana in termini di occupazione e produttività da un lato, di inclusione, fiducia reciproca e cooperazione all'interno dei territori dall'altro.

Tra le misure proposte, il superamento del sistema "a chiamata" attraverso meccanismi diversificati di ingresso per lavoro, a partire dall'introduzione di un permesso di soggiorno per ricerca occupazione attraverso attività d'intermediazione pubbliche e private (previste dalla legge Biagi e dal Jobs Act) tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri. E la reintroduzione del sistema dello sponsor, dando la possibilità anche ai singoli privati di inserire direttamente nel mercato del lavoro il cittadino straniero con adeguate garanzie. In entrambi i casi non servirebbero più le quote d'ingresso poiché sarebbe il mercato a stabilire l'effettiva necessità di lavoratori stranieri in base alla domanda. E ancora, vanno introdotte forme di regolarizzazione su base individuale degli stranieri irregolari, nel caso sia dimostrabile l'esistenza in Italia di un'attività lavorativa, di legami familiari, sulla modello spagnolo del "radicamento".

Occorre anche essere consapevoli che solo una vera governance comune dell'Unione europea potrà consentire una efficace gestione dei richiedenti asilo, tenendo anche conto delle possibilità di accoglienza da parte degli Stati membri (i profughi accolti in Europa sono 1,3 milioni su 500 milioni di abitanti: 0,3%): a partire dall'offrire canali legali e sicuri d'arrivo in Europa per quanti hanno bisogno di protezione internazionale attraverso una serie di strumenti già sperimentati e previsti dalle norme europee: programmi di reinsediamento, ammissione umanitaria, *sponsorship*, visti umanitari, ricongiungimenti familiari, da inserire all'interno di un sistema comune d'asilo a livello Ue.

E servono piani strategici rivolti ai paesi di origine per favorire sviluppo economico, ma al contempo mirati a rafforzare la democrazia, a supportare la società civile e a promuovere lo sviluppo di classi dirigenti. Come ci mostra l'intesa del marzo scorso con la Turchia, si rischia inoltre di finanziare paesi che non rispettano gli standard internazionali in materia di diritti umani. In ogni caso, qualsiasi intervento nei paesi di origine e transito dei migranti, soprattutto se retti da regimi autoritari, non può mettere in discussione il diritto d'asilo garantito dalla Convenzione ONU di Ginevra e da quella europea.

L'Italia, insieme alla Grecia, non possono diventare territori di contenimento dei profughi di un'Europa che chiude le frontiere e che riesce a ricollocare solo 3 mila dei 160 mila richiedenti previsti dalla Commissione europea: riaprire le frontiere e stabilire una strategia migratoria comune deve essere l'obiettivo prioritario del duro negoziato che l'Italia deve instaurare in quella sede.

I radicali saranno in prima fila perché la solidarietà e la sempre maggiore integrazione politica europea non sia ridotta a vuote e verbose dichiarazioni ma, anche attraverso iniziative giurisdizionali presso le Corti europee, diventi realtà attraverso una sorta di *European Refugee Union* che riorganizzi, attui e finanzia, con enormi economie di scala a beneficio degli Stati membri e con un orizzonte temporale di almeno 20 anni, politiche per l'asilo e l'immigrazione, rivolte all'interno e all'esterno.

Questo rapporto rappresenta un vero programma di buon governo dei flussi imponenti verso l'Italia e l'Europa, in corso e futuri: sono proposte concrete, realistiche e di buon senso, tradotte in strumenti legislativi, su cui attivare una grande mobilitazione dei cittadini italiani ed europei, delle forze politiche, delle parti sociali e delle organizzazioni internazionali e di volontariato. Le nostre città, l'Italia e l'Europa hanno di fronte a sé una sfida epocale dalla quale possono uscire solo vincenti o disintegrati.

STRUTTURA DEL RAPPORTO E FONTI

La finalità principale di questo lavoro è identificare le nuove politiche per governare con efficacia, efficienza e nel rispetto del diritto nazionale e internazionale i flussi migratori in Europa e in Italia, a partire dalle evidenze che emergono dall'analisi statistica degli stranieri nell'Unione europea e in Italia e dalle criticità rilevate nell'applicazione del testo unico sull'immigrazione, attualmente in vigore.

Nel primo capitolo si esaminano gli immigrati dell'Unione europea e il loro ruolo nelle dinamiche demografiche, la loro composizione per età, gli ingressi annuali, i paesi di provenienza degli stranieri in Italia e le regioni dove risiedono.

Il secondo capitolo è dedicato ai richiedenti asilo e rifugiati nei paesi dell'Unione, all'analisi delle domanda di asilo e del loro esito.

La condizione degli immigrati nel mercato del lavoro è esaminata nel terzo capitolo, in particolare sulla base di quattro indicatori principali:

1. il tasso d'occupazione, con attenzione alle professioni che svolgono, alle caratteristiche del part-time (volontario e involontario) e ai canali che hanno utilizzato per trovare l'attuale occupazione;
2. il tasso di disoccupazione in relazione al livello d'istruzione e alla sua durata;
3. il tasso d'inattività in relazione alla cittadinanza, al genere, all'adeguatezza dei servizi di cura per i bambini e le persone non autosufficienti e alla disponibilità a lavorare (forze di lavoro potenziali);
4. il tasso d'irregolarità.

Nel quarto capitolo l'integrazione degli immigrati è studiata sulla base di alcuni temi, con l'obiettivo prioritario d'individuare le politiche che meglio possono facilitare l'inclusione sociale e lavorativa degli immigrati: le ragioni che spingono a emigrare dal proprio paese, gli ostacoli principali per ottenere un lavoro adeguato in base alla qualifica professionale, i differenziali di reddito, le persone a rischio di povertà, gli stranieri che riescono ad ottenere la cittadinanza e la carta blu europea, il livello d'istruzione, l'abbandono scolastico, il tasso di Neet, l'integrazione scolastica dei giovani di seconda generazione. Si analizza, infine, il contributo economico degli immigrati al bilancio pubblico del Paese e le ricadute delle loro rimesse all'estero.

Le dinamiche demografiche sono approfondite nel quinto capitolo, al fine di stimare fino al 2025 il numero d'immigrati necessari per poter mantenere l'attuale livello della popolazione in età lavorativa, a livello di ripartizione territoriale, compensando la flessione della popolazione italiana, anche alla luce della domanda di professioni prevista.

Il sesto capitolo osserva le politiche sull'immigrazione degli Stati membri dell'Unione europea, con un focus sulle legislazioni della Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

L'analisi dei motivi di fallimento delle politiche migratorie italiane è sviluppata nel settimo capitolo, a partire dalla constatazione che si è aperto un nuovo ciclo che richiede strategie diverse

Nell'ottavo capitolo sono suggerite le proposte riforme nelle istituzioni comunitarie e in Italia avanzate da Radicali italiani, al fine di superare le criticità evidenziate nel precedente capitolo e per governare con efficacia, efficienza e nel rispetto del diritto nazionale e internazionale i flussi migratori in Europa e in Italia.

---°---

I dati relativi agli immigrati (gli stranieri) sono ricavati da varie fonti informative, con caratteristiche molto diverse.

La prima fonte è costituita dal bilancio demografico della popolazione residente, che fornisce i risultati della rilevazione annuale, che l'Istat esegue presso gli uffici dell'anagrafe dei Comuni italiani.

Da questi dati si possono ricavare, tra l'altro, i valori della popolazione residente straniera al 1° gennaio e al 31 dicembre di ogni anno, il numero degli stranieri iscritti per trasferimento di residenza dall'estero (gli ingressi annuali), gli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana e il saldo migratorio con l'estero (la differenza

tra il numero degli iscritti per trasferimento di residenza dall'estero – immigrati – e il numero dei cancellati per trasferimento di residenza all'estero – emigrati).

Si tratta di dati che si riferiscono esclusivamente agli stranieri che si sono iscritti alle anagrafi dei comuni (residenti), e quindi non comprendono gli stranieri non residenti come gli irregolari, coloro che richiedono asilo e che sono ospitati nelle strutture di accoglienza o sono appena sbarcati: non prende in considerazione chiunque non disponga di un documento d'identità italiano, rilasciato da un'anagrafe comunale che ha certificato il cambio di residenza da uno Stato estero.

Anche i dati dell'indagine campionaria sulle forze di lavoro dell'Istat, che rilevano, tra l'altro, la condizione professionale degli stranieri (occupato, disoccupato e inattivo), si riferiscono esclusivamente ai residenti, escludendo, di conseguenza, gli irregolari e chi richiede la protezione internazionale. Tra questi possono esserci lavoratori in nero² o in grigio³, ma sempre residenti.

La terza fonte, di natura amministrativa, è l'archivio statistico del Ministero dell'interno, che rileva i dati relativi ai permessi di soggiorno degli stranieri non comunitari, alle persone che richiedono l'asilo, ai migranti che sbarcano in Italia e alle presenze nelle strutture di accoglienza: osserva e analizza la popolazione dei migranti sulla base degli atti amministrativi che devono adempiere per poter risiedere, lavorare o richiedere l'asilo in Italia, oppure sui dati rilevati dalle forze impegnate nell'accoglienza in mare o dalle strutture di registrazione dei profughi.

L'ufficio statistico dell'Unione europea EUROSTAT mette a disposizione quasi tutti i dati prima indicati, relativi ai 28 Stati membri.

I dati sui rifugiati nel mondo e sugli arrivi per mare in Italia sono stati estratti dal database della *UN Refugee Agency* (UNHCR).

Un'altra fonte di dati utilizzata in questo lavoro è il Campione Integrato delle Comunicazioni Obbligatorie (CICO) del Ministero del lavoro, che contiene i dati amministrativi relativi alle assunzioni, trasformazioni e cessazioni dei lavoratori dipendenti e dei collaboratori da parte dei datori di lavoro.

Infine, si utilizzano i dati dell'*European Centre for the Development of Vocational Training* (CEDEFOP), in particolare il database online *Forecasting skill demand and supply*.

---°---

Tenendo presenti le considerazioni precedenti sulle tipologie di migranti analizzate dalle singole fonti statistiche, in questo rapporto si impiegano, sostanzialmente con lo stesso significato, i termini di “migrante” (tutti coloro che per diverse ragioni si spostano temporaneamente o permanentemente in un paese o in un luogo differente da quello di origine – probabilmente è un sinonimo o piuttosto un iperonimo di “immigrato” e “emigrato”), “immigrato” (il residente straniero che si è trasferito temporaneamente o permanentemente nel nostro paese; all'opposto è definito “emigrato” il cittadino italiano che si trasferisce in un paese straniero, cambiando la residenza) e “straniero” (il residente che ha la cittadinanza diversa da quella del paese ospitato; per chi non si trova in questa condizione si usano, secondo i casi, i termini di “autoctono”, “nativo” o “italiano”).

Il termine di “richiedente asilo” è utilizzato solo per le persone straniere che hanno chiesto la protezione internazionale e che, non risultano residenti finché la loro richiesta non viene accolta: nel caso venga accordata tale protezione, sono definiti in questo lavoro come “rifugiati”.

² S'intende per lavoro non regolare (“in nero”) l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria (iscrizione INPS, INAIL, ecc.). Di conseguenza sfuggono completamente o parzialmente alle tasse e ai contributi sociali.

³ Il lavoro grigio, si riferisce a tutte le irregolarità parziali che riguardano i lavoratori, dipendenti e indipendenti, le cui attività sono dichiarate in modo distorto rispetto alla realtà (per esempio, sono inquadrati come part-time, ma lavorano a tempo pieno, ricevono una retribuzione inferiore a quella contrattuale o indicata in busta paga, non percepiscono gli straordinari, ecc.).

Il termine di “irregolare” è usato per gli stranieri che non hanno un titolo giuridico (permesso di soggiorno o richiesta di asilo in corso) per risiedere nello Stato italiano.

Il termine più generico di “migrante” può, a sua volta, essere ulteriormente riclassificato comprendendo chi è costretto da una migrazione forzata (movimenti migratori causati da coercizioni, calamità naturali o guerre) e chi emigra dal paese di nascita o di residenza volontariamente (coloro che lasciano il proprio paese per motivi economici, di lavoro, familiari, di studio, di salute, ecc.). A partire da questa ultima categorizzazione, la fondazione ISMU⁴ ha definito 10 ulteriori categorie di migranti (e alcune sotto-categorie), con diversi status giuridici: 1) Richiedenti protezione internazionale [1a: Dublinanti]; 2) Beneficiari di protezione internazionale [2a: Rifugiati; 2b: Beneficiari di protezione sussidiaria]; 3) Coloro che hanno ricevuto un diniego; 4) Lavoratori [4a: Lavoratori stagionali; 4b: Lavoratori altamente qualificati]; 5) Studenti; 6) Lungo soggiornanti; 7) Minori stranieri non accompagnati; 8) Familiari ricongiunti; 9) Cittadini stranieri comunitari; 10) Irregolari.

⁴ Fondazione Ismu, *Ventunesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, FrancoAngeli, 2015, pp. 306-319.

SINTESI

La finalità principale di questo lavoro è individuare le nuove politiche per governare con efficacia, efficienza e nel rispetto del diritto nazionale e internazionale i flussi migratori in Europa e Italia, a partire dalle evidenze che emergono dall'analisi statistica degli stranieri nell'Unione europea e in Italia e dalle criticità rilevate nell'applicazione del testo unico sull'immigrazione, attualmente in vigore.

1. GLI IMMIGRATI IN EUROPA: IN ITALIA L'8,2% DELLA POPOLAZIONE E SONO DECISIVI PER COMPENSARE LA FLESSIONE DEGLI ITALIANI

Su 500 milioni di europei dell'Unione, solo il 6,9% è costituito da immigrati: la quota di stranieri varia dal 45,9% del Lussemburgo allo 0,3% della Polonia, mentre l'Italia con una quota dell'8,2% è allineata agli altri grandi paesi come la Germania (9,3%), il Regno Unito (8,4%) e la Francia (6,6%). Nel nostro Paese l'aumento significativo degli immigrati nel corso dell'ultimo decennio ha controbilanciato la flessione degli italiani, consentendo il mantenimento del livello complessivo della popolazione.

Gli immigrati sono molto più giovani dei nativi, soprattutto in Italia

L'età media degli stranieri in Europa è nettamente inferiore a quella degli autoctoni, ma in Italia, dove sono presenti prevalentemente immigrati di prima generazione, la differenza d'età è più rilevante tra nativi e stranieri: -12,3 anni. Nel 2015 si registra una crescita degli immigrati minore di quella osservata negli anni precedenti, soprattutto tra i giovani fino a 14 anni, determinata dall'aumento straordinario delle acquisizioni della cittadinanza italiana (178 mila). Viceversa, la flessione della popolazione italiana determina nel 2015 una riduzione della popolazione in età lavorativa (15-64 anni), dal momento che gli aumenti degli immigrati non riescono a compensare completamente la riduzione degli italiani.

Più della metà degli immigrati in Italia proviene dalla Romania, Albania, Marocco, Cina e Ucraina

Il 51,1% degli immigrati in Italia proviene da cinque paesi: Romania (22,6%), Albania (9,8%), Marocco (9%), Cina (5,3%) e Ucraina (4,5%). Dalla Romania e dall'Ucraina provengono quote maggiori di donne, mentre dall'Albania, dal Marocco e dalla Cina percentuali maggiori di uomini, a causa della diversa domanda di professioni (servizi alla persona per le immigrate e lavori nell'industria, costruzioni e agricoltura per i maschi).

Gli ingressi annuali degli immigrati: in netta flessione in Italia

Il numero degli ingressi annuali degli immigrati consentono di stimare le risorse che devono essere utilizzate annualmente per accoglierli: nel 2014, il paese con il maggior numero d'ingressi nel 2014 è la Germania (790 mila), seguita dal Regno Unito (551 mila) e dall'Italia

(248 mila) che, tuttavia, registra una netta flessione rispetto ai 512 mila ingressi del 2007 (-267 mila, pari a -51,8%). In conclusione, l'Unione europea ha bisogno, per conservare il livello attuale della sua popolazione, di un flusso annuale di circa 2,9-3 milioni d'immigrati all'anno nel 2014, 300 mila unità in più rispetto al 2013 (2,6 milioni), che può essere garantito da una governance meno isterica e più pragmatica dei flussi migratori.

I permessi di soggiorno: nessuna invasione di migranti, che invece diminuiscono

Nonostante gli allarmismi, non c'è stata alcuna invasione dei migranti extra-comunitari, perché il numero dei permessi di soggiorno rilasciati dai paesi dell'Unione europea nel 2008 (2,5 milioni) è diminuito dell'8% nel 2014 (2,3 milioni), soprattutto in Italia (-62,9%) e questa flessione è confermata anche dai dati parziali del 2015.

In Italia diminuisce la quota dei permessi di soggiorno rilasciati per lavoro e aumenta quella per motivi familiari (ricongiungimenti familiari): questo fenomeno segnala che nel nostro Paese è in atto un progressivo consolidamento delle comunità di stranieri già insediate.

L'84% degli immigrati risiede nelle regioni del Centro-Nord

L'84,1% dei poco più di 5 milioni d'immigrati presenti nel nostro Paese nel 2015 risiede nelle regioni del Centro-Nord e solo il 15,9% nel Mezzogiorno: poiché sono nella stragrande maggioranza persone che lasciano il proprio paese per cercare un'occupazione, si fermano nelle regioni dove è maggiore la domanda di lavoro. Le donne sono in maggioranza (52,6%), soprattutto nel Nord-Ovest (72,5%). La regione con il maggior numero d'immigrati è la Lombardia (1,1 milioni, pari al 22,9% del totale), mentre quella con la quota minore è il Molise (12 mila, pari allo 0,2% del totale).

La quota maggiore di naturalizzati si registra in Valle d'Aosta (83,4 per mille stranieri), mentre quella con la quota minore di stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza italiana è la Campania (12,1 per mille).

2. I RIFUGIATI: NELL'UNIONE EUROPEA SOLO L'8,8% DEL TOTALE NEL MONDO (0,7% IN ITALIA)

Nel 2015 i rifugiati riconosciuti e le persone a cui è stata concessa un'altra forma di protezione internazionale sono complessivamente nel mondo, secondo l'UNHCR, 16,1 milioni: di questi solo 1,3 milioni sono ospitati nei 28 paesi dell'Unione europea (8,3% del totale), tra cui l'Italia (118 mila, pari allo 0,7%). I paesi che ospitano il maggior numero di rifugiati sono la Turchia (2,5 milioni), il Pakistan (1,6 milioni), il Libano (1,1 milioni) e la Giordania (664 mila). La crescita del numero dei rifugiati nel mondo negli ultimi 5 anni è stata molto intensa (+52,8%), mentre nel totale dei paesi dell'Unione si registra una lieve flessione (-4%), con molte eccezioni, soprattutto in Grecia (+1,994,1%) e in Italia (+109,3%).

Il paese dal quale proviene il maggior numero di rifugiati è la Siria (4,9 milioni), seguita dall'Afghanistan (2,7 milioni), dalla Somalia (1,1 milioni), dal Sudan del Sud (779 mila) e dal Sudan (629 mila).

Gli arrivi complessivi per mare in Italia dei migranti sono stati 170 mila nel 2014, 154 mila nel 2015 e 48 mila nei primi cinque mesi del 2016, in linea con gli sbarchi degli stessi primi 5 mesi del 2015. Complessivamente l'attuale dinamica degli sbarchi dei migranti in Italia non presenta alcun carattere di eccezionalità e di emergenza, diversamente da quanto sostenuto da alcuni.

Le richieste d'asilo: in Italia solo il 6,6% del totale europeo

Non stupisce, alla luce dei conflitti e delle carestie che hanno devastato molti paesi del Medio Oriente e dell'Africa, che le richieste di asilo nei paesi dell'Unione europea siano aumentate da poche decine di migliaia del 2014 a oltre 170 mila dell'ottobre del 2015, per subire un repentino ridimensionamento nei primi mesi del 2016, a causa della chiusura della rotta balcanica seguita agli accordi con la Turchia. Tra gli Stati membri, il paese che ha ricevuto nel 2015 il maggior numero di richieste di protezione internazionale è la Germania (442 mila), seguita dall'Ungheria (174 mila), dalla Svezia (156 mila), dall'Austria (86 mila) e dall'Italia (83 mila). In Italia l'aumento del numero di richieste d'asilo rispetto al 2013 è rilevante, dal momento che è più che triplicato, ma questa dinamica trova una spiegazione nel numero tradizionalmente basso delle richieste di asilo nel nostro Paese, considerato solo di transito: con l'intensificarsi dei vincoli della Commissione europea per una più rigida applicazione dell'accordo di Dublino, molti migranti, anche quelli che non provenivano da paesi in guerra, consapevoli di non poter raggiungere altri stati europei, hanno preferito fare domanda d'asilo in Italia e avere così un titolo per potervi rimanere legalmente fino alla conclusione dell'iter.

Respinto in Italia il 58% delle domande d'asilo: 100 mila immigrati irregolari

Oltre la metà delle domande d'asilo presentate in Italia è stata respinta (58,6%; il 41,5% è stato accolto): il tasso di non accoglimento del nostro Paese è superiore di 10 punti percentuali rispetto a quello della media europea (48,1%), dei paesi del Nord Europa come la Svezia (27,8%) e la Germania (43,5%), ma è superato dalla Francia (73,5%), Spagna (68,5%) e dal Regno Unito (63,3%). L'aumento dei dinieghi da parte dell'Italia dal 2008 al 2015 di più della metà delle domande d'asilo (119 mila migranti) si traduce nella probabile presenza nel nostro paese di decine di migliaia di persone che, una volta non ammesse alla protezione, non hanno più titolo per rimanere sul territorio legalmente né possono regolarizzare la propria posizione anche se in possesso di una proposta o di un contratto di lavoro. Tre quarti degli immigrati a cui è stata respinta la domanda d'asilo provengono da 9 paesi: Nigeria, Pakistan, Mali, Gambia, Bangladesh, Ghana, Senegal, Tunisia e Costa d'Avorio, ma

anche da paesi in guerra come la Nigeria, l'Afghanistan e l'Eritrea.

Forti divari nel tasso d'accoglimento delle domande d'asilo tra le commissioni territoriali

Il tasso d'accoglimento è molto differenziato tra le commissioni territoriali per il diritto all'asilo: dall'83,9% di Bologna al 15,7% di Cagliari, con una differenza di quasi 70 punti percentuali, a fronte di una media nazionale del 41,5%. I motivi di questa elevata disparità di valutazione delle domande d'asilo sono probabilmente riconducibili al fatto che le commissioni intercettano profughi di diversa provenienza, in relazione alla loro collocazione geografica (per esempio quella di Gorizia, con un tasso d'accoglienza elevatissimo, è interessata quasi esclusivamente dai flussi della rotta dei Balcani occidentali, con un alto numero di siriani).

3. GLI IMMIGRATI E IL MERCATO DEL LAVORO. RALLENTA LA CRESCITA: È FINITO UN CICLO

La crescita del numero degli stranieri in età lavorativa subisce un progressivo rallentamento a partire dal 2009, fino al 2015, nel quale si registra la più bassa crescita (soltanto +78 mila unità): questa dinamica, se continuerà nel corso dei prossimi anni, non garantirà più lo stesso livello della popolazione in età lavorativa complessiva, dal momento che gli immigrati non compenseranno completamente il calo degli italiani, creando serie criticità nell'offerta sia di figure professionali non qualificate ricoperte normalmente dagli stranieri, sia di figure qualificate esercitate storicamente dagli italiani. Solo per un po' di tempo questo problema sarà risolto attingendo al vasto bacino dei disoccupati e degli inattivi disponibili a lavorare. La Caritas ipotizza che la minore crescita degli stranieri sia dovuta a un'immigrazione ormai giunta alla "saturazione" nelle regioni del Centro-Nord e, in generale, a un cambiamento di questo fenomeno caratterizzato sempre più da progetti migratori maggiormente mirati alla consapevolezza e alla stabilizzazione definitiva nel nostro Paese. Secondo la Fondazione Ismu, questo è un segnale che fa pensare che sia finito un ciclo e che si stia andando verso un modello di immigrazione meno di "assalto" e più conseguente a progetti di vita "maturi e consapevoli", collegato alle trasformazioni geo-politiche e ai conflitti che investono le regioni del Medio Oriente e dell'Africa sub-sahariana.

Le dinamiche per condizione professionale (occupati, disoccupati e inattivi) degli stranieri e degli italiani, sono molto diverse: gli stranieri che hanno perso il lavoro per la crisi economica per due terzi si attivano alla ricerca di una nuova occupazione e per un terzo smettono di cercarlo (probabilmente lavorano in nero); gli italiani nella stessa condizione cercano una nuova occupazione, ma anche una quota elevata d'inattivi rientra tra le forze di lavoro per cercare un lavoro, soprattutto tra le donne a causa della perdita di reddito di lavoro nella famiglia determinata dalla disoccupazione del partner (la crisi ha colpito maggiormente i lavoratori maschi).

In estrema sintesi, in otto anni dall'inizio della crisi si sono persi in Italia complessivamente poco più di 700 mila posti di lavoro, ma gli italiani ne hanno persi 1,4 milioni, mentre gli stranieri ne hanno guadagnati poco meno di 700 mila.

Il tasso di disoccupazione degli immigrati è superiore a quello degli italiani, solo in Italia

In tutti i paesi europei il tasso d'occupazione degli immigrati è inferiore a quello degli autoctoni, con l'esclusione dell'Italia dove è invece superiore (nel 2015, 58,9%, a fronte del 56% degli italiani), per la predominanza di migranti di prima generazione che lasciano il proprio paese principalmente per cercare un lavoro meglio remunerato. Infatti, questo fenomeno non si manifesta nelle regioni del Nord d'Italia, dove l'immigrazione è più consolidata con la presenza anche d'immigrati di seconda generazione. La crisi economica ha colpito maggiormente gli stranieri maschi, perché le donne immigrate sono occupate in settori economici meno colpiti dalla recessione, in particolare quelli dei servizi collettivi e personali, che comprendono anche colf e badanti.

Agli immigrati sono riservati solo i lavori non qualificati

Agli immigrati sono riservati solo i lavori non qualificati, in gran parte rifiutati dagli italiani: gli stranieri non riducono l'occupazione degli italiani (effetto concorrenza) ma occupano progressivamente le posizioni meno qualificate abbandonate dagli autoctoni, soprattutto nei servizi alla persona, nelle costruzioni e in agricoltura, con una funzione di complementarietà in un mercato del lavoro sempre più polarizzato che tende a offrire agli italiani il lavoro più qualificato e meglio retribuito, mentre gli immigrati tendono a essere impiegati nel segmento meno qualificato, dove il lavoro è prevalentemente manuale, più pesante, con remunerazioni modeste e con contratti non stabili. Le mansioni maggiormente diffuse tra le donne immigrate sono quelle di colf, badanti, cameriere, addette alle pulizie di uffici e commesse, mentre tra gli uomini i lavori più diffusi sono quelli di operaio edile, facchino, cameriere e cuoco, bracciante, autista e saldatore. Solo tra le donne immigrate si registrano nelle prime 30 mansioni per numerosità 6 professioni altamente qualificate, come quelle di infermiera e d'imprenditrice e responsabile di piccole aziende. Anche se tra le prime 30 mansioni esercitate dagli immigrati maschi non si trova alcuna professione altamente qualificata, vi sono alcuni indizi di mobilità sociale ascendente nell'alta percentuale di artigiani e operai specializzati.

Più di un terzo degli uomini immigrati in part-time vorrebbe lavorare a tempo pieno

La maggiore presenza di lavoratori part-time tra gli immigrati rispetto agli italiani, soprattutto tra le donne, è determinata dalla maggiore diffusione del tempo parziale

involontario: infatti, la quota degli immigrati che vorrebbero lavorare un numero maggiore di ore (29,1%) è nettamente superiore a quella degli italiani (15,8%). Occorre osservare a questo proposito che quote elevate di lavoratori a tempo parziale involontario, soprattutto tra i lavoratori maschi, segnalano possibili fenomeni di lavoro grigio e cioè di lavoratori che sono retribuiti per un numero minore di ore rispetto a quelle effettivamente lavorate (i falsi part-time) oppure di lavoro nero parziale (una parte dello stipendio è pagata in modo irregolare), come emerge da una recente ricerca dell'Istat.

Solo lo 0,4% degli immigrati trova il lavoro attraverso i centri pubblici per l'impiego

Le differenze per cittadinanza nei canali utilizzati per trovare l'attuale lavoro sono molto rilevanti: oltre il 60% degli immigrati ha utilizzato con successo la propria rete di parenti e amici, mentre solo poco più di un quinto tra gli italiani usa questo canale informale. Il secondo canale per importanza utilizzato dagli stranieri è la ricerca diretta presso il datore di lavoro, mentre tra i nativi ha avuto più successo l'inizio di un'attività autonoma. Viceversa, l'efficacia dei servizi pubblici e privati per il lavoro nell'intermediazione tra domanda e offerta appare decisamente modesta: solo lo 0,4% degli immigrati ha trovato l'attuale lavoro attraverso i centri pubblici per l'impiego (1,8% tra gli italiani), il 4,1% ricorrendo alle agenzie private per il lavoro (2,1% tra gli italiani).

La criticità determinata dall'assoluta inefficacia dei centri pubblici per l'impiego nel far incontrare gli immigrati e i datori di lavoro (per gli italiani non va molto meglio) assume un rilievo particolare non solo per la possibilità di un loro migliore inserimento nel mondo del lavoro e per contrastare il lavoro nero, ma anche più in generale per una loro migliore integrazione nella società e per la riduzione dei problemi legati alla condizione di irregolarità. Infatti, in tutti i più sviluppati paesi europei, è in particolare in Germania e nel Regno Unito, il *Public Employment Service* (PES) rappresenta l'interfaccia obbligato soprattutto dei richiedenti asilo. Se nel centro d'accoglienza si provvede al vitto, all'alloggio, al corso obbligatorio per l'insegnamento della lingua nazionale e all'assistenza sanitaria del richiedente asilo, il centro per l'impiego inizia subito i colloqui d'orientamento per verificare se le sue competenze professionali corrispondono a quelle richieste dalle imprese ed eroga gli altri servizi di politica attiva, tra i quali l'inserimento lavorativo. La maggior parte di richiedenti asilo in Italia, invece, difficilmente intraprende percorsi di formazione professionale e di inserimento lavorativo poiché tali attività non rientrano nei servizi offerti dagli enti gestori dei centri d'accoglienza. Solo il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) assicura alcuni di questi percorsi (non l'inserimento lavorativo), ma i posti complessivi sono attualmente 20.000, circa un sesto del totale. Questa situazione inaccettabile, anche per i riflessi negativi sulla percezione della sicurezza da parte dei cittadini, è determinata sia dall'assenza di una legislazione

stringente sull'integrazione, come è prevista negli altri paesi, sia dalla assoluta inadeguatezza dei centri per l'impiego, che innanzitutto non hanno la dotazione di personale minima per svolgere i loro compiti istituzionali (aiutare i disoccupati a trovare un nuovo lavoro) e tantomeno di erogare i servizi di politica attiva ai richiedenti asilo.

Il tasso di disoccupazione degli immigrati è superiore a quello dei nativi

In tutti i paesi europei, e anche in Italia, il tasso di disoccupazione degli immigrati è superiore a quello dei nativi, è aumentato nel periodo di crisi economica e tende a diminuire negli ultimi 2 anni: solo in Germania diminuisce incessantemente per i due gruppi dal 2005 al 2015.

Nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione degli immigrati è inferiore a quello degli italiani

Diversamente dalle regioni del Centro-Nord, solo nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione degli immigrati è inferiore a quello degli italiani: Questo fenomeno si può spiegare tenendo presente che in tutti i paesi con una più lunga storia d'immigrazione gli stranieri di seconda generazione sono maggiormente colpiti durante le fasi di recessione del mercato del lavoro rispetto ai nazionali, per la minore tutela contrattuale e il carattere maggiormente precario dei lavori che svolgono. Infatti, nelle regioni italiane del Nord, dove la presenza degli stranieri è maggiore e di più lunga durata, si osserva un più accentuato aumento del tasso di disoccupazione, mentre nel Mezzogiorno, dove risiede solo il 4,6% della popolazione straniera in età lavorativa, gli immigrati registrano tassi di disoccupazione inferiori agli italiani.

Solo per gli stranieri, il tasso di disoccupazione non si abbatte con l'aumento del livello d'istruzione

Mediamente il tasso di disoccupazione diminuisce drasticamente con l'aumento del livello d'istruzione, ma tra gli immigrati la differenza del valore di questo indicatore tra chi ha conseguito solo la licenza media e chi è laureato è insignificante. Questo fenomeno è facilmente spiegabile considerando che gli emigrati sono sovra istruiti rispetto alla mansione svolta e in particolare una quota rilevante di laureati svolge un lavoro non qualificato o un'attività manuale, che presenta caratteristiche di precarietà molto elevate e la frequente alternanza tra fasi di lavoro e di disoccupazione.

La disoccupazione di lunga durata colpisce prevalentemente gli italiani

L'incidenza dei disoccupati di lunga durata (da un anno e oltre) sul totale è superiore tra gli italiani rispetto agli stranieri, probabilmente perché gli immigrati che si sono trasferiti in Italia per lavoro hanno maggiore bisogno di ritrovare più celermente una nuova occupazione, anche in relazione alla necessità di rinnovo del permesso di soggiorno, non disponendo di reti familiari che posso sostenerli. È anche probabile che gli immigrati beneficino

per periodi più brevi dei sussidi di disoccupazione, a causa delle più frequenti interruzioni del lavoro e della maggiore quota di part-time.

Meno immigrati sono inattivi

Il tasso d'inattività in Italia, oltre a essere nettamente superiore a quello della media europea, presenta una particolarità: quello degli italiani è superiore mediamente di 10 punti percentuali rispetto a quello degli immigrati, anche se il differenziale diminuisce nel tempo. Anche questa evidenza mostra la particolare caratteristica dell'immigrazione italiana che è in gran parte di prima generazione ed ha come primaria strategia migratoria il lavoro e non può permettersi di essere inattiva (se lo è, probabilmente per una parte consistente lavora in nero).

La segregazione tra le mura domestiche delle donne di alcune cittadinanze

Il tasso d'inattività delle donne immigrate presenta differenze molto rilevanti in relazione alla loro cittadinanza: il valore di questo indicatore, cioè la quota di donne straniere che non lavorano e non cercano neppure un'occupazione, varia dal valore minimo del 15,1% della comunità filippina, al valore massimo del 92,6% di quella egiziana, con una differenza di 78 punti percentuali (solo 23 punti tra gli uomini). Tassi d'inattività molto alti si osservano anche per le donne immigrate dal Pakistan (90%), Bangladesh (84%), India (79,5%) e Marocco (66,1%). Le ragioni di queste disparità così forti nel tasso d'inattività fra le donne immigrate possono essere probabilmente rintracciate nei condizionamenti culturali e religiosi dei paesi d'origine, nei ruoli differenti che ha la donna in quei paesi e in fenomeni di segregazione tra le mura domestiche, ma soprattutto nei diversi progetti migratori. Infatti, le strategie migratorie delle donne provenienti dai Paesi dell'Est che fanno parte dell'Unione europea, anch'esse con un alto tasso di attività, di gran lunga superiore a quello delle donne italiane, si possono definire in gran parte "circolari": i flussi di andata e ritorno dai loro rispettivi paesi si espandono o si restringono in relazione alle fasi cicliche dell'economia e sono in gran parte finalizzati accumulare risorse sufficienti per ritornare in patria e vivere la restante parte della vita un relativo benessere economico. Viceversa, le donne pakistane, egiziane, indiane, del Bangladesh e marocchine, che presentano tassi d'inattività altissimi, sono venute in Italia prevalentemente a causa dei ri-congiungimenti familiari e spesso riproducono in Italia il ruolo loro assegnato nel paese d'origine, nella cura della casa e dei figli. Spesso la scarsa conoscenza della lingua italiana aggrava il loro isolamento.

Solo 16 immigrate su 100 non cercano lavoro a causa dell'inadeguatezza dei servizi di cura dei bambini e degli anziani non autosufficienti

Delle circa 890 mila donne italiane che sono inattive perché devono prendersi cura dei figli o di persone non autosufficienti o sono in maternità, il 22% dichiara che non ha cercato lavoro perché nella zona in cui vive i servizi

di supporto alla famiglia, compresi quelli a pagamento (baby-sitter e assistenti per anziani), sono assenti, inadeguati o troppo costosi e il 77,9% afferma che non ha cercato lavoro per altri motivi. Una quota maggiore di donne immigrate dichiara di essere inattiva per altri motivi personali e solo il 16% per l'inadeguatezza dei servizi di cura dei bambini e delle persone non autosufficienti: di conseguenza, circa 45 mila madri immigrate potrebbero rientrare nel mercato del lavoro se i servizi per l'infanzia fossero più diffusi e meno costosi. Queste informazioni portano a concludere che la scelta di non cercare un'occupazione da parte della grande maggioranza delle donne inattive per motivi familiari, sia italiane sia immigrate, è in gran parte volontaria, anche se in alcuni casi condizionata da stereotipi di genere e da motivi culturali, come è emerso dal fenomeno del confinamento delle donne fra le mura domestiche. Del resto, anche nei 28 Stati membri dell'Unione europea il 50% dei bambini sotto i tre anni è assistito dai genitori, e solo il 28% è affidato agli asili nido (23% in Italia).

Il lavoro nero degli immigrati: nel 2002 era il 34%, nel 2015 "solo" il 6,9%

Secondo la fondazione ISMU, il fenomeno del lavoro nero tra gli immigrati, che coinvolgeva nel 2002 oltre un terzo della popolazione straniera (34%) si è ridotto fino al 6% nel 2013 (294 mila unità), per aumentare lievemente nel 2015 (404 mila, pari al 6,9%).

4. L'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI: MENO PAGATI, PIÙ POVERI, POCO ISTRUITI, MA FANNO CRESCERE IL PIL

L'integrazione degli immigrati è analizzata sulla base di alcuni temi, con l'obiettivo prioritario d'individuare le politiche che meglio possono facilitare l'inclusione sociale e lavorativa dei migranti.

Le ragioni dell'emigrazione: in Italia oltre la metà per lavoro

Quasi il 50% degli immigrati di prima generazione si trasferisce in Italia per lavorare. Anche se il permesso di soggiorno può essere chiesto solo in presenza di un'offerta di lavoro da parte di un'impresa, oltre l'80% lo trova successivamente all'ingresso. Infatti, i datori di lavoro difficilmente assumono un lavoratore senza aver potuto effettuare un colloquio di persona e probabilmente in soli pochi paesi i centri pubblici per l'impiego e le agenzie per il lavoro private sono in grado di fare una selezione efficace dei candidati direttamente nel loro paese di provenienza. Più realistico è pensare a una legislazione che consenta loro di recarsi nel paese di destinazione, per il tempo necessario per effettuare il colloquio.

Gli ostacoli per entrare nel mercato del lavoro: il mancato riconoscimento della qualifica professionale è il maggiore per gli immigrati in Italia

Tra i migranti occupati che hanno incontrato ostacoli per entrare nel mercato del lavoro, la quota maggiore lamenta il mancato riconoscimento della qualifica professionale, seguito dalla scarsa conoscenza della lingua italiana e dagli ostacoli per ottenere il permesso di soggiorno.

Aumenta in Italia il gap tra il reddito degli stranieri e quello degli autoctoni

Non stupisce che il reddito degli stranieri sia inferiore a quella dei nativi, dal momento che svolgono prevalentemente professioni non qualificate e meno retribuite, ma è più difficile spiegare perché in Italia durante la crisi economica il reddito degli stranieri diminuisca, mentre quello degli autoctoni sia sostanzialmente stagnante: nella media dei 27 paesi europei questo fenomeno non si manifesta perché il reddito di stranieri e autoctoni aumenta dal 2010. Insomma, come è già emerso precedentemente, il ricorso ai lavoratori immigrati in Italia non è solo determinato dalla necessità da parte delle imprese italiane di coprire posizioni lavorative in mansioni usuranti, ma anche di comprimere il costo del lavoro nel ciclo recessivo, operazione che è possibile solo con gli stranieri, dal momento che il loro reddito netto medio diminuisce nel corso dell'ultimo decennio (-881 euro), mentre aumenta per gli italiani (+1,8 mila euro).

Il 48% degli immigrati in Italia è a rischio di povertà o esclusione sociale

In Italia si registra una delle quote più elevate d'immigrati a rischio di povertà o di esclusione sociale (48,2%, a fronte del 40,6% nell'Unione europea). Anche il 39,2% dei bambini e adolescenti figli d'immigrati residenti in Italia è a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Aumenta sensibilmente il numero degli immigrati che ottiene la cittadinanza italiana

Nel 2014, il 2,6% degli stranieri ha ottenuto la cittadinanza italiana, valore che è in linea con quelli che si registrano in altri grandi paesi europei (3,5% nel 2015), ma solo negli ultimi anni si osserva un aumento significativo dei naturalizzati. Questa dinamica si spiega tenendo conto che la legislazione italiana prevede che la richiesta di acquisizione della cittadinanza può essere effettuata dallo straniero nato e residente in Italia senza interruzioni fino ai diciotto anni, oppure dopo dieci anni di residenza legale in Italia, ridotti a cinque anni per coloro cui è stato riconosciuto lo status di apolide o di rifugiato e a quattro anni per i cittadini di Paesi della Comunità Europea. Di conseguenza questi requisiti sono stati raggiunti in Italia, con una storia migratoria molto recente, solo dopo il 2010.

La carta blu EU usata solo in Germania

La carta blu dell'unione europea, riservata solo allo straniero altamente qualificato, è scarsamente utilizzata in Europa, con la sola esclusione della Germania che ha rilasciato oltre 12 permessi di questo tipo (165 in Italia),

perché le norme sono eccessivamente stringenti. La Commissione europea ha proposto una profonda revisione della normativa per ampliare la sua diffusione.

L'Italia è il paese che ospita gli immigrati con il più basso livello d'istruzione, il Regno Unito il più alto (quasi la metà sono laureati)

Tra i grandi paesi europei, l'Italia ospita gli immigrati con il più basso livello d'istruzione (quasi la metà ha conseguito al massimo la licenza media, il 39% è diplomato e solo l'11% laureato), il Regno Unito quelli più istruiti (il 47% è laureato). Occorre osservare che nel Regno Unito l'elevata quota d'immigrati con un alto livello di studio è stata una precisa scelta del sistema produttivo e del governo, perché nel corso di 10 anni i livelli d'istruzioni si sono modificati in modo profondo, determinando la flessione di 5 punti percentuali degli stranieri con al massimo la licenza media, la diminuzione dei diplomati di quasi 18 punti percentuali e la corrispondente crescita dei laureati di oltre 22 punti. Viceversa, in Italia non cambia nulla in questi ultimi 10 anni: la scelta del sistema produttivo è quella di non avvalersi delle competenze innovative di stranieri con alti livelli di qualificazione.

All'Italia il primato negativo del maggiore tasso di Neet in Europa

L'Italia ha il non invidiabile primato di essere il paese europeo con la più elevata percentuale di giovani Neet (non lavorano, non studiano e non frequentano corsi di formazione professionale) 15-29enni sull'intera popolazione della stessa età, sia tra gli immigrati (35,4%) sia tra gli italiani (24,5%). Un tasso di Neet meno elevato tra gli stranieri si registra nella media europea (22,6%) in Germania (19,2%) e nel Regno Unito (13,6%). Ma pur tenendo conto dei fattori di criticità legati al paese di cittadinanza, la caratteristica certa dei giovani immigrati italiani è la loro maggiore difficoltà a transitare dallo studio alla professione, che peggiora nel tempo e che costringe, chi non ci riesce, a rimanere nello stato di Neet. A questo fine è utile osservare che in Europa gli stranieri neodiplomati con una formazione professionale secondaria superiore o post-secondaria non universitaria (i diplomati che hanno conseguito il titolo in una scuola professionale o attraverso corsi di formazione professionale per l'acquisizione della qualifica o del diploma professionale) hanno registrato sistematicamente tassi di occupazione più elevati rispetto a quelli con una istruzione generale secondaria superiore o post-secondaria non universitaria (i diplomati nei diversi tipi di licei). Ciò dimostra che per affrontare efficacemente l'emergenza occupazionale giovanile in Italia, in particolare degli stranieri, occorre intervenire innanzitutto nella scuola per favorire l'utilizzo dell'apprendistato per il conseguimento della qualifica e del diploma professionale come canale formativo parallelo e di uguale dignità a quello dei licei, degli istituti tecnici e professionali e della formazione professionale regionale.

L'abbandono scolastico degli stranieri è molto elevato in Italia, ma si sta riducendo molto velocemente

La quota di giovani stranieri residenti in Italia che hanno abbandonato prematuramente gli studi è pari al 34,1%, valore superiore di oltre 9 punti percentuali rispetto a quello che si registra nella media europea (22,2%). Bisogna riconoscere che in Italia il valore di questo indicatore ha subito una netta flessione di 15 punti percentuali negli ultimi 10 anni, superiore a quella degli altri paesi europei. La forte relazione tra il tasso di Neet e il tasso di abbandono scolastico degli immigrati segnala che i due fenomeni sono solo una diversa manifestazione del disagio sociale di una quota significativa di giovani immigrati, che la scuola non riesce a contrastare, anche perché sta perdendo sempre più il suo ruolo di ascensore sociale.

L'integrazione scolastica: il 27% è respinto (14% tra gli italiani)

Le evidenze emerse nel paragrafo precedente sulle difficoltà che incontrano gli immigrati nella scuola sono confortate da una recente indagine dell'Istat sulle criticità dell'integrazione scolastica delle seconde generazioni: per gli stranieri la quota di non ammessi alla classe successiva della scuola secondaria di primo grado (8,7%) è più elevata rispetto a quella che si riscontra per gli italiani (2,7%); gli studenti stranieri conseguono punteggi inferiori alla media in tutte le classi, anche se i risultati degli stranieri nati in Italia sono migliori di quelli dei ragazzi nati all'estero. Per quanto riguarda il rendimento, gli alunni stranieri, compresi quelli nati in Italia, vengono respinti con maggiore frequenza di quelli italiani.

Immigrati: da emergenza a opportunità. Il lavoro degli stranieri vale l'8,7% del PIL: 100 miliardi l'anno

Un recente studio del Centro Studi Confindustria stima l'apporto del lavoro degli immigrati alla creazione di valore aggiunto: dal 1998 al 2007 il PIL totale italiano è salito del 14,4% in termini reali (+1,5% in media all'anno), ma senza gli stranieri sarebbe salito solo del 10,5% (1,1% medio annuo); nei successivi sette anni di crisi (2008-2015) il PIL complessivo è calato del 7,3%, ma sarebbe sceso ancora di più, ovvero del 10,3%, senza i lavoratori immigrati. Il loro contributo al PIL ha raggiunto i 98 miliardi di euro nel 2008, pari al 6,5% del totale, in forte aumento dal 2,3% del 1998. Tale incremento spiega il 37,4% dell'espansione del reddito prodotto nel Paese dal 1998 al 2008. Il peso economico del lavoro straniero ha continuato a crescere durante la crisi, superando i 120 miliardi nel 2015.

Le rimesse all'estero degli immigrati: -0,3% del PIL

Secondo i dati della Banca d'Italia le rimesse degli immigrati trasferite dall'Italia ai paesi d'origine attraverso i canali ufficiali sono aumentate da 0,8 miliardi del 1995 a 7,4 miliardi del 2011, per diminuire a 5,3 miliardi del 2015. A questi valori occorre aggiungere le rimesse attraverso canali informali che fanno aumentare l'importo

totale tra il 10% e il 30%, a seconda del modello di stima adottato. La forte flessione del valore delle rimesse negli ultimi anni è da addebitare principalmente al crollo di quelle verso la Cina, determinate anche dagli effetti di una indagine della polizia tributaria sul trasferimento di denaro, anche di provenienza illecita, per acquistare merce a basso costo senza dichiararla alla dogana. Se le rimesse costituiscono per l'Italia un modestissimo flusso netto negativo (-0,3% del PIL nel 2015), viceversa rappresentano in molti paesi in via di sviluppo la più grande forma di finanziamento e di miglioramento delle condizioni di vita, come accadeva per gli italiani nel passato. Per alcuni piccoli paesi, come per esempio la Moldavia che registra massicci movimenti migratori verso l'Italia, le rimesse costituiscono una quota importante del PIL (26,2%), ma anche una dispersione del capitale umano.

Il costo dell'accoglienza dei rifugiati: 13 mila euro l'anno a richiedente asilo in Italia

Il paese che spende di più per l'accoglienza dei rifugiati (costo annuo pro-capite) è l'Olanda (24 mila euro), seguita dal Belgio (19,2 mila), dalla Finlandia (13,9 mila) e dall'Italia (12,8 mila, pari a 35 euro al giorno), mentre quello che spende meno è il Regno Unito (2,5 mila euro), con una differenza di oltre 21 mila euro rispetto ai Paesi Bassi. Differenze così alte tra i paesi europei dovrebbero essere ridotte su iniziativa della Commissione europea, stabilendo i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate ai richiedenti asilo e sistemi autonomi di valutazione dei loro risultati.

Si sente italiano solo un ragazzo straniero su tre e quasi la metà vorrebbe vivere da grande in uno Stato estero

Il 37,8% degli alunni stranieri che frequentano la scuola secondaria si sente italiano, il 33% si considera straniero e il 29,2% non ha ancora deciso in quale paese identificarsi. La quota di chi si sente italiano raggiunge quasi la metà tra gli stranieri nati in Italia (47,5%), mentre scende al 17% tra i ragazzi nati all'estero; è più elevata tra chi ha la cittadinanza dei paesi dell'Est, mentre è molto bassa tra i cinesi i sudamericani e i filippini. Il 46,5% degli adolescenti stranieri vorrebbe vivere da grande all'estero, ma anche il 42,6% degli italiani. Quasi la metà dei ragazzi moldavi, cinesi e ucraini vorrebbe restare, da grande, nel nostro Paese.

5. LA POPOLAZIONE EUROPEA CRESCE SOLO GRAZIE AGLI IMMIGRATI. IN ITALIA DIMINUISCE PERCHÉ GLI STRANIERI NON AUMENTANO A SUFFICIENZA. L'EQUILIBRIO DEMOGRAFICO DELLA GERMANIA SALVATO DAI SIRIANI

Il primo gennaio del 2016 la popolazione complessiva dell'Unione europea è aumentata rispetto al 1° gennaio del 2015 di 1,8 milioni (da 508,3 milioni a 510,1 milioni), nonostante il saldo naturale – la differenza tra il numero dei nati vivi e quello dei morti – sia stato per la

prima volta negativo (-135 mila unità): ciò è stato possibile solo grazie a un saldo migratorio – la differenza tra il numero di immigrati e quello di emigrati – positivo (1,9 milioni di unità) e superiore a quello naturale. Viceversa, in Italia la popolazione è diminuita, dal 1° gennaio 2015 al 1° gennaio del 2016, di 131 mila unità, da 60,8 milioni a 60,7 milioni, perché il saldo naturale negativo non è stato compensato da un saldo migratorio positivo e superiore. In poche parole, in Italia sono morte più persone di quante ne siano nate, con una differenza negativa di 162 mila unità, che non è stata compensata dalla differenza positiva tra immigrati ed emigrati italiani e stranieri (saldo migratorio di 32 mila unità). La Germania nello stesso periodo, nonostante abbia un saldo naturale negativo superiore a quello dell'Italia (-187 mila unità), registra una elevata crescita della popolazione di 964 mila unità, perché il saldo migratorio è di gran lunga superiore al saldo naturale (1,2 milioni di unità), grazie all'elevato flusso d'immigrati, soprattutto di richiedenti asilo provenienti dalla Siria, nel corso del 2015.

Per mantenere l'attuale livello della popolazione in età lavorativa serve un flusso aggiuntivo di 157 mila immigrati l'anno

Si prevede che per mantenere sostanzialmente inalterata la popolazione italiana dei 15-64enni nel prossimo decennio, assumendo che gli italiani sulla base delle consolidate dinamiche della fecondità e della speranza di vita, diminuiranno dal 2015 al 2025 di 1,8 milioni di unità (-5,2%), l'aumento degli immigrati sarà pari a circa 1,6 milioni di persone (+35,1%), con un flusso d'ingressi annui di 158 mila stranieri nel 2020 e di 132 mila nel 2025 (157 mila in media ogni anno). È questo il fabbisogno d'immigrati dell'Italia, indispensabile per compensare la riduzione della popolazione italiana in età lavorativa causata dalla diminuzione delle nascite, e per salvaguardare l'attuale forza di lavoro indispensabile per garantire l'attuale capacità produttiva del Paese e per rendere sostenibile il sistema previdenziale. Se nelle regioni del Nord e del Centro si registrerà un contenuto aumento della popolazione complessiva grazie all'apporto degli immigrati, nel Mezzogiorno si prevede una netta flessione della popolazione in età lavorativa (-774 mila) determinata dalla diminuzione della popolazione italiana non compensata dall'aumento di quella straniera.

Previsioni della domanda di professioni nel 2025: cresce la richiesta di mestieri altamente qualificati, appannaggio degli italiani

Secondo le previsioni del Cedefop per il 2015, le maggiori opportunità di lavoro si registreranno nei mestieri altamente qualificate degli imprenditori e dirigenti, delle professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione e delle professioni tecniche, che sono appannaggio quasi esclusivo degli italiani.

La quota di occupati che svolgono professioni non qualificate, nelle quali gli immigrati sono in larga maggioranza, non subirà alcuna variazione dal 2015 al 2025, con

la sola esclusione dei lavori domestici e di pulizia, che tuttavia cresceranno solo dal 5,9% al 6,2%. Diminuirà di quasi due punti percentuali anche la quota di occupati che svolgono le mansioni tipiche nelle attività commerciali e nei servizi (commessi, camerieri e cuochi). Sarà in flessione anche la quota di artigiani e di operai qualificati, che rappresentano lo sbocco lavorativo degli uomini immigrati soprattutto dai paesi dell'Est europeo.

S'interrompe in Italia la crescita degli immigrati occupati nei servizi alla persona

Le previsioni del Cedefop sembrano essere confermate almeno per quanto riguarda i lavori domestici presso le famiglie, che registrano, dal 2012 al 2015, una flessione netta degli occupati, in particolare di quelli stranieri (-17,1%, pari a una riduzione di oltre 110 mila unità). Aumenta, seppur in modo contenuto, il numero degli italiani che accettano, forse a causa della crisi economica, queste mansioni, che nel passato erano da molti rifiutate.

6. LE POLITICHE DELL'IMMIGRAZIONE DEGLI STATI NAZIONALI IN EUROPA. IL MIRAGGIO DI UNA POLITICA EUROPEA COMUNE?

Le differenze emerse confrontando i dati dei diversi paesi europei confermano la mancanza di una politica migratoria europea, nonostante l'impulso ad attuare politiche comuni che viene dai trattati di Maastricht, Amsterdam e Lisbona e da numerose direttive in materia di visti, asilo, integrazione sociale degli stranieri extracomunitari e procedura comune e semplificata per chi richiede il permesso di soggiorno. Le politiche per l'immigrazione di fatto sono rimaste uno degli ultimi baluardi della sovranità nazionale.

Per quanto riguarda l'ingresso e soggiorno dei cittadini non comunitari, i singoli stati hanno il potere di regolare i flussi, stabilendo chi far entrare per lavoro o altro motivo, in che modo, in quale numero e per quali lavori: i criteri di ammissione si basano sulle stesse tipologie di strumenti e cioè le quote numeriche, le *shortage occupation list* (liste di profili desiderati), le soglie reddituali o di qualifica professionale. Quanto all'integrazione, la Commissione europea ha presentato nel 2016 il "Piano d'azione" con lo scopo di sostenere gli Stati membri nel processo d'integrazione dei cittadini stranieri e valorizzare il loro contributo economico e sociale.

Anche in materia di asilo, l'Unione prevede, con tre direttive, regole comuni sul riconoscimento degli status di rifugiato o titolare di protezione sussidiaria, sull'accoglienza dei richiedenti asilo e sulle procedure di presentazione ed esame delle domande: ma il recepimento di tali regole comuni ha portato a un'applicazione non uniforme, con prassi e attuazioni proprie per ciascun Stato membro.

La Commissione negli ultimi anni ha ribadito la necessità di rafforzare una politica d'asilo comune attraverso un unico processo decisionale e una ripartizione equa e sostenibile dei richiedenti asilo tra gli Stati membri, all'interno dell'*Agenda europea per la migrazione* del

2015: a oltre un anno dalla sua presentazione il bilancio della sua attuazione non è, per la stessa Commissione, positivo, anche perché solo 2.280 richiedenti asilo su 160.000 previsti sono stati ricollocati nei paesi membri.

Francia: contrasto all'immigrazione illegale, incoraggiamento dell'ingresso di lavoratori qualificati e integrazione dei migranti residenti

Fino al 2007 la Francia ha mantenuto una politica migratoria piuttosto aperta, ma successivamente con la presidenza Sarkozy è stata ostacolata l'immigrazione di lavoratori non sufficientemente qualificati e reso più difficile l'ottenimento della cittadinanza attraverso il matrimonio e i ricongiungimenti familiari.

Per quanto riguarda l'ingresso e soggiorno dei cittadini non comunitari, vi sono due tipi principali di permesso di soggiorno di durata superiore a tre mesi: la carta di soggiorno temporanea che dura al massimo un anno (per motivi di studio, famiglia, attività professionale, etc.) e la carta di residente, decennale e rinnovabile, per coloro che hanno la residenza da almeno 5 anni e hanno sottoscritto il "contratto di accoglienza e integrazione", in base al quale s'impegnano a seguire un corso di formazione civica e, se necessario, di lingua francese. Inoltre, è in corso di discussione una nuova legge che prevede un nuovo permesso pluriennale per incoraggiare i lavoratori qualificati e facilitare la permanenza degli studenti stranieri extracomunitari che abbiano ottenuto la laurea.

In riferimento all'asilo e all'accoglienza, anche in Francia oltre allo status di rifugiato è previsto il beneficio della protezione sussidiaria, qualora la persona sia esposta a una grave minaccia nel paese in cui risiede (pena di morte, tortura, pericolo d'incolumità fisica, etc.). I richiedenti asilo, che vengono ospitati presso i centri d'accoglienza stabili o provvisori, possono lavorare solo nel caso in cui l'esame della domanda duri più di un anno. Anche chi è riconosciuto come rifugiato è tenuto a firmare il "contratto di accoglienza e integrazione" e beneficia di un servizio personalizzato per la ricerca di un impiego e di un alloggio.

In caso di rifiuto definitivo della domanda di protezione (compreso il ricorso), il migrante è obbligato a lasciare il centro che lo ospita entro un mese.

Germania: frontiere aperte a chi è altamente qualificato, parla il tedesco e partecipa a corsi di formazione

La Germania ha una delle legislazioni più aperte per l'ingresso e soggiorno dei cittadini non comunitari molto qualificati, ma dal 2007 una serie di provvedimenti legislativi hanno reso meno restrittivi i criteri per la concessione dei permessi di lavoro abbassando le soglie minime di reddito in alcuni settori, eliminando l'obbligo di verifica della disponibilità di manodopera nativa, facilitando la permanenza degli studenti stranieri extracomunitari laureati nelle università tedesche e adottando la "blue card" in senso decisamente liberale. Per ottenere il permesso di soggiorno occorre acquisire il nulla osta

dell'Agenzia federale dell'impiego (sono esclusi i manager, ricercatori e scienziati), che può essere prorogato nel caso lo straniero lavori almeno per un anno per lo stesso datore di lavoro. Viceversa, possono ottenere la Carta blu EU i laureati specializzati con un contratto di lavoro che preveda uno stipendio annuale di almeno 48 mila euro, ridotto a 38 mila per le professioni in cui c'è carenza di personale.

Per quanto riguarda l'asilo e l'accoglienza, i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria ottengono un permesso di soggiorno a tempo determinato che li autorizza a lavorare e dopo un certo numero di anni possono chiedere quello di durata illimitata. In caso di non accoglimento della domanda di protezione e d'impossibilità di rientro nel paese d'origine a causa di condanna a morte o rischio di persecuzione, viene accordato un altro tipo di permesso di soggiorno "tollerato": una sanatoria del 2015 ha previsto per quelli che risiedano da più di otto anni, conoscano la lingua tedesca e siano in grado di provvedere al proprio sostentamento un permesso di soggiorno rinnovabile di 2 anni. Per i richiedenti asilo il tempo d'attesa per poter lavorare è stato ridotto a tre mesi e sono state anche semplificate le modalità di approvazione da parte dell'Agenzia federale del lavoro.

Nel 2016 è stata approvata dal Governo una proposta di legge sull'integrazione dei richiedenti asilo con l'obiettivo di creare ulteriori opportunità d'accesso al mercato del lavoro, basata sul principio del "promuovere ed esigere": da un lato si facilita, anche con la formazione professionale, l'ingresso al mercato del lavoro, dall'altro si prevedono alcune sanzioni, come la riduzione delle prestazioni sociali, se il richiedente rifiuta le offerte d'integrazione. Si prevede in ogni caso l'interruzione delle prestazioni e, in determinati casi, l'espulsione in caso di condanna penale o di abbandono del programma.

Le disposizioni principali della proposta di legge sono quattro: concessione ai rifugiati riconosciuti del permesso a tempo indeterminato solo se hanno dimostrato il proprio impegno a integrarsi; creazione con fondi federali di 100.000 nuovi posti di lavoro a basso salario (1 euro l'ora) per facilitare l'ingresso dei richiedenti asilo nel mercato del lavoro e permesso di soggiorno di 2 anni se trovano un'occupazione (sono esclusi i provenienti da paesi di origine sicuri e le persone con alta probabilità di essere espulse); sostegno alla formazione professionale, anche in apprendistato, dei "tollerati" e concessione del permesso di soggiorno se successivamente trovano un lavoro; assegnazione del luogo di residenza obbligatorio per impedire la creazione di ghetti in aree determinate e favorire l'integrazione.

Regno Unito: favorire l'ingresso degli immigrati altamente qualificati e respingere gli irregolari

La disciplina che regola l'ingresso e soggiorno dei cittadini non comunitari nel Regno Unito ha subito numerose modifiche nel tempo, accentuando negli ultimi anni l'at-

teggiamento di favore verso gli immigrati altamente qualificati e quello restrittivo nei confronti dei richiedenti asilo e degli irregolari.

Per ottenere il permesso di soggiorno si applica un sistema a punti, assegnati secondo l'età, la situazione finanziaria, il livello d'istruzione, la qualifica professionale e la conoscenza dell'inglese. Inoltre, tutti, tranne i lavoratori altamente qualificati, sono tenuti a presentare un certificato di sponsorizzazione, per esempio del datore di lavoro che deve dimostrare che non esistono altri candidati altrettanto qualificati nell'Unione europea.

Dall'ottobre del 2013 sono entrate in vigore alcune modifiche alla normativa per facilitare le procedure di assunzione per le aziende e agevolare chi studia nel Regno Unito: il primo canale è riservato agli imprenditori stranieri extracomunitari che vogliono trasferire la propria impresa o agli investitori che vogliono investire almeno un milione di sterline; il secondo canale riguarda i lavoratori specializzati, con una soglia annuale di 20.700 unità, con un reddito minimo di 35 mila sterline. Qualora non si possieda tale requisito il lavoratore straniero può rimanere nel Regno Unito non più di sei anni.

Dal 2002 il Regno Unito ha adottato una normativa finalizzata a ridurre il numero di domande d'asilo, in particolare stabilendo una lista di paesi terzi sicuri i cui cittadini non possono ricevere la protezione internazionale. I richiedenti asilo ricevono un sussidio di 160 sterline al mese e possono lavorare solo dopo 12 mesi dalla presentazione della domanda. In caso di accoglimento della richiesta d'asilo o di protezione umanitaria il rifugiato riceve un permesso di soggiorno della durata di 5 anni che può essere trasformato a tempo indeterminato. In caso di diniego deve lasciare il paese, anche con l'assistenza di alcuni programmi di rimpatrio assistito.

Spagna: più apertura sul lavoro, ma frontiere sigillate. Il ruolo fondamentale delle Comunità autonome

Nonostante la rilevanza dell'immigrazione per lavoro in Spagna soprattutto nella seconda metà degli anni Novanta, non è esistita per molto tempo una policy in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini non comunitari e il paese si è retto sulla tolleranza dell'immigrazione irregolare, dell'economia sommersa e delle regolarizzazioni *ex-post*. Solo con due leggi del 2000 si è stabilito un sistema di regolamentazione in materia di ingresso nel paese, sulle condizioni di rilascio dei visti, sul soggiorno e la permanenza degli stranieri in Spagna: tutti gli extracomunitari che lavorano hanno bisogno di un permesso di soggiorno temporaneo o a tempo indeterminato, ma non è necessario ottenere questa autorizzazione prima di svolgere una attività lavorativa, perché il titolo serve a convalidare il diritto a risiedere in Spagna. Una successiva legge del 2004 consente la possibilità di regolarizzare il proprio status dopo due anni di presenza nel paese, a condizione di aver lavorato per almeno un anno e di conoscere la lingua spagnola: il rilascio della certificazione di "radicamento" compete alle amministrazioni lo-

cali. È possibile ottenere il riconoscimento del “radicamento” dopo tre anni di presenza e la dimostrazione dell’intenzione di avviare un rapporto di lavoro.

Un ruolo fondamentale nelle politiche d’integrazione è giocato dalle Comunità autonome e il Piano strategico di Cittadinanza e Integrazione (PECI) crea un quadro comune per la gestione di queste politiche che investe tutte le amministrazioni pubbliche e la società civile, con le risorse di un apposito “Fondo di sostegno dell’accoglienza e dell’integrazione”. Occorre ricordare che la Spagna è fra i pochi paesi europei in cui gli stranieri regolari hanno diritto di voto nelle elezioni municipali. Nel 2011 è stato introdotto anche il “Rapporto sullo sforzo d’integrazione” che certifica la partecipazione dell’immigrato ad azioni formative sulle leggi e i valori su cui si fonda la Spagna e l’Unione europea. Il numero irrisorio delle richieste d’asilo in Spagna si giustifica con il cambio di strategia degli ultimi anni: la frontiera è stata blindata con il ricorso a una serie di accordi di cooperazione con alcuni paesi terzi (Senegal, Mauritania e soprattutto Marocco) e un complesso apparato di controllo e sorveglianza delle frontiere. In ogni caso, la regolamentazione del diritto d’asilo non presenta caratteristiche molto diverse da quelle degli altri paesi dell’Unione e i richiedenti asilo possono svolgere un’attività lavorativa dopo sei mesi dalla formalizzazione della domanda.

Alcune riflessioni sull’efficacia delle politiche d’integrazione e sulle “misure obbligatorie”

Le politiche d’integrazione obbligatoria verso gli immigrati sono molto diffuse tra i paesi europei e la stessa Unione, attraverso le sue tre istituzioni, le ammette e le incentiva. Di conseguenza sono stati introdotti una sorta di “pre-requisiti” d’integrazione, a partire dalla conoscenza della lingua, necessari e spesso obbligatori non solo ai fini della concessione della cittadinanza, ma anche per l’ingresso e il soggiorno: si è affermata un’idea d’integrazione come misura per controllare i flussi piuttosto che come processo bi-direzionale che coinvolga anche l’immigrato, con il rischio che questi requisiti obbligatori si traducano in ostacoli all’inclusione.

La Corte di giustizia europea, nel riconoscere in linea generale che gli obblighi di integrazione linguistica e di conoscenza civica favoriscono l’effettiva integrazione sociale dei migranti, li ritiene di per sé legittimi anche se richiesti prima dell’ingresso nello Stato, ma ha affermato che le modalità applicative di queste misure non devono essere tali da pregiudicare il perseguimento degli obiettivi delle direttive – l’integrazione sociale del lungo soggiornante e il diritto all’unità familiare – divenendo un ostacolo insormontabile per il richiedente.

Per quanto riguarda gli studi comparativi sulle politiche d’integrazione, da quello elaborato dal Cnel emerge il ruolo positivo della conoscenza linguistica rispetto all’integrazione così come della condizione di occupato regolare; si sostiene, inoltre, che potrebbe essere utile incrementare i corsi di lingua e di educazione civica anche nel luogo di origine, in modo da preparare adeguatamente i

migranti, prima della partenza, sui loro diritti, sulle regole e i valori della società in cui desiderano stabilirsi.

Dall’Agenda europea sulle migrazioni al Migration Compact: strumenti “nuovi” ma inefficaci se finalizzati esclusivamente al controllo delle frontiere esterne, sacrificando i diritti

La risposta, tardiva, della Commissione europea alla situazione di crisi nel Mediterraneo risale a maggio 2015 con l’Agenda europea per la migrazione: ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne, garantire l’attuazione del sistema europeo comune di asilo, promuovendo su base sistematica l’identificazione e il rilevamento delle impronte digitali, realizzare nuova politica di migrazione legale. A oltre un anno dalla presentazione dell’agenda, il bilancio della stessa Commissione non può dirsi positivo: a fronte di una serie di misure adottate per ridurre i flussi irregolari verso e all’interno dell’Europa e per proteggere le frontiere esterne europee – in particolare l’aumento delle capacità e delle risorse disponibili nel 2015 e 2016 per le operazioni congiunte Triton e Poseidon di Frontex, l’adozione dell’approccio hotspot e l’intesa con la Turchia del 18 marzo 2016, l’Italia e la Grecia continuano a essere l’unico approdo possibile e rimangono gli unici Stati competenti all’esame delle domande d’asilo come previsto dal Regolamento di Dublino. I numeri irrisori dei meccanismi di ricollocamento e reinsediamento confermano il fallimento del tentativo di assicurare una maggiore e più equa condivisione della gestione dei flussi. Il 15 aprile 2016 il Governo italiano propone alla Commissione il *Migration Compact*, una strategia Ue per l’azione esterna in materia di migrazioni, sottolineando la necessità di politiche migratorie non più emergenziali, ma ordinate e strategiche, puntando sulla dimensione esterna e incentrandola sul rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi di provenienza e di transito. Si prevedono nuove e innovative fonti di finanziamento e un insieme di azioni di supporto legale, logistico, finanziario e infrastrutturale per la gestione dei flussi nei paesi partner, maggiori opportunità di migrazione legale, l’impegno a creare sistemi nazionali di asilo in linea con gli standard internazionali, che offrano protezione *in situ*. Il 7 giugno la Commissione presenta la sua nuova *global strategy*: rafforzare le frontiere esterne attraverso l’ottimizzazione di strumenti già esistenti, premiando gli stati terzi che si impegnano di più nelle riammissioni e nel controllo dei confini e perciò privilegiando i partner non in base al loro effettivo bisogno di sviluppo, ma in ragione della loro posizione geografica. Non c’è spazio per la proposta italiana di usare gli aiuti allo sviluppo per eliminare le cause delle migrazioni. L’aspetto più critico di questo approccio è il meccanismo di “esternalizzazione” delle frontiere e di subappalto della loro gestione, già adottato con il processo di Karthoum del 2014: indurre gli stati africani a collaborare nella chiusura delle loro frontiere e nella riammissione dei loro cittadini vuol dire usare i fondi stanziati come veri e propri

strumenti di ricatto. E ancora l'impiego trascura del tutto gli impieghi legati allo sviluppo e al rispetto della democrazia e dei diritti umani. Occorre ora procedere in un'opera attenta di monitoraggio a livello di accordi multilaterali e bilaterali con i paesi di origine e transito: il rischio, altissimo, è di trovarsi di fronte a sistematiche violazioni dei diritti fondamentali e delle convenzioni internazionali. Ma servono strumenti diversi che portino a una concreta gestione condivisa delle politiche d'asilo a livello europeo e al rafforzamento della dimensione esterna intesa come un insieme di iniziative finalizzate a garantire la cooperazione dei principali paesi di origine e transito che sappiano al tempo stesso garantire il pieno rispetto dei diritti umani dei migranti e più in generale del diritto internazionale nell'ambito di un piano di sviluppo economico e di un quadro di rafforzamento democratico più ampio in quei paesi. A un fenomeno complesso si risponde attraverso strategie su diversi livelli: programmi europei di reinsediamento e ammissione umanitaria per i richiedenti asilo con numeri adeguati, anche attraverso sponsorship di privati (v. il progetto di corridoi umanitari realizzato da Comunità di Sant'Egidio, Valdesi e chiese evangeliche); superamento del Regolamento di Dublino e meno rigidità nella concessione di visti umanitari da parte dei singoli paesi, o di quelli previsti nei casi di ricongiungimento familiare o per motivi di studio o lavoro; politiche d'integrazione efficaci e commisurate al territorio. E programmi di sviluppo verso i paesi terzi slegati però dal controllo delle frontiere che perseguano sviluppo a livello economico, sociale e, necessariamente, di democrazia e diritto.

Implementazione del ricorso al rispetto del principio dell'unità familiare e delle clausole discrezionali del regolamento di Dublino nella determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo

Il Regolamento di Dublino III prevede, nel rispetto del principio dell'unità familiare, che se un familiare del richiedente è stato autorizzato a soggiornare in qualità di beneficiario di protezione internazionale in uno Stato membro, tale Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Se il richiedente è un minore non accompagnato, è competente lo Stato membro nel quale si trovi legalmente un familiare (agli artt. 8, 9 e 10). Sono previste inoltre due clausole (art. 17) che autorizzano una deroga ai criteri generali di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo: la clausola di sovranità - cui ha fatto ricorso la Germania per i profughi di origine siriana - per cui uno Stato membro può sempre decidere di assumere la responsabilità di esaminare una richiesta di asilo presentata in frontiera o sul territorio, e la clausola umanitaria, per cui qualsiasi Stato membro, pur non essendo competente dell'esame della domanda secondo i criteri ordinari, può diventarlo in considerazione di esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo (gravidanza, maternità recente, grave malattia, serio handicap, età

avanzata, migliore interesse del minore non accompagnato). Da queste clausole occorre ripartire per riformare il Regolamento. La proposta si affiancherebbe al meccanismo di relocation prevista dall'agenda Ue, attuata però nei numeri previsti. La nuova procedura comporterebbe che, nella fase successiva al primo soccorso o al momento dell'individuazione sul territorio dei singoli Stati membri, contestualmente all'identificazione dei cittadini provenienti da un paese terzo, in caso di richiesta di protezione internazionale, un colloquio preliminare, svolto dai funzionari delle Unità Dublino, adeguatamente rafforzate, finalizzato unicamente a determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda tenendo conto innanzitutto delle esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo (come previsto dagli artt. 8, 9 e 10 e 17 di Dublino III, ad esempio in caso di gravidanza, maternità recente, grave malattia, serio handicap, età avanzata, migliore interesse del minore non accompagnato). Una volta individuato lo Stato membro competente per la domanda di protezione, il richiedente asilo vi verrebbe trasferito in tempi rapidi.

Le conseguenze delle migrazioni: un punto di partenza per impostare risposte adeguate

La migrazione non può essere lasciata fuori controllo. Esiste infatti un tasso ottimale di migrazione, oltre il quale tale processo genera costi per tutti: i paesi di arrivo, i paesi di partenza e i migranti stessi. Al tempo stesso, sono evidenti i legami con la politica estera e quella di cooperazione allo sviluppo. Infatti, combattere la povertà, oltre ad essere un imperativo morale, consente di attenuare la motivazione che spinge le persone a lasciare il proprio paese in cerca di fortuna altrove.

Seguendo l'impostazione di Collier, le politiche migratorie dovrebbero essere articolate prevedendo una molteplicità di strumenti. Alcuni dovrebbero essere volti a controllare la dimensione e la composizione della cd. "diaspora" (la frazione di immigrati che non si è ancora integrata nel paese di arrivo, costituita da persone che si percepiscono come una comunità distinta dalla società di cui sono entrati a far parte), altri ad accelerare il tasso di assorbimento nella nuova società dei migranti e altri ancora servirebbero a regolarizzare progressivamente i migranti illegali. Perciò, un pacchetto credibile di misure dovrebbe prevedere:

- 1) tetti massimi: bisogna capire quale livello di diaspora si può sopportare prima che nei paesi di arrivo si comincino a manifestare i costi sociali di una minoranza non integrata;
- 2) selettività su vari parametri per controllare la composizione della diaspora: ad esempio, richiedendo livelli minimi di istruzione o formazione professionale;
- 3) integrazione delle diaspora: ad esempio, distribuendo i migranti nel territorio evitando ghetti; mettendo nelle scuole percentuali massime di migranti per classe; imponendo obblighi di apprendimento della lingua; creando occasioni e simboli per rafforzare un senso di cittadinanza comune;

4) legalizzazione dei migranti illegali, prede di criminalità e lavoro nero, individuando percorsi di inserimento che ne accrescano i diritti nel tempo.

7. IL QUADRO ITALIANO: SI È APERTO UN NUOVO CICLO CHE HA BISOGNO DI REGOLE E STRATEGIE DIVERSE

Il quadro del fenomeno migratorio in Italia è in evoluzione rispetto agli anni precedenti tanto da poter affermare, come ha già fatto la Fondazione Ismu, che si sia chiuso un ciclo e che se ne stia aprendo uno nuovo, collegato da un lato alle trasformazioni geo-politiche del Medio Oriente e dell'Africa sub-sahariana, dall'altro al perdurare della crisi economica sulle prospettive di crescita del mercato del lavoro del nostro Paese. Inoltre, la realtà migratoria in Italia è divenuta sempre più articolata e complessa: dietro la parola "migrante" si nasconde un'ampia eterogeneità di status giuridici e di diritti ad essi associati. In particolare, dal 2015, in seguito alla chiusura delle frontiere di molti paesi nord-europei e al rafforzamento delle procedure di identificazione dei migranti sbarcati sulle coste italiane ai fini dell'applicazione del regolamento europeo di Dublino, si assiste a un fenomeno che sta acquisendo contorni sempre più definiti: la richiesta d'asilo nel nostro paese è di fatto l'unico canale di ingresso "aperto" per quanti scappano dalla povertà e vogliono intraprendere un progetto migratorio in Europa. Dalla consapevolezza di questa complessità occorre partire per avviare una profonda riflessione sugli approcci limitati e spesso miopi che hanno caratterizzato le politiche pubbliche in Italia in questo campo e sul quadro normativo attuale con l'obiettivo di avviare una modifica complessiva della legislazione vigente.

La normativa italiana sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri: i canali d'ingresso attuali sono inutilizzati, il sistema delle quote è inefficace e i criteri sempre più stringenti impediscono a chi è in Italia di regolarizzarsi e a chi vuole emigrare di farlo regolarmente

L'ingresso in Italia per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale, e di lavoro autonomo, deve quindi avvenire nell'ambito delle quote di ingresso stabilite nei decreti periodici (di solito annuali), i cosiddetti 'decreti-flussi', che regolano il numero di lavoratori stranieri ammessi, in base al paese di provenienza e al settore di impiego. I requisiti per la richiesta nominativa comprendono un reddito minimo da parte del datore di lavoro, un alloggio idoneo per il lavoratore straniero, la proposta di contratto, l'impegno al sostenimento delle spese per il rimpatrio dello straniero in caso di allontanamento e l'inesistenza di motivi ostativi all'ingresso. La formalizzazione del contratto di soggiorno per lavoro dà titolo per la permanenza sul territorio italiano. Col sistema attuale il datore di lavoro in Italia si impegna ad assumere una persona residente in uno stato

terzo e che presumibilmente non è mai stata prima nel nostro paese. Nella prassi, accade molto spesso che i decreti-flussi vengano utilizzati per assumere stranieri presenti irregolarmente in Italia, i cui datori di lavoro fanno richiesta di ingresso per lavoro come se si trovasero nel paese di origine. Lo straniero deve però necessariamente ritornare in qualche maniera nel paese di origine, ritirare il visto di ingresso, rientrare regolarmente in Italia, firmare il contratto di soggiorno e ottenere il permesso di soggiorno per lavoro. Ma il sistema della chiamata di un cittadino straniero sconosciuto non è facilmente percorsa dalle famiglie, né tantomeno molti piccoli soggetti economici, che necessitano di un contatto diretto preliminare all'eventuale offerta di lavoro. Guardando a coloro che un lavoro lo hanno trovato, l'analisi delle distribuzioni per canali di ingresso conferma la preponderanza dei vincoli etnici quale strumento privilegiato di inserimento lavorativo e la scarsa efficacia delle attività formali e informali d'intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro

Gli ingressi fuori quota e la Carta blu

La legislazione italiana prevede ingressi fuori quota solo per talune categorie di lavoratori, a cui si sono aggiunti i lavoratori stranieri altamente qualificati che entrano con la Carta blu, un tipo di permesso di soggiorno che viene rilasciato dal questore allo straniero lavoratore altamente qualificato. Nel 2010 è stato firmato un primo protocollo di intesa tra il Ministero dell'interno e Confindustria per cui le imprese possono accedere a una procedura semplificata per l'ingresso del lavoratore straniero che appartiene a quelle categorie. Recentemente è stato sottoscritto un secondo protocollo per gli ingressi con carta blu.

Una proposta necessaria: superare il sistema "a chiamata" attraverso il permesso di soggiorno temporaneo per ricerca occupazione e un'efficace attività d'intermediazione tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri non comunitari

Uno strumento da introdurre per superare l'evidente efficacia dell'attuale sistema di ingresso al fine di poter realizzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sul territorio nazionale è il permesso di soggiorno per ricerca occupazione. Si tratta di visti e permessi di soggiorno per un periodo limitato di tempo da rilasciare a lavoratori stranieri che intendono trovare opportunità di lavoro in Italia e che possano garantire di potersi mantenere per tutto il periodo di permanenza con mezzi di sussistenza propri, legali e certi, e impegnarsi a rimpatriare in caso di insuccesso. Per essere efficace, lo strumento andrebbe inserito nell'ambito di un meccanismo di selezione più ampio che veda coinvolte le strutture pubbliche e private abilitate all'intermediazione tra domanda e offerta e di conseguenza, legato a quanto previsto dalla legge Biagi e dal Jobs Act, e cioè centri per l'impiego, agenzie private per il lavoro, enti bilaterali,

consulenti per il lavoro, università, istituti di scuola secondaria di secondo grado, ecc., purché dispongano di idonee strutture all'estero, ai quali andrebbero aggiunti le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero, i fondi interprofessionali, le camere di commercio e le Onlus. Il permesso temporaneo dovrebbe avere durata massima di sei mesi: si prevede in particolare l'obbligo da parte dell'intermediario pubblico o privato di garantire la disponibilità da parte dello lavoratore straniero di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e anche per il ritorno nel paese di provenienza, salvo che se ne faccia carico personalmente. È necessario inoltre l'impegno sottoscritto dal lavoratore straniero a rimpatriare in caso di mancata assunzione. Tra i titoli preferenziali per il rilascio del visto, una sufficiente conoscenza della lingua italiana, al cui apprendimento lo straniero potrà provvedere rivolgendosi alle rappresentanze diplomatiche o agli stessi intermediari, cui spetterà l'organizzazione di corsi base.

L'integrazione sociale e lavorativa in Italia: un faticoso percorso a ostacoli. Serve una maggiore proporzionalità

A partire dalla seconda metà degli anni 2000, anche in Italia si è assistito a un processo di una graduale ridefinizione del concetto di integrazione in senso sempre più neo-assimilazionista, con un'enfasi crescente sulla necessità di stabilire un quadro di regole e valori di riferimento a cui gli immigrati avrebbero dovuto aderire, senza dedicare spazio alla tematica dell'integrazione.

Accordo di integrazione inefficace, tassa di soggiorno iniqua, capacità reddituale eccessivamente rigida

L'«Accordo di integrazione», operativo dal marzo 2012, deve essere sottoscritto dagli stranieri di età superiore ai 16 anni, all'atto del rilascio del primo permesso di soggiorno. L'accordo delinea un percorso d'integrazione obbligatorio che lo porta a rispettare alcuni obblighi e a raggiungere specifici obiettivi di integrazione da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno e rappresenta la condizione necessaria per il successivo rinnovo di quest'ultimo. È articolato per crediti e prevede l'impegno ad acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana, una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della cultura civica e della vita civile in Italia e, laddove presenti, a garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori. A distanza di anni, gli esiti di questo approccio sono ancora incerti. L'integrazione viene ancora concepita come un insieme di profili legati alla sicurezza più che all'inclusione, senza un impianto generale che garantisca pienamente una formazione civica, linguistica e culturale. Lo stesso numero di ore previste per l'insegnamento della lingua italiana e il livello A2 di conoscenza della lingua parlata risultano limitati se confrontati con altri paesi. La disciplina dei corsi d'integrazione in Germania prevede il raggiungimento del

livello B2 dopo 600 ore di lezione. Inoltre, l'attuazione delle misure previste, in molti casi, si è limitata all'istituzione di corsi di lingua nell'ambito delle competenze spettanti a Regioni ed enti locali senza tener conto delle reali esigenze delle comunità straniere presente nei rispettivi territori e senza strumenti di monitoraggio per la valutazione dei risultati conseguiti. Un impegno reale dello stato nei confronti delle persone immigrate dovrebbe invece garantire, più concretamente, l'egualianza e promuovere lo sviluppo di chiunque si trovi a vivere sul territorio estendendo i diritti sociali promuovendo percorsi di integrazione che portino a un'effettiva partecipazione alla vita del Paese.

Nel 2009 è stato introdotto un altro elemento fortemente percepito come afflittivo per gli stranieri residenti nel nostro paese: la "tassa di soggiorno", e cioè il contributo altissimo da pagare per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno. L'importo richiesto era quasi otto volte superiore all'importo dovuto per ottenere la carta di identità nazionale elettronica e ben quasi 40 volte superiore a quello dovuto per il rilascio della carta di identità cartacea. A maggio 2016 il TAR del Lazio ha cancellato tale tassa.

Per conservare il permesso di soggiorno, inoltre, il cittadino straniero deve dimostrare di avere gli stessi requisiti dell'ingresso, che sono prevalentemente legati ad una capacità reddituale. Così ad ogni rinnovo il cittadino straniero, anche se soggiornante da anni sul territorio nazionale, deve dimostrare di avere un lavoro e/o un determinato reddito. Nessuna rilevanza (se non in pochi casi particolari) è attribuita alla durata della presenza in Italia e alla esistenza di indici di integrazione, quali l'esistenza di un rapporto di lavoro, sia pur irregolare, o di solidi legami familiari. Per comprendere meglio le difficoltà legate al raggiungimento della soglia di reddito minimo necessario, vanno tenuti presenti i dati esposti in precedenza che dimostrano che è maggiore la presenza di lavoratori part-time tra gli immigrati (29,7%) rispetto agli italiani (16,9%), a segnalare possibili fenomeni di lavoro grigio e cioè di lavoratori che sono retribuiti per un numero minore di ore rispetto a quelle effettivamente lavorate (i falsi part-time) oppure di lavoro nero parziale (una parte dello stipendio è pagata in modo irregolare). Da quanto delineato dalla normativa, lo straniero appare, secondo ASGI, un mero soggetto passivo, assoggettato a un controllo autoritario e pertanto non inclusivo, mentre lo Stato e gli altri pubblici poteri non sono vincolati a svolgere alcun intervento di promozione sociale di medio e lungo periodo, contrariamente a quanto avviene nel resto dell'Europa. Andrebbe quindi eliminato ogni automatismo preclusivo al mantenimento del titolo di soggiorno o al ricongiungimento familiare, e individuati criteri di proporzionalità tenendo conto della situazione personale complessiva dell'interessato.

Ripartire dal territorio: investire i Comuni di nuove competenze

Sempre nell'ottica di una effettiva equiparazione tra cittadini italiani e cittadini stranieri residenti in Italia, in più sedi si è proposto il graduale trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative concernenti le domande di rilascio, di rinnovo e di conversione di ogni tipo di titolo di soggiorno, da rilasciarsi sulla base di documentazione tassativa uguale su tutto il territorio italiano e previo nullaosta dell'autorità di pubblica sicurezza, analogamente a come avviene oggi per il rilascio della carta di identità o del passaporto da parte dei Comuni. Una scelta da supportare con risorse aggiuntive e investimenti adeguati che comporterebbe una riorganizzazione complessiva degli uffici che sul territorio hanno competenza in materia. Per una visione nuova delle politiche pubbliche dell'immigrazione declinate a partire dai territori, la competenza sui titoli di soggiorni dovrebbe gradualmente passare dalle Prefetture ai Comuni, con la creazione di Sportelli unici per l'immigrazione a livello comunale, dotati di personale adeguatamente formato, in modo da decentrare man mano tutte le funzioni amministrative in materia e non solo, evidentemente in collegamento con questure e rappresentanze consolari italiane all'estero. Un primo passo in questa direzione potrebbe essere, da parte dei Comuni, l'istituzione di un desk di servizi per l'immigrazione, già presente in alcuni territori a livello comunale o provinciale e spesso legato ai centri per l'impiego, rivolto ai cittadini immigrati in grado di offrire informazioni, orientamento e supporto in merito alle pratiche amministrative, anche in collaborazione con associazioni e terzo settore. Sempre al Comune spetterebbe il coordinamento dei corsi di lingua italiana, da svolgersi attraverso gli istituti scolastici pubblici e privati presenti sul territorio, mentre la formazione professionale rimarrebbe affidata ai Centri per l'impiego come parte delle politiche attive erogate, prevedendo però uno sportello dedicato ai cittadini stranieri con personale adeguatamente formato (indispensabile la presenza di mediatori linguistici). Un'altra proposta può riguardare un livello ancora più capillare: l'istituzione della figura del "mediatore di quartiere", e cioè un servizio di sportello per l'ascolto territoriale, che offra attività di orientamento e consulenza legale per cittadini stranieri, ma soprattutto intervenga nella risoluzione di controversie e aumentando la possibilità di dialogo tra i membri della comunità.

Pensioni degli stranieri e *social free riding*: 3 miliardi di euro versati dagli immigrati e mai riscossi

Prima dell'entrata in vigore della legge Bossi-Fini del 2002, per i lavoratori extracomunitari che rimpatriavano definitivamente, veniva riconosciuto – laddove fosse regolare la documentazione e ci fossero i requisiti – a prescindere da accordi di reciprocità tra l'Italia e il loro Paese, il diritto a ottenere il rimborso dei contributi versati fino a quel momento. Nel 2002 tale facoltà è stata eliminata. Il presidente dell'Inps nel settembre 2015 ha spiegato che si verifica il fenomeno del *social free riding*: gli immigrati versano contributi in Italia e

poi rientrano al paese d'origine senza che possano essere liquidate le pensioni dall'Inps. La legge distingue due situazioni: - il lavoratore straniero rimpatriato, con contribuzione prima del 1° gennaio 1996, per ottenere una prestazione pensionistica deve raggiungere, oltre ai requisiti anagrafici, anche i requisiti assicurativi e contributivi richiesti per la generalità dei lavoratori; - i nuovi assicurati dal 1° gennaio 1996 possono beneficiare di una pensione di vecchiaia (con esclusione della pensione anticipata) al compimento dell'età di 66 anni (più i mesi di adeguamento alla speranza di vita), anche in deroga ai minimi contributivi. Le persone con cittadinanza non italiana nate prima del 1949, con contribuzione Inps, che non hanno sin qui ricevuto (loro o superstiti) prestazioni previdenziali Inps e non hanno ricevuto rimborso della decontribuzione, sono 198.430 (su 927.448, quindi il 21%) e hanno versato contributi che, capitalizzati in base alle regole del contributivo, valgono oggi oltre 3 miliardi di euro. Ci sono poi i lavoratori nati tra il 1949 e il 1981 i quali non sono ancora arrivati a maturare i requisiti di vecchiaia. Ci sono 4,2 milioni di posizioni contributive ante 96, soggette ai requisiti contributivi minimi. Queste posizioni hanno sin qui erogato contributi che, capitalizzati, valgono oltre 56 miliardi. Se il 21% non prende pensioni, abbiamo già oggi circa 12 miliardi di montante contributivo che non darà luogo a pensioni.

Ai lavoratori extracomunitari che decidono di rimpatriare definitivamente – a prescindere da accordi di reciprocità tra l'Italia e il paese di origine - va garantito il diritto a conservare tutti i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati in modo che possa goderne, al verificarsi della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente, anche in deroga al requisito dell'anzianità contributiva minima di vent'anni.

Le rimesse

Anche nel caso delle rimesse, il cittadino straniero è costretto a subire un trattamento iniquo: i costi connessi al trasferimento di denaro - e cioè la commissione pagata al momento dell'invio della rimessa, quella pagata al momento della ricezione e il margine sul tasso di cambio applicato dall'operatore nel momento in cui il denaro ricevuto dall'estero è cambiato in valuta locale - sono altissimi, nonostante si registri una riduzione negli ultimi anni, dovuta principalmente all'aumento degli operatori che forniscono il servizio e al ricorso a nuovi prodotti. Nel 2009, durante il G8 dell'Aquila, ci si è prefissi lo scopo di dimezzare il costo medio globale di trasferimento delle rimesse dal 10% al 5% in 5 anni (obiettivo "5x5"). Il processo è in atto, e in Italia alcuni primi risultati sembrano evidenti: complessivamente fra settembre 2009 e settembre 2014 la riduzione dei costi medi di invio delle rimesse dall'Italia, che ha raggiunto in alcuni casi anche il 2%, ha permesso ai migranti di risparmiare e liberare risorse complessive per un importo superiore ai 160 milioni di euro. Tuttavia, il raggiungimento dell'obiettivo richiede di proseguire

nel processo attraverso un ulteriore rafforzamento della partnership, a livello bilaterale e multilaterale fra i paesi di origine e di destinazione, una migliore regolamentazione del mercato insieme a campagne di informazione riguardo ai più efficienti canali di trasferimento, favorendo l'accesso al sistema bancario da parte di quanti ancora ne sono esclusi.

Partecipazione e cittadinanza

Non si può parlare di integrazione senza affrontare la sfera della cittadinanza e l'insieme dei diritti che garantiscono la piena partecipazione di un individuo in una società democratica. Negli ultimi anni si è registrato in Italia un aumento significativo degli immigrati che riescono ad acquisire la cittadinanza italiana: nel 2000 non superavano le 10mila unità, nel 2008 si attestavano sui 54mila fino a raggiungere le 178 mila unità nel 2015, pari al 3,5% del totale degli stranieri. I tempi di attesa, tuttavia, sono lunghissimi e si aggirano o superano i quattro anni, mentre la normativa prevede un periodo di attesa massimo di 760 giorni.

Negli ultimi anni è anche cresciuta la consapevolezza, da parte soprattutto delle seconde e terze generazioni, di quanto fosse tortuoso e penalizzante il percorso per accedere alla cittadinanza italiana. Una serie di associazioni si sono unite dando vita a numerose campagne ed è stata depositata il 6 marzo 2012 alla Camera dei deputati una proposta di legge di iniziativa popolare attualmente all'esame del Parlamento. Il testo, approvato dalla Camera a ottobre 2015, prevede una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana per nascita (c.d. *ius soli*) e in seguito a un percorso scolastico (c.d. *ius culturae*). In particolare, acquista la cittadinanza per nascita chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente o in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. La seconda fattispecie di acquisto della cittadinanza riguarda il minore straniero, che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, che abbia frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale. Nella prima stesura approvata dalla commissione affari costituzionali della Camera, si riconosceva la cittadinanza italiana a chi è "nato nel territorio della repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia residente legalmente in Italia, senza interruzioni, da almeno cinque anni, antecedenti alla nascita". Si prevedeva inoltre l'acquisizione anche per chi è nato in Italia da genitori stranieri di cui "almeno uno sia nato in Italia e ivi risieda legalmente, senza interruzioni, da almeno un anno, antecedente alla nascita del figlio". Nella versione della legge, approdata al Senato, l'ambito è stato

ristretto perché non basta la residenza legale ma il permesso di soggiorno da almeno cinque anni e una determinata capacità reddituale.

Un altro passaggio è necessario per una effettiva integrazione nei territori dei cittadini stranieri residenti nel nostro paese: al di là delle forme di partecipazione che ogni Statuto comunale può prevedere, occorre rafforzare l'elettorato attivo e passivo nelle elezioni dei Comuni e delle Città metropolitane.

Per chi non ce la fa, l'alternativa del "rimpatrio volontario assistito"

La misura del Ritorno Volontario Assistito è la possibilità che viene offerta ai cittadini dei paesi terzi presenti nei paesi UE di ricevere aiuto per ritornare in modo volontario e consapevole nel proprio paese di origine in condizioni di sicurezza e con un'assistenza adeguata. Tali programmi sono finanziati, al momento, attraverso il Fondo europeo per i rimpatri. A giugno 2015 si è chiuso il primo ciclo di programmazione del Fondo Solidarietà e Gestione dei Flussi Migratori che, in Italia, ha coinciso con la costruzione di un sistema per l'attuazione del Ritorno Volontario Assistito (RVA). Il secondo ciclo, fino al 2020, prevede 5 progetti ammessi al finanziamento, con l'obiettivo di realizzare interventi di rimpatrio volontario assistito a favore di circa 3.000 cittadini di Paesi terzi, insieme a misure di reintegrazione per favorire il processo di reinserimento dei rimpatriati nel Paese di origine. Facilitare il rientro volontario in patria di chi vuole o è costretto ad abbandonare il proprio progetto migratorio è uno degli aspetti su cui investire in maniera più massiccia: il sostegno, come proposto dall'Oim, potrebbe materializzarsi attraverso la attivazione di possibili spazi occupazionali nei paesi di origine anche alla luce delle competenze acquisite nel corso del soggiorno all'estero, creando un circuito virtuoso di esportazione di saperi, e in molti casi si restituirebbe dignità a una scelta spesso vissuta come fallimento.

L'accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia: approccio emergenziale vs percorsi concreti d'inclusione sociale e lavorativa?

I primi anni '90 hanno visto l'arrivo in Italia di decine di migliaia di persone provenienti dall'Albania. È stato il primo impatto del nostro Paese con un flusso significativo di profughi. L'accoglienza fu gestita in via straordinaria, il sistema di asilo era ancora precario. L'emergenza Nord Africa del 2011 ha rappresentato un'altra tappa difficile nel cammino verso la creazione di un vero e proprio sistema, strutturato e capillare, in grado di offrire risposte a un fenomeno inarrestabile dai numeri in continuo aumento. Il quadro attuale scaturito dal flusso costantemente in crescita e maturato soprattutto grazie al recepimento della normativa europea in materia di asilo e accoglienza, mostra da un lato la messa a punto di un sistema e il superamento in atto

dell'approccio emergenziale che ha caratterizzato i decenni scorsi, dall'altro il persistere di criticità e distorsioni.

Il sistema nazionale di accoglienza. Alcuni dati

L'Italia, al 1 giugno 2016, secondo i dati del Ministero dell'interno, accoglieva 119.294 richiedenti asilo su tutto il territorio nazionale, circa 16.000 in più rispetto al 2015. Al 31 luglio 2016 le presenze erano 139.724. La primissima fase consiste nel soccorso e nella prima assistenza dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco. Tali funzioni continuano ad essere svolte nei centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa). Segue l'accoglienza vera e propria, articolata in tre tipologie di strutture distribuite su tutto il territorio nazionale: i centri governativi (Cara, Cda); i centri di accoglienza straordinaria (Cas); le strutture del circuito Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati).

La richiesta d'asilo viene esaminata dalle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, operanti su tutto il territorio nazionale, sulla base di un colloquio col richiedente e di altri elementi che dimostrino le circostanze di persecuzione o danno grave che ne hanno motivato la fuga. Durante l'attesa per l'esito della risposta, i richiedenti asilo hanno diritto all'accoglienza se non sono in possesso di mezzi di sostentamento propri. L'esame della domanda dovrebbe avvenire entro 30 giorni dalla richiesta. Il tempo massimo di attesa previsto per legge è di 90 giorni per alcuni casi particolari. In realtà, il tempo medio registrato è di 6-9 mesi e può arrivare a superare i 12 mesi. Nonostante l'aumento consistente del numero di commissioni territoriali negli ultimi due anni, il carico di lavoro per ciascuna è tale da poter prevedere che le richieste non potranno essere evase in tempi ragionevoli. Inoltre, l'aumento dei dinieghi alle domande da parte delle commissioni si traduce in un aumento dei ricorsi in via giudiziaria. I ricorrenti continuano a essere ospitati all'interno del sistema d'accoglienza fino alla decisione del giudice: di conseguenza si allungano i tempi di permanenza nei centri, non si liberano posti per coloro che arrivano e fanno domanda d'asilo e occorre trovarne di nuovi in emergenza. Questa è la prima, e forse principale, criticità del nostro sistema d'accoglienza.

Tipologie di centri

Per quanto riguarda i centri governativi, occorre distinguere tra centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), i quali ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia, e centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cda, Cara, Cas), che accolgono gli stranieri che hanno fatto richiesta di protezione internazionale. Nel corso del 2015 l'Italia ha adottato il cd. "approccio hotspot", avviato a Lampedusa a partire dalla fine del settembre 2015 in seguito a quanto contenuto nell'Agenda europea sulle migrazioni (maggio 2015) e alla successiva *Roadmap* del Ministero dell'interno (settembre 2015).

Si tratta di un piano volto a canalizzare gli arrivi in una serie di porti di sbarco selezionati dove vengono effettuate tutte le procedure previste come lo screening sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il fotosegnalamento e i rilievi dattiloscopici degli stranieri. Dal 2016 sono diventati *hotspot*, oltre al centro di prima accoglienza di Lampedusa, anche quelli di Trapani, Pozzallo e Taranto.

I centri di accoglienza sono gestiti dal Ministero dell'interno attraverso le prefetture, che appaltano i servizi dei centri a enti gestori privati attraverso bandi di gara. Devono essere garantiti l'alloggio, i pasti, l'assistenza legale e sanitaria, la mediazione linguistica, i servizi psico-sociali e l'insegnamento di base della lingua italiana. Queste strutture si trovano spesso isolate dai centri urbani e senza servizi di collegamento. I tempi di permanenza superano in molti casi i dodici mesi. Vi sono poi i centri di accoglienza straordinaria (Cas): si tratta di strutture temporanee (della durata di sei mesi) cui il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ha fatto ricorso, a partire dal 2014, in considerazione dell'aumento del flusso di migranti. Le prefetture, di concerto con le Regioni e con gli enti locali, si occupano del reperimento di ulteriori posti di accoglienza nei singoli territori regionali. In assenza di posti sul territorio i prefetti si rivolgono anche a strutture alberghiere o di altra natura. Questo tipo di gestione straordinaria ed emergenziale in molti casi non in grado di rispettare gli standard minimi di accoglienza. I Cas dovrebbero essere complementari al sistema di accoglienza strutturale e ordinario, ma in realtà ospitano oltre il 70% del totale dei richiedenti asilo. L'assistenza psicologica e legale, la mediazione culturale, così come l'insegnamento della lingua italiana, sono tutti elementi spesso carenti in queste strutture. La possibilità di intraprendere percorsi di inclusione sociale è praticamente nulla.

Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar)

Nel corso degli ultimi anni, si è affermata, grazie al confronto tra istituzioni, enti locali e associazioni del terzo settore, la necessità di puntare su una accoglienza diffusa e sulla nascita di reti territoriali in grado di assicurare non solo interventi materiali di base (vitto e alloggio) ma anche servizi volti al supporto di percorsi di inclusione sociale, funzionali alla conquista dell'autonomia individuale. La legge n.189/2002 ha successivamente regolato la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) e la creazione della struttura di coordinamento del sistema - il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali - affidandone ad ANCI la gestione. I singoli comuni interessati, insieme a organizzazioni del terzo settore selezionate a livello locale, presentano il proprio progetto. Il Ministero esamina i progetti e decide se finanziarli.

Dalla fine del 2012 il Ministero dell'interno ha predisposto diversi allargamenti straordinari della rete Sprar: si è passati dalle 2.013 persone accolte del 2003, alle 22.961 nel 2014. Nel 2015, in virtù dei mutamenti precedentemente descritti, si è potuto dare accoglienza a 29.698 persone, ossia il 29,3% in più rispetto all'anno precedente. La realizzazione di progetti Sprar di dimensioni medio-piccole - ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio - dovrebbe contribuire a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorire la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari nel territorio. Sono numerosi i progetti su tutto il territorio nazionale che hanno saputo cogliere quest'idea di accoglienza, riuscendo a raggiungere risultati tangibili in termini di inclusione e sviluppo economico e sociale.

Verso il superamento dei grandi centri per un'accoglienza diffusa e integrata

Per rafforzare l'efficienza del sistema Sprar, nel rispetto di standard adeguati, dovrebbe essere prevista una pianificazione sistematica degli interventi e delle esigenze d'accoglienza ed è necessario che vengano rafforzati i sistemi di monitoraggio e controllo della qualità delle condizioni d'accoglienza, attualmente del tutto inadeguati. L'esempio più tragico ed emblematico è stata la gestione irresponsabile di buona parte dell'accoglienza a Roma negli anni scorsi. Va sottolineato come siano oggi circa 1200 su 8.000 i comuni con progetti Sprar in corso, su base volontaria, il 15%. L'ampliamento della rete Sprar su tutto il territorio nazionale permetterebbe di superare i grandi centri governativi e le strutture straordinarie, rendendo strutturale quel modello d'accoglienza con una distribuzione più equa e controllata. La mancata risposta da parte di comuni e province al bando 2016-2017 rende evidente come continuino a prevalere i sistemi straordinari di accoglienza sul regime ordinario: da un lato gli enti locali sono reticenti perché spesso temono di perdere consenso elettorale, dall'altro gli stessi soggetti del terzo settore che gestiscono i centri di accoglienza preferiscono partecipare ai bandi delle prefetture per i CAS o ottenere l'affidamento diretto, probabilmente perché sottoposti a controlli meno stringenti rispetto a quanto avviene nella rete Sprar da parte del Servizio Centrale del Ministero dell'interno. Tutto ciò comporta uno spreco di risorse poiché si potrebbero investire in progetti di accoglienza e integrazione più efficaci, con più servizi che andrebbero a beneficio di tutto il territorio. Il 10 agosto 2016 è stato approvato un decreto ministeriale che semplifica il percorso di adesione all'accoglienza dei migranti attraverso i progetti Sprar e introduce un sistema di accreditamento permanente a cui i comuni potranno aderire in ogni momento, senza la pubblicazione di bandi, assicurando allo stesso tempo un monitoraggio attento e continuo dei progetti. Si sta inoltre mettendo a punto un sistema di incentivi

economici per spingere i comuni a partecipare a questo tipo di accoglienza.

Integrazione sociale e lavorativa per richiedenti asilo e rifugiati: sul modello tedesco puntando sul pieno coinvolgimento del territorio

È molto utile i risultati raggiunti finora all'interno del sistema Sprar. Per quanto riguarda l'apprendimento dell'italiano, l'85% dei progetti realizza per ciascun beneficiario corsi di apprendimento della lingua italiana per 10 o più ore settimanali. Nel corso del 2015, sono stati oltre 20.800 i beneficiari che hanno frequentato con continuità i corsi di lingua italiana. Nello stesso periodo, coloro che hanno terminato i corsi e ottenuto un certificato di frequenza, riconosciuto a livello regionale e/o nazionale sono stati 7.931. Quanto alla formazione professionale, ogni progetto territoriale Sprar deve avviare e consolidare un rapporto continuo con gli enti di formazione presenti sul territorio per verificare l'offerta formativa attraverso un'adeguata mappatura e prevedere accordi che accompagnino e/o facilitino l'accesso dei beneficiari ai corsi programmati o da programmare. Nel 2015 il 71,5% di beneficiari hanno frequentato corsi di formazione professionale. Complessivamente nel 2015 sono stati 1.972 gli inserimenti lavorativi registrati. Al contempo, va registrato che un terzo dei progetti (circa il 32%), nel 2015 non ha registrato alcun inserimento lavorativo. Si è già analizzato l'approccio netto in questo campo della Germania, fondato sul principio del "promuovere ed esigere" (*fördern und fordern*): in Germania nei centri di prima e di seconda accoglienza si provvede al vitto, all'alloggio, all'erogazione di un sussidio (massimo 392 euro al mese), all'assistenza sanitaria e all'apprendimento obbligatorio della lingua tedesca, mentre il centro per l'impiego inizia dopo pochi mesi i colloqui d'orientamento per verificare se le competenze professionali del richiedente asilo corrispondono a quelle richieste dalle imprese ed eroga gli altri servizi di politica attiva, tra i quali la formazione professionale, i tirocini, l'apprendistato e soprattutto l'inserimento lavorativo. Anche nei confronti dei migranti cui non viene concesso l'asilo, la Germania applica una misura di "tolleranza" (*duldung*) all'insegna del puro pragmatismo: concede una sospensione temporanea dell'espulsione, rinnovabile, nel caso sappiano parlare il tedesco e siano in grado di provvedere al proprio sostentamento con il lavoro. Guardare al modello tedesco rappresenterebbe per l'Italia un'occasione per cambiare approccio e sfruttare positivamente le conseguenze che derivano dall'essere paese di frontiera e terra di approdo dei flussi dal Mediterraneo, nonostante le evidenti differenze in termini di ricchezza e produttività tra i due paesi. Soprattutto in Italia mancano, diversamente dalla Germania, servizi per l'impiego pubblici e privati in grado di erogare con efficacia la formazione professionale e l'avviamento al lavoro. Occorrerebbe innanzitutto investire sull'efficacia dei centri per l'impiego, a partire dall'aumento del numero

degli addetti, e sulla scia del modello tedesco, rafforzare il legame tra integrazione e lavoro valorizzando quanto il modello Sprar già prevede.

I richiedenti asilo formati e poi diniegati: oggi è impossibile sanare la loro posizione

Dal 30 settembre 2015, il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di svolgere attività lavorativa ma solo se sono trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda e sempre che il procedimento di esame della domanda non sia ancora concluso. Come già riportato, in Italia, nel 2015, su un totale di 71.117 decisioni prese dalle Commissioni territoriali, le richieste di protezione respinte sono state il 58%, in forte aumento rispetto al 39% del 2014. Nei primi sei mesi del 2016 i non riconoscimenti sono stati il 60%, un dato dunque costantemente in crescita rispetto agli anni precedenti. Coloro che hanno ottenuto un diniego della domanda di asilo in molti casi si trovano in una sorta di limbo legale, spesso per periodi molto lunghi, in attesa teoricamente di essere rimpatriati nel paese di origine e con nessuna possibilità di rimanere legalmente in Italia. È altissimo il rischio che decine di migliaia di persone non lascino il nostro paese, ma vi rimangano pur impossibilitati a svolgere una regolare attività lavorativa. Questa fetta di popolazione straniera è quindi costretta, e lo sarà in misura sempre maggiore, a ricorrere a forme di lavoro nero e subire condizioni di lavoro inique o vere e proprie situazioni di sfruttamento. E nello stesso tempo ci sono i datori di lavoro che vorrebbero invece instaurare un rapporto regolare ma non possono farlo. Una soluzione temporanea, in attesa che si metta mano a una riforma complessiva del sistema di ingresso in Italia per lavoro, potrebbe venire ancora una volta dalla Germania dove è previsto, in caso di non accoglimento della domanda di protezione, uno speciale permesso di residenza per quanti dispongono di un posto di apprendistato aziendale o di una qualificazione iniziale o della conferma concreta di un'azienda e non siano soggetti a divieto di assumere un impiego. Si potrebbe procedere in Italia a una revisione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, previsti dalla legislazione vigente in alcuni casi particolari, ampliando la possibilità di rilascio anche a favore dello straniero o del richiedente asilo diniegato che abbia svolto un percorso fruttuoso di formazione e di integrazione e che sia in grado di dimostrare la disponibilità di un contratto di lavoro e la volontà di portare a buon fine il proprio percorso migratorio nel nostro paese. O, come sarebbe auspicabile, in presenza di un rapporto di lavoro già esistente va prevista la possibilità di rilascio direttamente di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Integrazione: qualcosa si muove, ma serve investire su un piano nazionale strutturato e flessibile da modellare su misura dei singoli territori

A giugno 2016 Confindustria ha sottoscritto un Protocollo con il Ministero dell'interno volto a dare un contributo fattivo al problema dell'integrazione dei rifugiati che hanno già ottenuto la protezione internazionale e sono presenti sul territorio attraverso l'attivazione di tirocini presso le imprese associate a Confindustria. Inoltre, in questi mesi è in corso di elaborazione il Piano nazionale per l'integrazione, da parte del Ministero dell'interno su proposte del Tavolo nazionale asilo. Non si può prescindere a livello generale dalla necessità di percorsi flessibili e individualizzati, con obiettivi definiti e raggiungibili da un lato, e da un più attivo e programmato coinvolgimento degli enti locali e delle reti economiche e sociali esistenti nei diversi territori già a partire dalla prima accoglienza. Nello specifico, gli ambiti di intervento principali dovrebbero essere:

- **Apprendimento della lingua:** insegnamento obbligatorio dell'italiano a richiedenti asilo e rifugiati, anche in seguito all'uscita dal circuito dell'accoglienza, attraverso un monte ore congruo e un'organizzazione flessibile che permetta agli utenti di frequentare con continuità i corsi e raggiungere perciò un livello linguistico sufficiente per le singole esigenze (ottenimento di un impiego, accesso a una istruzione successiva, recupero di professionalità e titoli pregressi).

- **Formazione professionale:** deve essere garantito l'accesso, anche in assenza di titoli di studio riconosciuti, ai corsi professionali implementati dagli enti locali e dalle Regioni ed è fondamentale, laddove non siano disponibili tali corsi territoriali, l'attivazione di specifici corsi di formazione abilitanti e riconosciuti dalla normativa di riferimento in materia di formazione professionale e riconoscimento delle abilità individuali al fine del conseguimento della qualifica o del diploma professionale senza la necessità di frequentare i corsi, coinvolgendo i rappresentanti del mondo del lavoro, soprattutto del settore privato o del terzo settore.

- **Accesso al lavoro:** i titolari di protezione internazionale devono avere l'effettivo accesso ai servizi territoriali per l'impiego attraverso un efficace raccordo tra il circuito di accoglienza e tali servizi, con particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili.

L'impianto normativo comunitario in materia è stato finora costantemente disatteso e non esiste un modello di accoglienza di richiedenti asilo europeo, né esistono strumenti e meccanismi che impongano misure coattive in caso di inadempienza. L'adozione effettiva di standard minimi comuni e un adeguato investimento slegato dalle emergenze del momento sono passaggi obbligati se si intende rispondere al fenomeno migratorio guardando a lungo termine. E l'Italia, col modello Sprar perfezionato e ben attuato, ha molto da insegnare: lo sforzo di questi anni ha permesso di individuare e mettere a punto quello che, da molti, viene considerato il miglior modello di accoglienza realizzato in Europa proprio perché fa della distribuzione e del radicamento

nel territorio lo strumento principale per evitare la creazione di ghetti e includere chi cerca protezione nel tessuto sociale e nella realtà produttiva di un paese, pur in una situazione economica non contraddistinta da una solidità paragonabile a quella tedesca e in mancanza di un sistema efficace di servizi pubblici per il lavoro. La sfida per l'integrazione si svolge partendo dai singoli territori, tutelando e valorizzando le idee di fiducia e cooperazione sociale.

8. UNA RISPOSTA ARTICOLATA ALLA DOMANDA MIGRATORIA IN ITALIA: LE PROPOSTE DI RIFORMA PER RADICALI ITALIANI

Alla luce dell'analisi svolta e dei risultati emersi nell'ambito del dibattito pubblico in corso nel Paese, si propongono una serie di riforme indispensabili per una migliore gestione dell'immigrazione nel contesto attuale nazionale ed europeo.

Canali d'ingresso legali e sicuri per i migranti e superamento del regolamento di Dublino

A livello sovranazionale, la priorità non può non essere oggi quella di costruire canali legali e sicuri d'arrivo in Europa per quanti fuggono dal proprio paese e necessitano di protezione internazionale attraverso una serie di strumenti già sperimentati e previsti dalle norme europee: programmi di reinsediamento, ammissione umanitaria, sponsorship, visti umanitari (sulla base all'art. 25 codice Ue dei visti), ricongiungimenti familiari. Nello stesso tempo, non è più rinviabile il superamento del Regolamento di Dublino e la creazione di un sistema comune d'asilo a livello Ue. Tra le azioni da intraprendere:

1. Implementazione di programmi di reinsediamento
2. Incentivazione dei programmi di sponsorship
3. Istituzione di un meccanismo europeo di ammissione umanitaria
4. Implementazione del ricorso al rispetto del principio dell'unità familiare e delle clausole discrezionali del regolamento di Dublino (artt. 8-11 e 17) nella determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo

Il permesso di soggiorno per la ricerca del lavoro e il sistema dello sponsor

A livello nazionale, occorre superare il sistema "a chiamata" attraverso meccanismi diversificati di ingresso per lavoro, a partire dall'introduzione di un permesso di soggiorno per ricerca occupazione attraverso attività d'intermediazione pubbliche e private (previste dalla legge Biagi e dal Jobs Act) tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri non comunitari:

1. Istituzione del permesso di soggiorno per ricerca occupazione e ricorso all'attività di intermediazione tra la domanda di lavoro delle imprese italiane e l'offerta da parte di lavoratori stranieri non comunitari esercitata da tutti i soggetti pubblici e privati già indicati nella legge

Biagi e nel Jobs Act (centri per l'impiego, agenzie private per il lavoro, enti bilaterali, consulenti per il lavoro, università, istituti di scuola secondaria di secondo grado, ecc.), ai quali andrebbero aggiunti i fondi interprofessionali, le camere di commercio e le Onlus, oltre alle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero. Il permesso temporaneo di soggiorno ricerca occupazione viene rilasciato a favore dei candidati selezionati dai servizi pubblici e privati per l'impiego perché possano svolgere il colloquio con il datore di lavoro e ha durata massima di sei mesi, con l'obbligo da parte dell'intermediario di garantire la disponibilità da parte dello lavoratore straniero di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e anche per il ritorno nel paese di provenienza, salvo che se ne faccia carico personalmente il candidato, e l'impegno sottoscritto dal lavoratore straniero a rimpatriare in caso di mancata assunzione.

2. Sistema a chiamata diretta: deve essere reintrodotta il sistema dello sponsor, originariamente previsto dalla legge Turco Napolitano, anche da parte di singoli privati per l'inserimento nel mercato del lavoro del cittadino straniero con la garanzia di risorse finanziarie adeguate e disponibilità di un alloggio per il periodo di permanenza sul territorio nazionale.

Regolarizzazione su base individuale degli stranieri "radicati"

Passando alle proposte per favorire l'integrazione sociale e lavorativa dei cittadini stranieri già presenti sul territorio italiano servono maggiore proporzionalità e forme di regolarizzazione più flessibili. In particolare si propone, sul modello spagnolo del radicamento, la regolarizzazione su base individuale degli stranieri "radicati" che si trovino in situazione di soggiorno irregolare allorché sia dimostrabile l'esistenza in Italia di un'attività lavorativa (trasformabile in attività regolare o denunciabile in caso di sfruttamento lavorativo) o di comprovati legami familiari o l'assenza di legami concreti con il paese di origine.

Anche nel caso del richiedente asilo diniegato in via definitiva, che abbia svolto un percorso fruttuoso di formazione e di integrazione e che sia in grado di dimostrare la disponibilità di un contratto di lavoro va prevista la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Tale permesso di soggiorno dovrebbe essere rinnovabile anche nel caso in cui lo straniero, in mancanza di un contratto di lavoro, dimostri di essersi registrato come disoccupato, aver reso la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego, di aver sottoscritto il patto di servizio personalizzato e le conseguenti obbligazioni relative alle attività da svolgere e di non essersi sottratto, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti dei centri per l'impiego.

Riconoscimento dei titoli di studio, proporzionalità nelle condizioni per il permesso di soggiorno, cittadinanza e naturalizzazioni, rimborso dei contributi previdenziali e diritto di voto alle elezioni amministrative

1. Semplificazione delle procedure per il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali.
2. Introduzione di criteri di proporzionalità nel valutare le condizioni reddituali e alloggiative previste per il mantenimento del permesso di soggiorno e per ottenere la cittadinanza: va rivisto l'accordo di integrazione con l'introduzione di meccanismi premiali legati innanzitutto all'apprendimento effettivo della lingua italiana nell'ambito di un'offerta formativa più ampia, effettiva, e a una formazione professionale incentrata sul coinvolgimento attivo di enti, istituzioni e realtà sociali presenti sul territorio.
3. Garanzia del diritto a conservare tutti i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati, mettendo fine al fenomeno del *social free riding*.
4. Strumenti di partecipazione effettiva alla vita democratica del Paese (elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative e legge sulla cittadinanza).

Integrazione attraverso il lavoro dei richiedenti asilo

Per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo, va cementato il legame territorio/accoglienza/integrazione e va perseguita l'inclusione attraverso tre azioni essenziali: apprendimento della lingua, formazione professionale, accesso al lavoro.

1. Apprendimento della lingua, formazione professionale, accesso al lavoro: occorre innanzitutto investire

sull'efficacia dei centri per l'impiego, a partire dall'aumento del numero degli addetti e la creazione nei Cpi di "sportelli migranti" con operatori e mediatori culturali specializzati nei servizi rivolti agli stranieri e, sulla scia del modello tedesco, rafforzare il legame tra integrazione e lavoro valorizzando quanto il modello Sprar già prevede in termini di formazione linguistica e professionale e di inserimento lavorativo, puntando sul pieno coinvolgimento delle forze produttive e sociali dei singoli territori. Indispensabile il ricorso, a livello sia nazionale che regionale, con i fondi strutturali europei, in particolare il Fondo sociale europeo (FSE).

2. Rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio e controllo della qualità delle condizioni d'accoglienza, attualmente del tutto inadeguati, attraverso la collaborazione con organizzazioni internazionali indipendenti.

Le misure locali per l'inclusione dei cittadini stranieri

A livello locale, per perseguire l'inclusione dei cittadini stranieri residenti nel territorio, due proposte da rivolgere ai Comuni, già sperimentate in alcuni contesti, rafforzando il ruolo degli enti locali e il peso del territorio nella gestione amministrativa in materia di immigrazione e di condizione dello straniero:

1. Desk comunale di servizi per l'immigrazione rivolto ai cittadini immigrati presenti sul territorio, in collaborazione con associazioni e terzo settore;
2. Mediatore di quartiere: un servizio di sportello per l'ascolto territoriale, che offra attività di orientamento e consulenza legale per cittadini stranieri, e intervenga nella risoluzione di controversie, aumentando la possibilità di dialogo tra i membri della comunità.

SINTESI DELLE PROPOSTE DI RADICALI ITALIANI
(capitolo 8)

	Titolo	Contenuto
LIVELLO COMUNITARIO		
1	Programmi di reinsediamento	Al fine di costruire canali legali e sicuri d'arrivo in Europa, si propone di implementare i programmi di reinsediamento. Una volta individuato il beneficiario attraverso l'operato dell'UNHCR, il trasferimento viene organizzato dal futuro paese d'accoglienza. Il reinsediamento è uno strumento già previsto dall'Agenda europea sulle migrazioni, ma bisogna rafforzarlo, dal momento che i risultati attuali sono modesti.
2	Programmi di sponsorship	Creazione di corridoi umanitari attraverso la concessione di un visto umanitario (art. 25 del regolamento europeo sui visti) con l'intermediazione di organizzazioni ed enti privati. Il progetto pilota <i>Mediterranean Hope</i> , che ha interessato un migliaio di profughi, dimostra come sia possibile metterlo in pratica concretamente.
3	Meccanismo europeo di ammissione umanitaria	S'intende permettere a persone con evidente bisogno di protezione internazionale, la presentazione di domande d'asilo nei paesi limitrofi alle aree di crisi, attraverso la rete del Servizio europeo per l'azione esterna e le singole rappresentanze diplomatiche degli Stati membri, d'intesa con le organizzazioni umanitarie internazionali, con conseguente rilascio di visti d'ingresso umanitari. Le persone in cerca di protezione eviterebbero l'ultimo tragitto, quello in mare, e riuscirebbero a raggiungere l'Europa senza mettere a rischio la propria vita e senza l'intermediazione dei trafficanti di esseri umani.
4	Implementazione del ricorso al rispetto del principio dell'unità familiare e delle clausole discrezionali del regolamento di Dublino	La possibilità di trasferimento e presa in carico per ricongiungimento familiare non è sfruttata quanto potrebbe esserlo. Andrebbe svolto un colloquio preliminare, contestuale all'identificazione dei cittadini provenienti da un paese terzo, svolto dai funzionari delle Unità Dublino, finalizzato unicamente a determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda tenendo conto innanzitutto delle esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo (come previsto dagli artt. 8, 9 e 10 e 17 di Dublino III, in caso di gravidanza, maternità recente, grave malattia, serio handicap, età avanzata, migliore interesse del minore non accompagnato). Una volta individuato lo Stato membro competente per la domanda di protezione, il richiedente asilo vi verrebbe trasferito in tempi rapidi.
LIVELLO NAZIONALE		
1	Permesso di soggiorno temporaneo per la ricerca di occupazione e attività d'intermediazione tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri non comunitari	S'introduce il permesso di soggiorno temporaneo (massimo 6 mesi) da rilasciare a lavoratori stranieri che sono stati selezionati da intermediari, sulla base delle richieste di figure professionali da parte di datori di lavoro italiani, per consentire loro di svolgere i colloqui. L'attività d'intermediazione tra la domanda di lavoro delle imprese italiane e l'offerta da parte di lavoratori stranieri non comunitari può essere esercitata da tutti i soggetti pubblici e privati già indicati nella legge Biagi e nel Jobs Act (centri per l'impiego, agenzie private per il lavoro, enti bilaterali, consulenti per il lavoro, università, istituti di scuola secondaria di secondo grado, ecc.), ai quali sono aggiunti i fondi interprofessionali, le camere di commercio e le Onlus, oltre alle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero.
2	Reintroduzione del sistema dello sponsor (sistema a chiamata diretta)	Si reintroduce il sistema dello sponsor, originariamente previsto dalla legge Turco Napolitano ⁵ , anche da parte di singoli privati per l'inserimento nel mercato del lavoro del cittadino straniero con la garanzia di risorse finanziarie adeguate e disponibilità di un alloggio per il periodo di permanenza sul territorio nazionale, agevolando in primo luogo quanti abbiano già avuto precedenti esperienze lavorative in Italia o abbiano frequentato corsi di lingua italiana o di formazione professionale
3	Regolarizzazione su base individuale degli stranieri "radicati"	Si prevede la regolarizzazione su base individuale degli stranieri che si trovino in situazione di soggiorno irregolare allorché sia dimostrabile l'esistenza in Italia di un'attività lavorativa (trasformabile in attività regolare o denunciabile in caso di sfruttamento lavorativo) o di comprovati legami familiari o l'assenza di legami concreti con il paese

⁵ L. 6 marzo 1998, n. 40.

	Titolo	Contenuto
		di origine, sul modello della Spagna e della Germania. Va prevista la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato anche nel caso del richiedente asilo diniegato in via definitiva, che abbia svolto un percorso fruttuoso di formazione e di integrazione e che sia in grado di dimostrare la disponibilità di un contratto di lavoro. Tale permesso di soggiorno dovrebbe essere rinnovabile anche nel caso in cui lo straniero, in mancanza di un contratto di lavoro, dimostri di essersi registrato come disoccupato, aver reso la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego, di aver sottoscritto il patto di servizio personalizzato e le conseguenti obbligazioni relative alle attività da svolgere e di non essersi sottratto, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti dei centri per l'impiego.
4	Semplificazione delle procedure per il riconoscimento dei titoli di studio, delle qualifiche professionali e delle abilità personali	Si prevede che il riconoscimento delle qualifiche professionali possa avvenire non solo su base del titolo acquisito all'estero, ma anche attraverso procedure di accertamento standardizzate che permettano la verifica delle abilità individuali al fine del conseguimento della qualifica o del diploma professionale.
5	Modifica delle condizioni reddituali e abilitative per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno e la cittadinanza	Si superano le rigidità e gli automatismi attuali contenuti nelle norme per il rinnovo del permesso di soggiorno e per l'acquisizione della cittadinanza, alla luce del principio di proporzionalità, introducendo meccanismi premiali legati innanzitutto all'apprendimento effettivo della lingua italiana nell'ambito di un'offerta formativa più ampia ed effettiva e alla continuità lavorativa, anche se intramezzata da periodi di lavoro precario, scarsamente retribuito.
6	Godimento dei diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati	Ai lavoratori extracomunitari che decidono di rimpatriare definitivamente – a prescindere da accordi di reciprocità tra l'Italia e il paese di origine - va garantito il diritto a conservare tutti i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati in modo che possa goderne, al verificarsi della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente, anche in deroga al requisito dell'anzianità contributiva minima di vent'anni.
7	Effettiva partecipazione alla vita democratica del Paese	Si prevede l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.
8	Misure per l'integrazione attraverso il lavoro dei richiedenti asilo	Si prevede di rafforzare il legame territorio/accoglienza/integrazione e di perseguire l'inclusione attraverso tre azioni essenziali: apprendimento della lingua, formazione professionale, accesso al lavoro. Introdurre misure per aumentare l'efficacia dei centri per l'impiego, a partire dall'aumento del numero degli addetti e la creazione nei Cpi di "sportelli per l'immigrazione" con operatori e mediatori culturali specializzati nei servizi rivolti agli stranieri, per rafforzare il legame tra integrazione e lavoro, sulla scia del modello tedesco.
LIVELLO LOCALE		
1	Desk comunale di servizi per l'immigrazione	Istituzione a livello comunale di un desk di servizi per l'immigrazione, rivolto ai cittadini immigrati presenti sul territorio, in collaborazione con associazioni e terzo settore, in grado di offrire informazioni, orientamento in merito a diritti e doveri di cittadinanza, accesso ai servizi sociali, sanitari, scolastici, percorsi di istruzione e di formazione professionale, riconoscimento dei titoli di studio, corsi di lingua italiana e supporto in merito alle pratiche amministrative.
2	Mediatore di quartiere	Istituzione del "mediatore di quartiere" che offre attività di orientamento e consulenza legale per cittadini stranieri e interviene nella risoluzione di controversie, aumentando la possibilità di dialogo tra i membri della comunità.

1. GLI IMMIGRATI IN EUROPA: IN ITALIA L'8,2% DELLA POPOLAZIONE E SONO DECISIVI PER COMPENSARE LA FLESSIONE DEGLI ITALIANI

Nell'Unione europea, su oltre 500 milioni di residenti di ogni età (508,5 milioni) nel 2015, solo il 6,9% è costituito da immigrati (35,1 milioni), mentre gli autoctoni sono la restante grande maggioranza (93,1%, pari a 473 milioni) (figura 1.1 e tavola 1.1). La quota di stranieri varia notevolmente tra i paesi europei, dal 45,9% del Lussemburgo allo 0,3% della Polonia, mentre tra i grandi Stati membri le quote d'immigrati sono meno differenziate: il 9,6% in Spagna (4,5 milioni di unità), il 9,3% in Germania (7,5 milioni), l'8,4% nel Regno Unito (5,4 milioni), l'8,2% in Italia (5 milioni) e il 6,6% in Francia (4,3 milioni). Non si può non sottolineare il fatto che i paesi maggiormente ostili, nel corso di questi ultimi mesi, a una redistribuzione degli immigrati, registrano una quota di stranieri insignificante e di gran lunga inferiore a quella dell'Italia: a parte la Polonia con la quota più bassa in assoluto tra i 28 stati membri, la Croazia (0,9%), la Slovacchia (1,1%), l'Ungheria (1,5%), la Repubblica Ceca (4,3%), mentre bisogna riconoscere che in Austria si osserva una percentuale piuttosto elevata (13,2%).

Figura 1.1 – Popolazione straniera al 1° gennaio per paese dell'Unione europea – Anno 2015 (incidenza percentuale su totale)

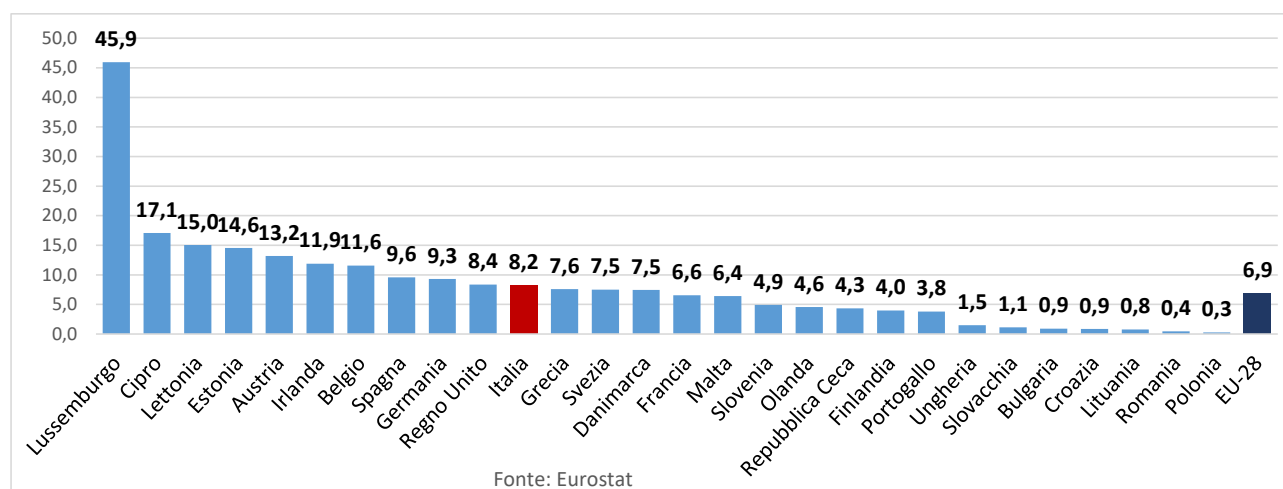


Tavola 1.1 – Popolazione al 1° gennaio per cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

	Autoctoni	Stranieri	Sconosciuti	Totale	Autoctoni	Stranieri	Sconosciuti	Totale
	Valori assoluti				Composizione percentuale			
FEMMINE								
Germania	37.702.521	3.659.559	-	41.362.080	91,2	8,8	0,0	100,0
Spagna	21.423.598	2.199.421	-	23.623.019	90,7	9,3	0,0	100,0
Francia	32.072.679	2.162.313	-	34.234.992	93,7	6,3	0,0	100,0
Italia	28.652.381	2.641.641	-	31.294.022	91,6	8,4	0,0	100,0
Regno Unito	30.105.536	2.807.525	15.064	32.928.125	91,4	8,5	0,0	100,0
MASCHI								
Germania	35.955.242	3.880.215	-	39.835.457	90,3	9,7	0,0	100,0
Spagna	20.571.613	2.254.933	-	22.826.546	90,1	9,9	0,0	100,0
Francia	29.986.775	2.193.394	-	32.180.169	93,2	6,8	0,0	100,0
Italia	27.128.794	2.372.796	-	29.501.590	92,0	8,0	0,0	100,0
Regno Unito	29.317.759	2.614.569	14.712	31.947.040	91,8	8,2	0,0	100,0
TOTALE								
Germania	73.657.763	7.539.774	-	81.197.537	90,7	9,3	0,0	100,0
Spagna	41.995.211	4.454.354	-	46.449.565	90,4	9,6	0,0	100,0
Francia	62.059.454	4.355.707	-	66.415.161	93,4	6,6	0,0	100,0
Italia	55.781.175	5.014.437	-	60.795.612	91,8	8,2	0,0	100,0
Regno Unito	59.423.295	5.422.094	29.776	64.875.165	91,6	8,4	0,0	100,0

Fonte: Eurostat (migr_pop2ctz)

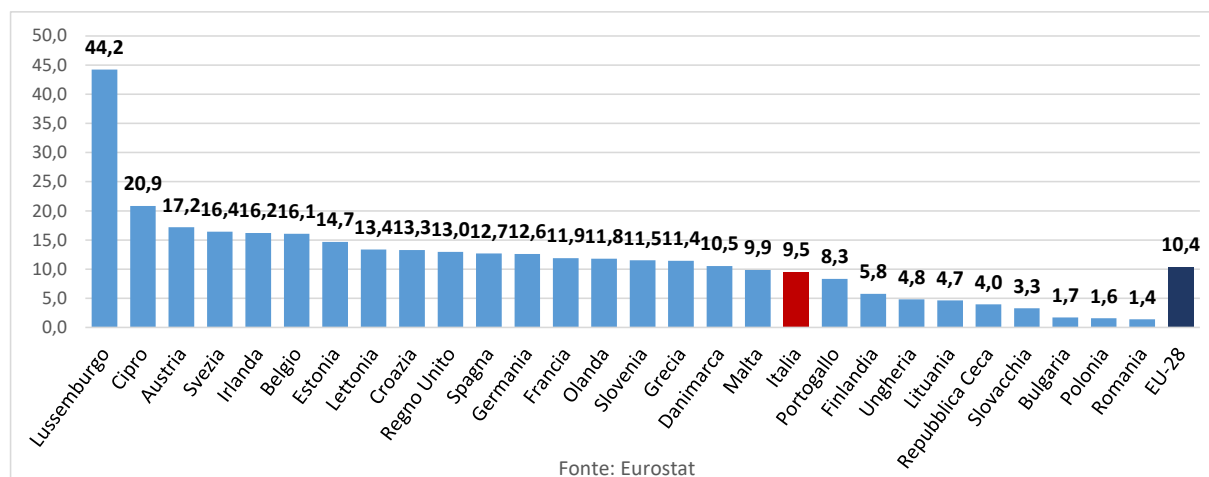
Occorre osservare che l'analisi degli immigrati secondo il criterio della cittadinanza sottostima i paesi con una più lunga storia migratoria, escludendo tutte le persone nate in un paese straniero, ma che hanno acquisito la cittadinanza successivamente. Infatti, usando il criterio del paese di nascita la percentuale di persone nate in un paese straniero in Italia non varia significativamente (9,5%, a fronte dell'8,2% se calcolato per cittadinanza) a

causa della maggiore presenza di stranieri di prima generazione, mentre si registrano variazioni elevatissime nei paesi con una lunga storia migratoria come il Regno Unito (13%, a fronte dell'8,4%), la Spagna (12,7%, a fronte del 9,6%), la Germania (12,6%, a fronte del 9,3%) e la Francia (11,9%, a fronte del 6,6%) (figura 1.2).

I valori assoluti degli immigrati calcolati per paese di nascita sono ancor più significativi: 10,2 milioni in Germania, 8,4 milioni nel Regno Unito, 7,9 milioni in Francia, a fronte di 5,8 milioni in Italia.

Occorre considerare che anche la quota dell'Austria è molto elevata (17,2%, a fronte del 13,2%).

Figura 1.2 – Popolazione nata in uno Stato straniero al 1° gennaio per paese dell'Unione europea – Anno 2015 (incidenza percentuale su totale)



Riprendendo l'esame degli immigrati per cittadinanza, negli ultimi dieci anni la crescita del loro numero più elevata si osserva, tra i grandi paesi europei. Lo Stato membro dove si registra l'aumento maggiore è l'Italia, dove il numero degli stranieri raddoppia (108,7%) – anche se rallenta la crescita nel 2015 – seguita dal Regno Unito (76,8%), dalla Spagna (32,1%), dalla Francia (20,2%) e dalla Germania (3,5%) (figura 1.3 e tavola 1.2). Occorre osservare che in Spagna si registra una crescita degli immigrati solo fino al 2010, perché negli anni successivi il loro numero subisce una netta flessione del 18%.

Figura 1.3 – Popolazione straniera al 1° gennaio in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2015 (Numero indice: 2005 = 100)

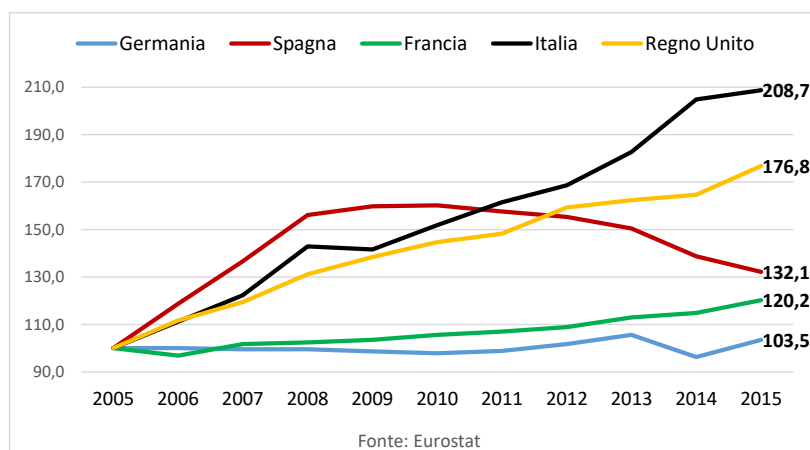


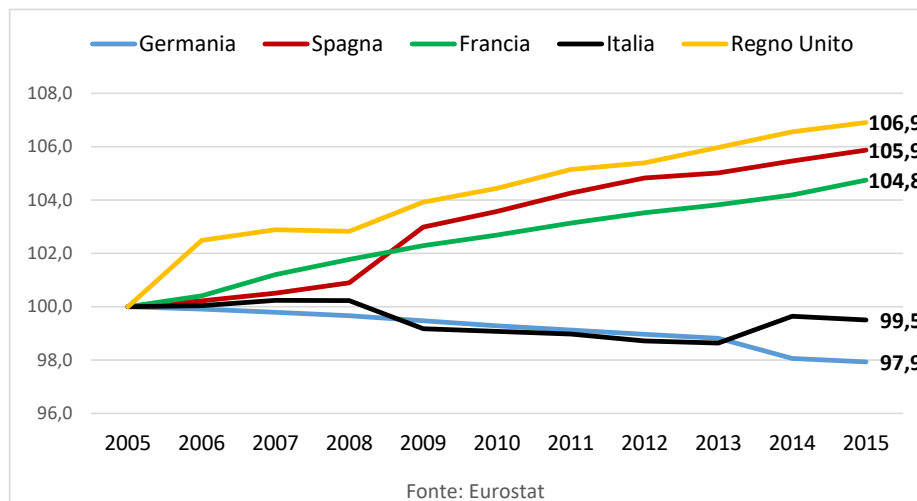
Tavola 1.2 – Popolazione straniera al 1° gennaio in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2015 (valori assoluti e percentuali)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione 2015-2005	
	Valori assoluti											%	
Germania	7.287.980	7.289.149	7.255.949	7.255.395	7.185.921	7.130.919	7.198.946	7.409.754	7.696.413	7.015.236	7.539.774	251.794	3,5
Spagna	3.371.394	4.002.509	4.606.474	5.262.095	5.386.661	5.402.578	5.312.444	5.236.030	5.072.680	4.677.059	4.454.354	1.082.960	32,1
Francia	3.623.063	3.510.000	3.685.544	3.709.814	3.750.406	3.824.590	3.875.096	3.944.725	4.092.106	4.160.704	4.355.707	732.644	20,2
Italia	2.402.157	2.670.514	2.938.922	3.432.651	3.402.435	3.648.128	3.879.224	4.052.081	4.387.721	4.922.085	5.014.437	2.612.280	108,7
Regno Unito	3.066.055	3.425.000	3.659.900	4.020.800	4.244.092	4.435.587	4.546.862	4.884.378	4.978.470	5.047.653	5.422.094	2.356.039	76,8

Fonte: Eurostat (migr_pop2ctz)

A fronte dell'aumento sostenuto degli immigrati in tutti i grandi paesi dell'Unione nell'ultimo decennio, si registra, viceversa, un aumento molto contenuto della popolazione autoctona nel Regno Unito (6,9%), in Spagna (5,9%) e in Francia (4,8%), mentre si osserva una sua lieve flessione in Germania (-2,1%) e in Italia (-0,5%) (figura 1.4).

Figura 1.4 – Popolazione autoctona al 1° gennaio in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2015 (Numero indice; 2005 = 100)

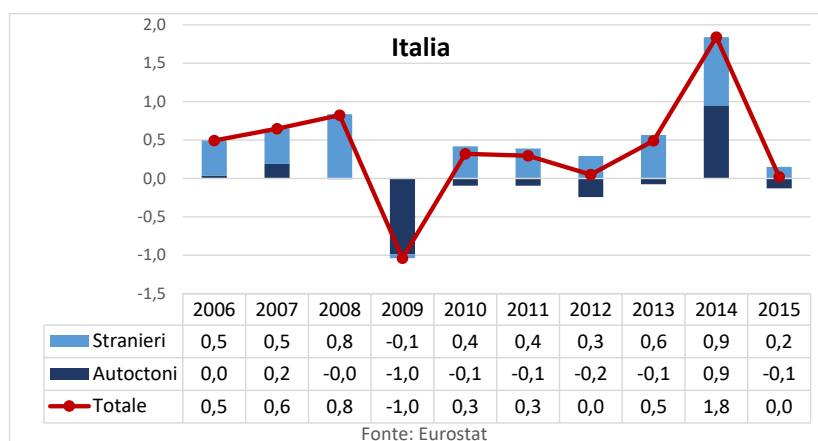


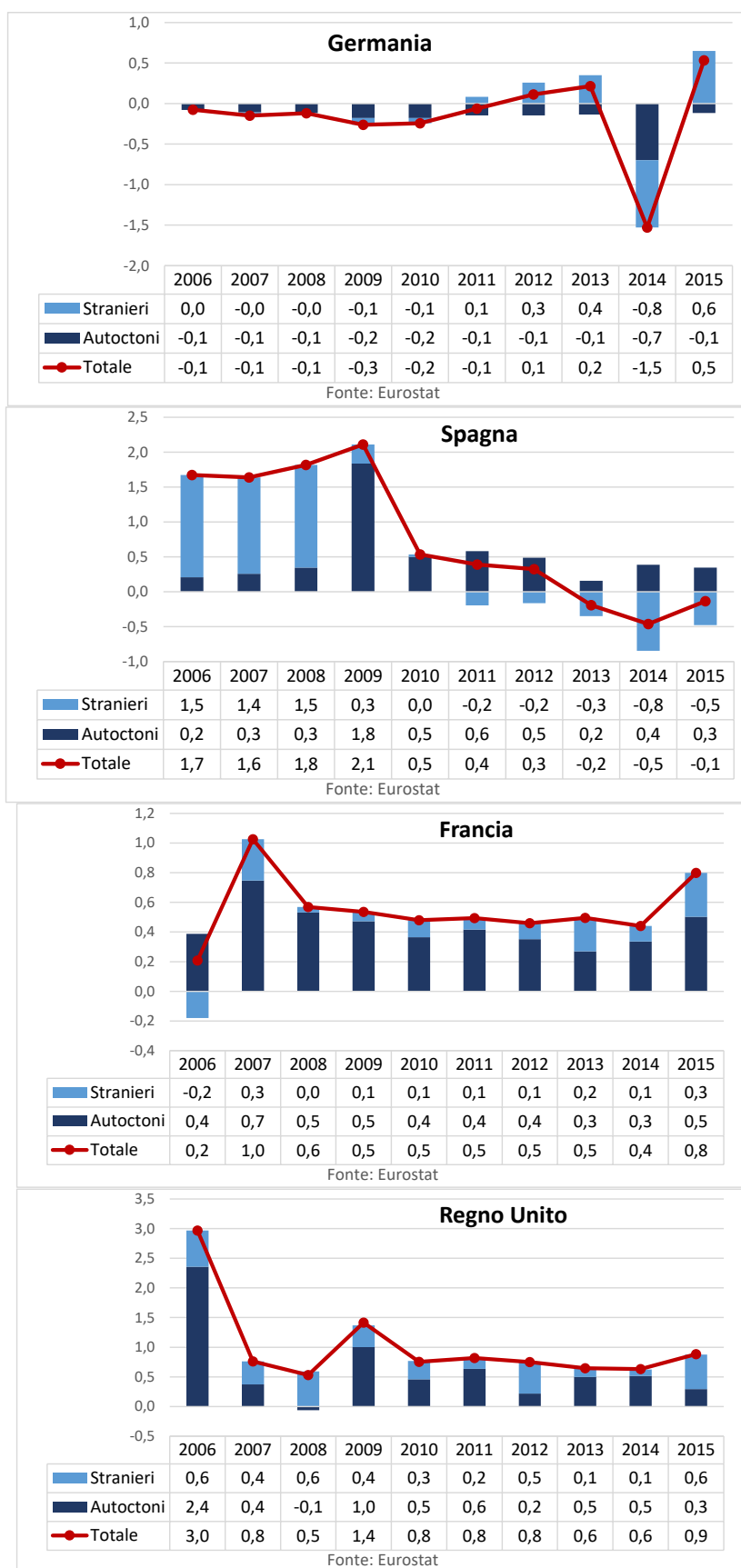
Di conseguenza, l'analisi del contributo della cittadinanza alla variazione della popolazione mostra che l'apporto degli stranieri è molto diversificato tra i paesi dell'Unione europea: in Italia gli immigrati hanno quasi sempre controbilanciato la flessione del numero degli italiani e la modesta crescita complessiva della popolazione negli ultimi dieci anni (+4%) è stata resa possibile quasi esclusivamente dall'aumento del loro numero (figura 1.5).

In Germania, nella quale si registra una flessione della popolazione dal 2005 al 2015 dell'1,6%, il contributo degli immigrati è significativo solo negli ultimi anni, con la sola eccezione del 2014 nel quale si osserva una flessione della popolazione dell'1,5%, determinata dalla diminuzione del numero di entrambe le componenti. In Spagna l'aumento sostenuto della popolazione nell'ultimo decennio (7,9%) è stato determinato fino al 2008 dalla significativa crescita degli immigrati, mentre negli anni successivi si registra una loro variazione negativa.

In Francia la crescita della popolazione dal 2006 al 2015 (4%) è stata resa possibile quasi esclusivamente dal contributo dei cittadini francesi, anche grazie al loro alto tasso di fecondità, mentre nel Regno Unito il più elevato aumento della popolazione (10,6%) è stato reso possibile dalle crescita di entrambe le componenti, anche se quella dei britannici ha pesato maggiormente.

Figura 1.5 – Contributo alla variazione della popolazione al 1° gennaio per cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2006-2015 (valori percentuali)

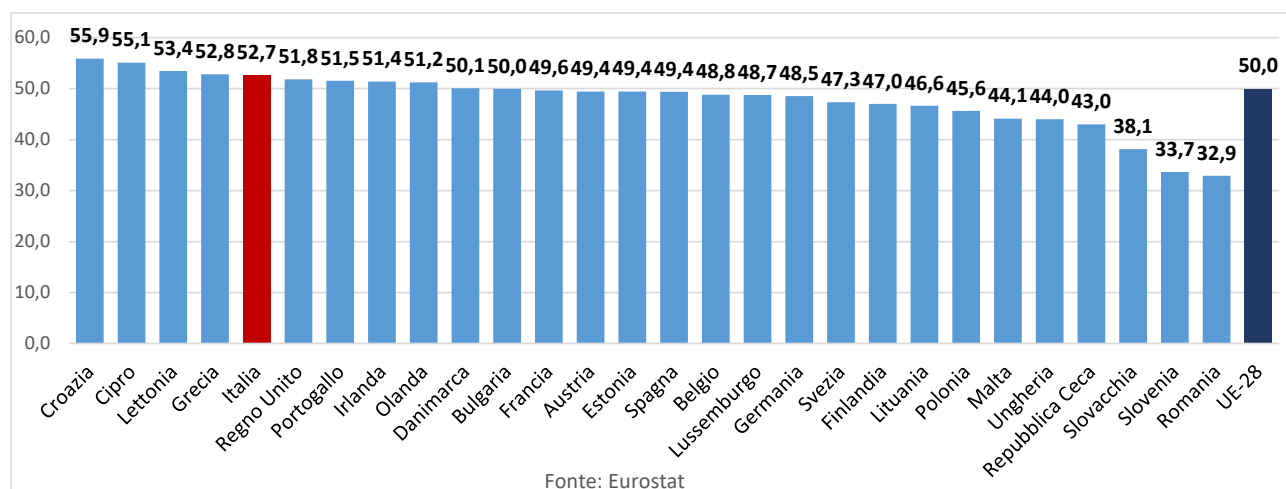




Mediamente in Europa la popolazione d'immigrati è costituita esattamente per la metà da donne e uomini, mentre in alcuni paesi, dove probabilmente è maggiore la richiesta di personale per i servizi alla persona e sanitari-infermieristici, la quota di donne è superiore: Italia (52,7%), Regno Unito (51,8%) (figura 1.6). Nei

paesi dove probabilmente è maggiore la richiesta di immigrati nei settori dell'industria e delle costruzioni, come la Germania, la quota di uomini è superiore alla metà.

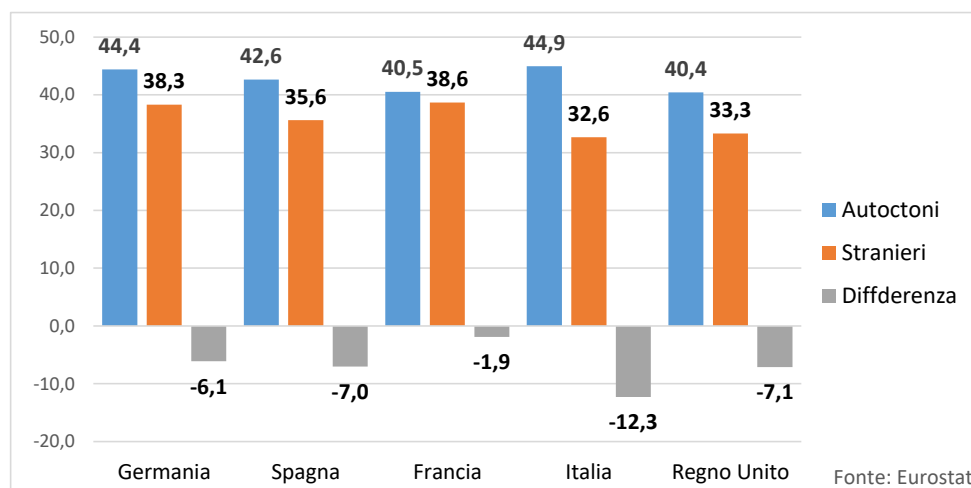
Figura 1.6 – Popolazione femminile straniera al 1° gennaio per paese dell'Unione europea – Anno 2015 (incidenza percentuale su totale)



1.1 Gli immigrati sono molto più giovani dei nativi, soprattutto in Italia

Com'è del resto atteso, l'età media degli immigrati è nettamente inferiore a quella degli autoctoni, ma con differenze molto significative tra i paesi europei: in Italia, dove sono presenti prevalentemente immigrati di prima generazione, che hanno come primo obiettivo il lavoro, si registra la differenza d'età più rilevante tra nativi e stranieri (-12,3 anni), mentre in Francia, con una storia migratoria molto più lunga e dove probabilmente si verificano maggiori ricongiungimenti familiari, la differenza è modestissima (-1,9 anni) (figura 1.7). Non è facilmente spiegabile perché nel Regno Unito e in Germania, nonostante la presenza d'immigrati di molte generazioni, le differenze d'età con gli autoctoni siano sensibili (rispettivamente -7,1 e -6,1 anni).

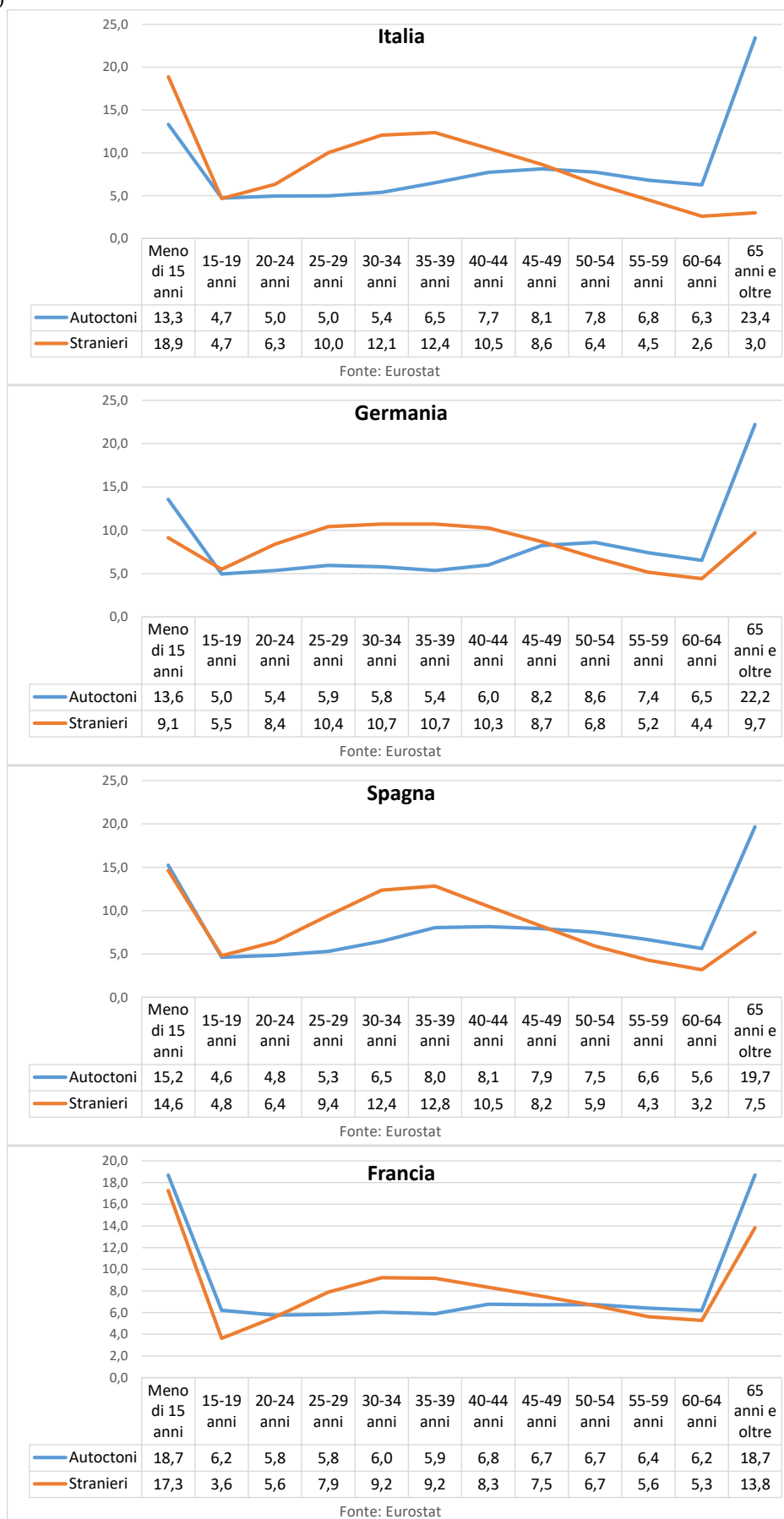
Figura 1.7 – Età media della popolazione al 1° gennaio per cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (anni)

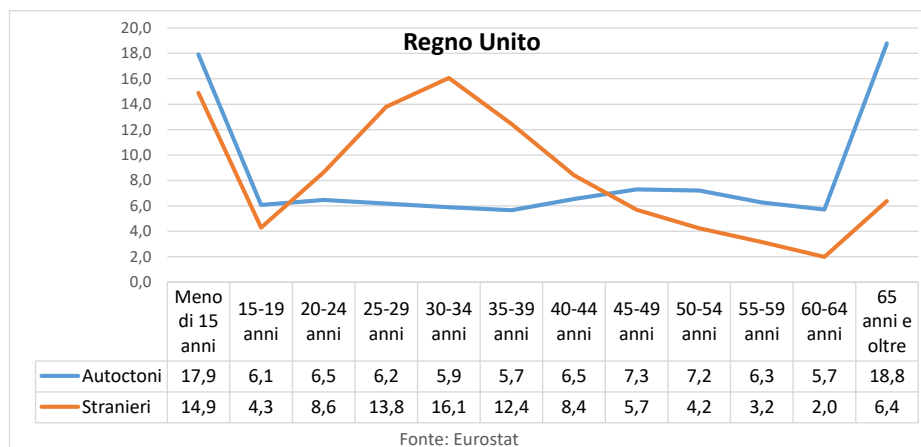


La composizione percentuale per classi d'età mostra le stesse evidenze emerse precedentemente, dal momento che in Italia le quote di stranieri più giovani, con età fino a 40-44 anni, sono sempre superiori a quelle degli italiani, mentre gli over 65 sono pari al 23,4% tra gli autoctoni e solo al 3% tra gli immigrati, con una differenza di oltre 20 anni (figura 1.8).

Viceversa, in Francia la composizione percentuale per età di autoctoni e stranieri è molto simile, e solo nella fascia tra 30 e 39 anni d'età la differenza è di circa 3 anni e raggiunge quasi 5 anni per gli over 65.

Figura 1.8 – Popolazione al 1° gennaio per cittadinanza e classi d'età in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (composizione percentuale)

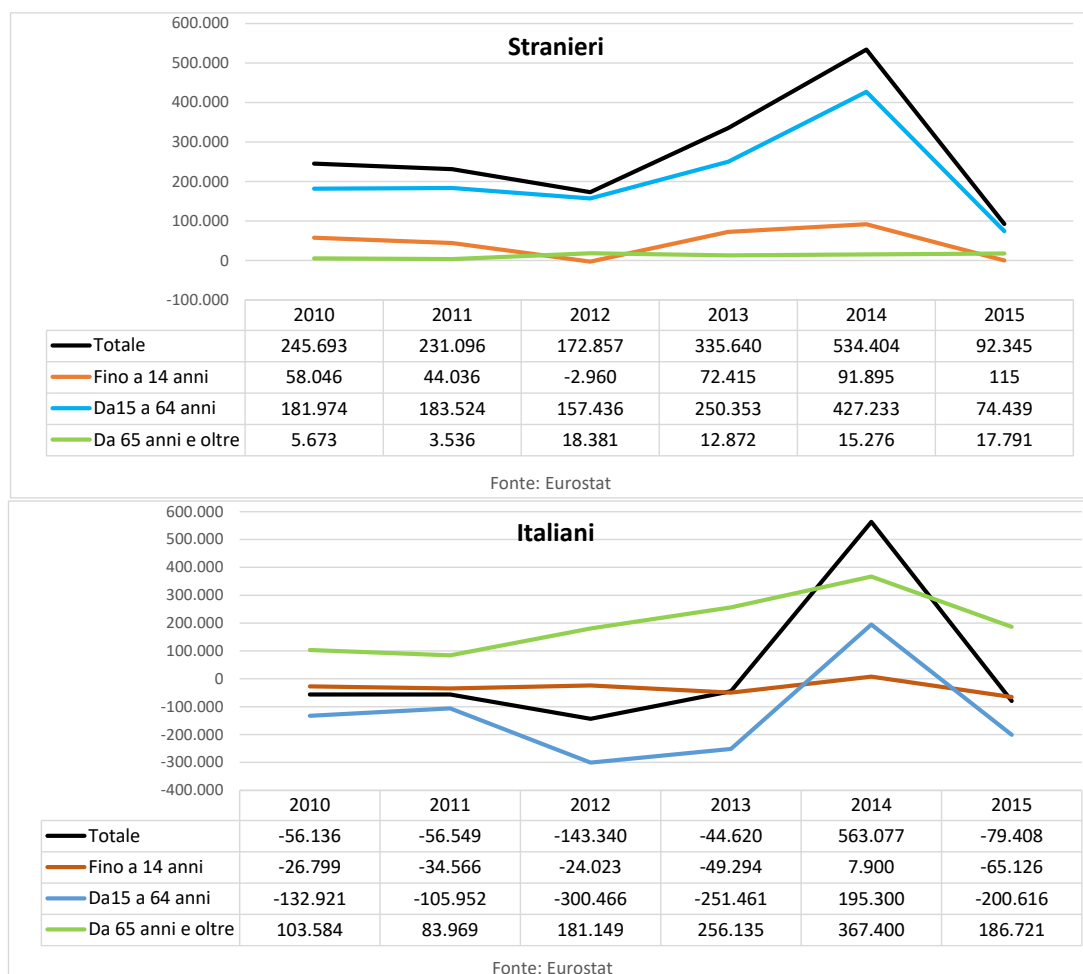




Occorre osservare un fenomeno con riflessi importanti sulle forze di lavoro dell'Italia: l'aumento del numero degli immigrati è costante nei primi anni considerati nel grafico successivo, con una punta di oltre 534 mila unità nel 2014, mentre nel 2015 si registra una crescita nettamente inferiore pari a circa 92 mila unità, determinata dalla sostanziale stagnazione dei giovani fino a 14 anni, dalla crescita delle persone in età lavorativa (15-64 anni) di 74 mila unità e degli over 65 di circa 18 mila unità (*figura 1.9*).

Contribuisce alla minore crescita degli immigrati nel 2015 l'aumento straordinario delle acquisizioni della cittadinanza italiana (178 mila) che ha determinato la loro cancellazione tra gli stranieri.

Figura 1.9 – Variazione della popolazione al 1° gennaio per cittadinanza e classi d'età in Italia – Anni 2010-2015 (valori assoluti)



Nello stesso periodo si registra una flessione della popolazione italiana, nonostante l'apporto delle naturalizzazioni degli stranieri, con la sola esclusione del 2014; nel 2015 la riduzione è pari a 79 mila unità, determinata

dall'effetto congiunto della diminuzione del numero dei giovani (-64 mila) e delle persone in età lavorativa (-201 mila) e della crescita degli anziani over 65 (187 mila).

L'effetto congiunto di queste due dinamiche determina nel 2011, nel 2012 e nel 2015 una riduzione della popolazione complessiva in età lavorativa, dal momento che gli aumenti degli immigrati non riescono a compensare completamente la riduzione degli italiani.

Tavola 1.3 – Popolazione straniera al 1° gennaio per classi d'età in Italia – Anni 2009-2015 (valori assoluti e percentuali)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valori assoluti							
Fino a 14 anni	683.247	741.293	785.329	782.369	854.784	946.679	946.794
Da 15 a 64 anni	2.641.690	2.823.664	3.007.188	3.164.624	3.414.977	3.842.210	3.916.649
Da 65 anni e oltre	77.498	83.171	86.707	105.088	117.960	133.236	151.027
Totale	3.402.435	3.648.128	3.879.224	4.052.081	4.387.721	4.922.125	5.014.470
Variazione annuale (valori assoluti)							
Fino a 14 anni		58.046	44.036	-2.960	72.415	91.895	115
Da 15 a 64 anni		181.974	183.524	157.436	250.353	427.233	74.439
Da 65 anni e oltre		5.673	3.536	18.381	12.872	15.276	17.791
Totale		245.693	231.096	172.857	335.640	534.404	92.345
Variazione annuale (valori percentuali)							
Fino a 14 anni		8,5	5,9	-0,4	9,3	10,8	0,0
Da 15 a 64 anni		6,9	6,5	5,2	7,9	12,5	1,9
Da 65 anni e oltre		7,3	4,3	21,2	12,2	13,0	13,4
Totale		7,2	6,3	4,5	8,3	12,2	1,9

Fonte: Eurostat (migr_pop1ctz)

1.2 Più della metà degli immigrati in Italia proviene dalla Romania, Albania, Marocco, Cina e Ucraina

Il Regno Unito attrae in misura maggiore immigrati che provengono dall'Unione europea e, come si osserva nei successivi capitoli, più istruiti e qualificati (55,1%, a fronte del 44,9% che proviene dai paesi extra UE-28), mentre gli altri paesi presi in considerazione sono prevalentemente destinatari dei flussi migratori dai paesi che non fanno parte dell'Unione, con il valore percentuale più alto per l'Italia (70,2%, a fronte del 29,8% che proviene dai paesi dell'Unione) (figure 1.10 e 1.11).

Anche la quota di immigrati extracomunitari della Francia è piuttosto elevata (65,9%, a fronte del 34,1% comunitario)

Figura 1.10 – Popolazione al 1° gennaio per cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (composizione percentuale)

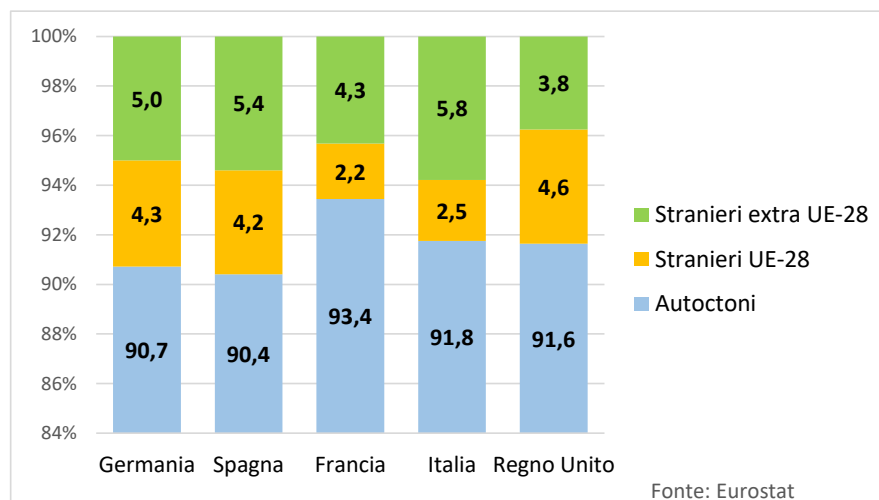
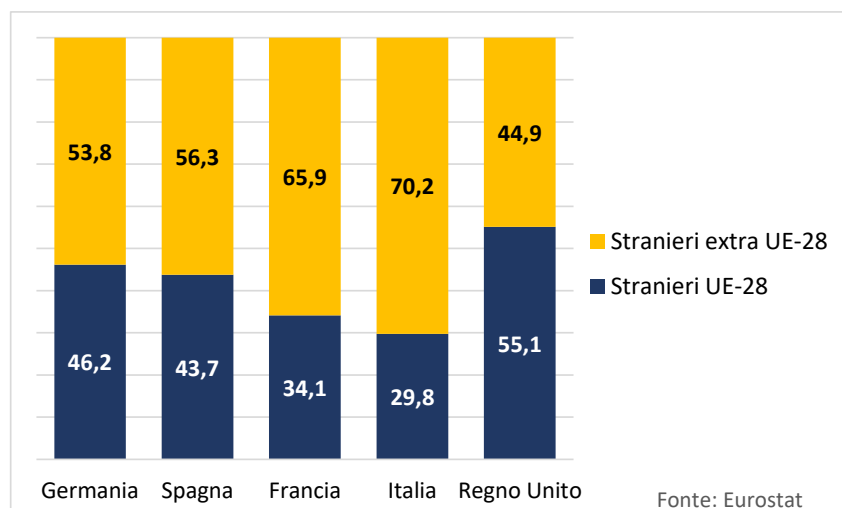


Figura 1.11 – Popolazione straniera al 1° gennaio per cittadinanza in alcuni paesi dell’Unione europea – Anno 2015 (composizione percentuale)



Per quanto riguarda l’Italia, le differenze di genere nei paesi di provenienza degli immigrati sono abbastanza marginali: una quota maggiore di uomini si concentra nei primi 20 paesi per numerosità (84,1%, a fronte dell’81,7% tra le donne). I primi tre paesi per numerosità sono, sia per le donne sia per gli uomini, la Romania, l’Albania e il Marocco, anche se con quote diverse, probabilmente correlate alla professione e al settore economico prevalenti: dalla Romania proviene il 24,4% delle donne e il 20,5% degli uomini, mentre quote più elevate di emigrazione maschile arrivano dall’Albania (10,7%, a fronte dell’8,9% tra le donne) e dal Marocco (10,2%, a fronte del 9% tra le donne) (*tavola 1.4 e figura 1.12*).

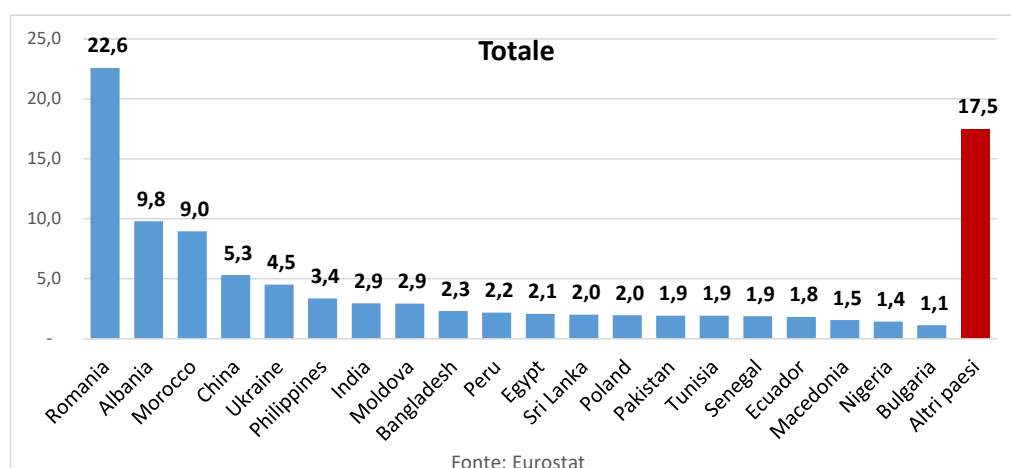
Il quarto paese per numerosità è l’Ucraina tra le donne (4,5%, a fronte del 2% tra gli uomini), dal quale provengono molte badanti e colf, e la Cina tra gli uomini (5,3%, a fronte del 4,9% tra le donne). Le stesse considerazioni si possono fare per la Moldavia (3,7% tra le donne e 2,1% tra gli uomini) che si colloca al quinto posto per numerosità.

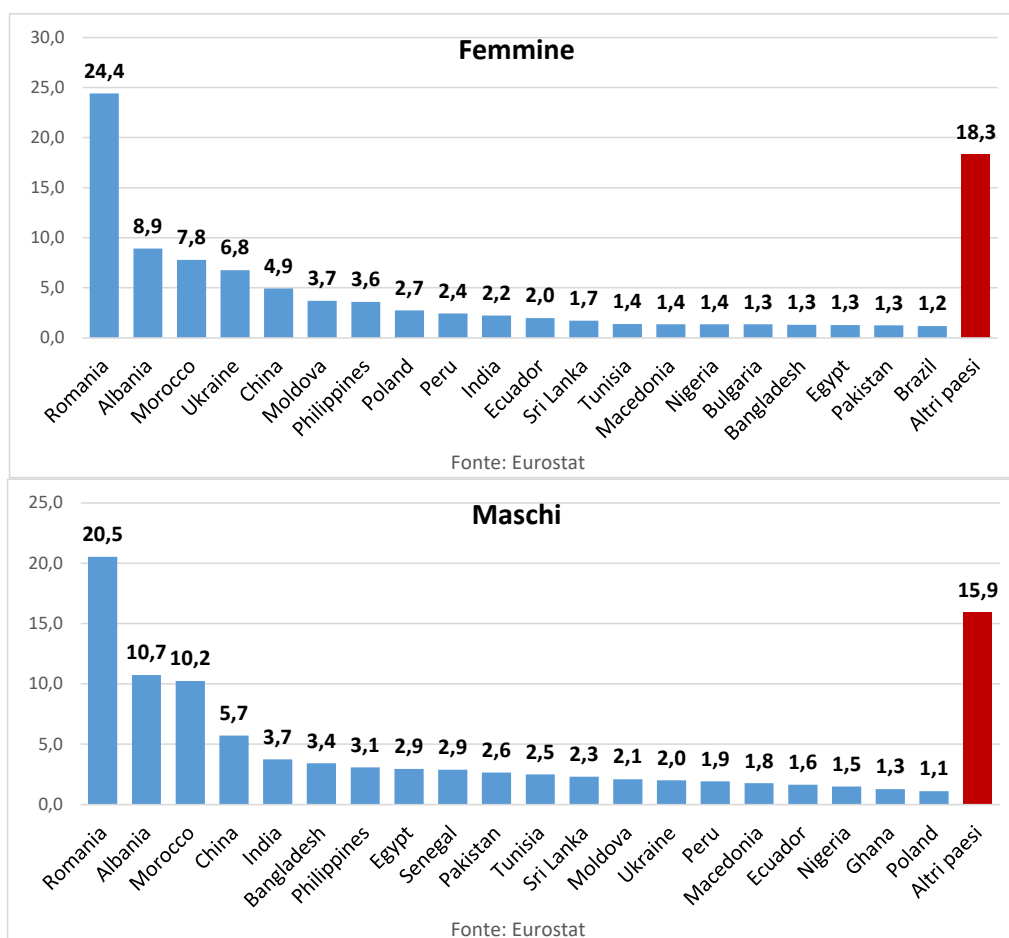
Tavola 1.4 – Popolazione al 1° gennaio per cittadinanza in Italia – Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
	Valori assoluti			Composizione percentuale		
Italiani	27.128.794	28.652.381	55.781.175	92,0	91,6	91,8
Stranieri UE-28	611.018	880.847	1.491.865	2,1	2,8	2,5
Stranieri extra UE-28	1.761.374	1.760.451	3.521.825	6,0	5,6	5,8
Apolidi	404	343	747	0,0	0,0	0,0
Totale	29.501.590	31.294.022	60.795.612	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurostat (migr_pop1ctz)

Figura 1.12 – Popolazione straniera al 1° gennaio per cittadinanza (primi 20 paesi per numerosità) in Italia – Anno 2015 (composizione percentuale)





1.3 Gli ingressi annuali degli immigrati: in netta flessione in Italia

Le informazioni che si ricavano dal grafico e dalla tabella successivi sono particolarmente rilevanti, perché riportano il numero degli ingressi annuali degli immigrati (gli stranieri iscritti all'anagrafe per trasferimento di residenza dall'estero) per alcuni paesi europei per i quali è disponibile questo dato: consentono di stimare le risorse finanziarie e umane effettive che devono essere approntate annualmente dagli stati membri per accogliere gli immigrati e le probabili dinamiche future di questi flussi (*figura 1.13 e tavola 1.5*).

Il paese che registra il maggior numero di ingressi è la Germania che si è mantenuta intorno a un livello di circa 570 mila nuovi arrivi all'anno dal 2005 al 2008, ha registrato una netta flessione dei flussi nel 2009 (266 mila) e una loro ripresa negli anni successivi, fino al picco di quasi 790 mila del 2014, che sappiamo è stato superato nel 2015 con l'accoglienza dei richiedenti asilo provenienti soprattutto dalla Siria (complessivamente dal 2005 al 2014 si è registrata una crescita del 36,4%).

Il secondo paese per numerosità degli arrivi annuali è il Regno Unito, con una crescita da 405 mila unità del 2006 a 551 mila del 2014 (35,9%).

L'Italia si colloca al terzo posto per numerosità degli ingressi annuali, ma registra una netta flessione da circa 512 mila ingressi del 2007 a 248 mila del 2014 (-267 mila, pari a -51,8%). Il dimezzamento dei flussi in questo periodo, determina, per tutto il periodo considerato (2005-2014), una riduzione degli ingressi di 34 mila unità (-12,2%). Nel 2015 gli stranieri iscritti all'anagrafe per trasferimento di residenza dall'estero sono stati 250 mila.

I flussi d'ingresso della Francia crescono da 171 mila del 2006 a 214 mila del 2014, con un incremento complessivo del 25,1%, mentre in Spagna si registra un crollo di 418 mila unità (-61,3%).

Incrementi elevatissimi degli ingressi annuali dal 2005 al 2014 si registrano in Svezia (105,8%), in Polonia (101,9%) e in Olanda (70%), mentre le maggiori flessioni si osservano in Slovacchia (-68,5%), nella Repubblica Ceca (-58,8%), in Portogallo (-35,5%), in Irlanda (-37,4%) e in Slovenia (-14,9%).

In conclusione, l'Unione europea ha bisogno, per serbare il livello attuale della sua popolazione in età lavorativa, di un flusso annuale di circa 2,9-3 milioni d'immigrati all'anno nel 2014, 300 mila unità in più rispetto al 2013 (2,6 milioni), che può essere garantito da una governance meno isterica e più pragmatica dei flussi migratori.

Figura 1.13 – Ingressi annuali degli immigrati in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2014 (valori assoluti in migliaia)

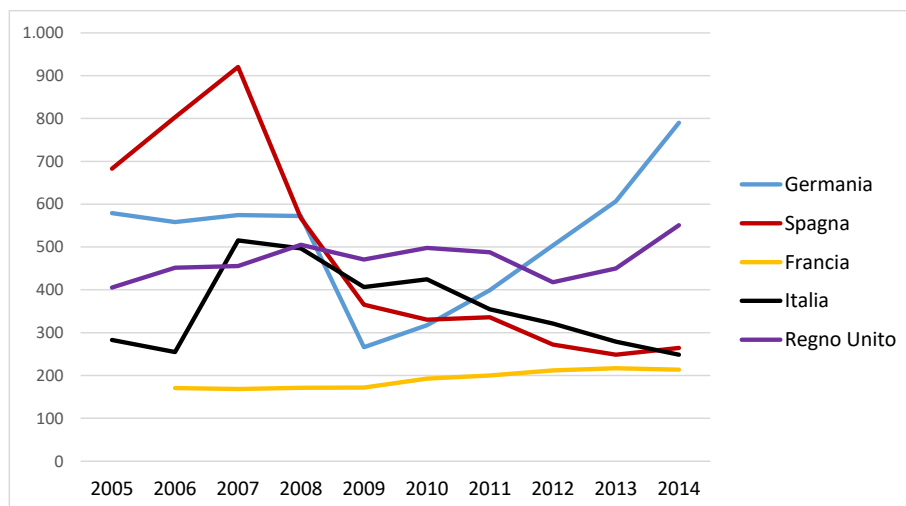


Tavola 1.5 – Ingressi annuali degli immigrati⁶ in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2014 (valori assoluti in migliaia e percentuali)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variazione 2014-2005	
	Valori assoluti in migliaia										%	
Belgio	97,9	101,9	109,9	-	-	116,4	125,9	129,7	100,5	105,9	8,0	8,2
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	-	-	13,8	17,0	0,0	
Repubblica Ceca	58,6	66,1	102,5	83,1	53,9	30,1	19,0	27,6	24,8	24,1	-34,4	-58,8
Danimarca	30,0	34,3	42,6	37,5	32,5	33,7	34,6	35,8	41,3	49,0	19,0	63,5
Germania	579,3	558,5	574,8	572,5	266,1	317,2	398,9	503,6	606,8	790,2	210,9	36,4
Estonia	1,0	1,5	2,0	1,9	2,2	1,2	1,7	1,1	1,6	1,3	0,4	37,0
Irlanda	87,8	109,8	97,5	60,5	32,3	32,6	33,3	37,9	46,6	55,0	-32,8	-37,4
Grecia	-	-	-	41,5	35,8	35,4	33,0	32,0	31,3	29,5	0,0	
Spagna	682,7	803,0	920,5	567,4	365,4	330,3	335,9	272,5	248,4	264,5	-418,2	-61,3
Francia*	-	170,9	168,2	171,2	171,7	192,9	200,2	211,7	217,2	213,7	42,8	25,1
Croazia	-	-	-	-	-	-	-	-	5,3	5,8	0,0	
Italia	282,8	254,6	515,2	496,5	406,7	424,5	354,3	321,3	279,0	248,4	-34,4	-12,2
Cipro	21,9	14,5	18,1	-	20,5	18,3	21,0	16,2	11,5	7,8	-14,1	-64,6
Lettonia	-	-	-	-	-	-	2,9	3,7	3,5	4,4	0,0	
Lituania	2,1	2,2	2,5	3,0	1,7	1,1	1,7	2,5	3,0	4,8	2,7	128,7
Lussemburgo	13,8	13,7	15,8	16,7	14,6	15,7	19,1	19,4	19,7	21,0	7,2	52,6
Ungheria	25,6	23,6	22,6	35,5	25,6	23,7	22,3	20,3	21,3	26,0	0,4	1,6
Malta*	-	0,7	5,6	4,7	4,9	3,4	3,8	5,4	6,6	7,1	6,5	981,2
Olanda	63,4	67,7	80,3	94,3	75,2	78,9	84,5	83,0	93,1	107,8	44,4	70,0
Austria	98,0	82,9	64,2	64,9	60,2	62,1	74,1	83,2	92,6	106,9	8,9	9,1
Polonia	1,1	1,8	1,6	-	46,7	47,6	55,0	81,5	88,7	94,3	47,6	101,9
Portogallo**	-	-	-	20,1	14,4	8,4	7,8	5,3	5,4	9,3	-5,1	-35,5
Romania	-	-	-	12,1	10,9	13,0	9,3	11,6	14,7	12,1	0,0	
Slovenia	13,3	18,3	27,5	28,0	27,4	12,7	10,8	12,3	11,6	11,3	-2,0	-14,9
Slovacchia	7,7	11,3	14,8	16,5	14,4	12,7	3,8	2,9	2,5	2,4	-5,2	-68,5
Finlandia**	-	-	-	-	17,8	17,9	20,1	22,8	23,4	23,1	5,3	30,0
Svezia	51,3	80,4	83,5	83,0	83,5	78,7	75,5	82,3	94,9	105,6	54,3	105,8
Regno Unito	405,1	451,7	455,3	505,2	470,5	497,6	487,6	417,8	449,9	550,7	145,6	35,9
EU-28	-	-	-	-	-	-	-	-	2.559,1	2.899,4		

* Variazione 2014-2006; ** variazione 2014-2009.

Fonte: Eurostat (migr_imm1ctz)

⁶ Gli stranieri iscritti all'anagrafe per trasferimento di residenza dall'estero.

1.4 I permessi di soggiorno: nessuna invasione di migranti, che invece diminuiscono

Un altro punto di osservazione del fenomeno dei migranti è costituito dall'analisi dei permessi di soggiorno concessi dagli Stati dell'Unione europea agli stranieri non comunitari (quelli comunitari non ne hanno ovviamente bisogno): sono immigrati regolarmente presenti nei paesi dell'Unione, perché in possesso di un valido documento di soggiorno o iscritti sul permesso di un familiare. Tenendo conto che in Italia così si esclude circa il 30% della popolazione straniera, questo tipo di osservazione circoscrive la popolazione dei migranti che provengono dai paesi degli altri continenti: Africa, Asia, Americhe del Nord e del Sud, Oceania e quella parte di Europa che non fa parte dell'Unione. È essenziale premettere che questi immigrati, ancorché titolari di un valido documento di soggiorno, molto spesso sono entrati negli stati membri dell'Unione in modo irregolare⁷ e solo successivamente alla stipula di un contratto di lavoro hanno ottenuto il permesso di soggiorno, spesso in base a sanatorie come è accaduto in Italia.

Sono, nel 2014, 2,3 milioni le persone autorizzate a soggiornare nei 28 paesi dell'Unione, rispetto ai 2,9 milioni della tabella precedente che comprende anche i comunitari, che sono analizzate nel grafico e nella tabella successivi secondo il motivo per cui hanno ottenuto la concessione: quello familiare (i ricongiungimenti), lo studio, il lavoro remunerato e le altre ragioni che comprendo in larga misura le persone sottoposte a protezione internazionale, tra cui l'asilo, di cui si occupa nel dettaglio il prossimo capitolo (figura 1.14 e tavola 1.6).

Il numero più alto di migranti autorizzati a soggiornare nei paesi dell'Unione nel 2014 si registra nel Regno Unito (568 mila), seguito dalla Polonia (356 mila), Germania (238 mila), Francia (221 mila), Italia (204 mila), Spagna (190 mila) e Svezia (108 mila).

Mentre nella media dell'Unione europea le quote percentuali dei quattro motivi di concessione del permesso di soggiorno sono abbastanza somiglianti e pari a circa un quarto, in Italia (e in Spagna) la ragione prevalente è quella dei motivi familiari (48,5%), seguita dal lavoro remunerato (26,1%), dagli altri motivi (tra cui la protezione internazionale) (13,5%) e lo studio (11,9%) che, come è stato già osservato, è il motivo prevalente nel Regno Unito (31,2%) e soprattutto in Irlanda (64,6%).

Figura 1.14 – Permessi di soggiorno per motivo di concessione⁸ nei paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (composizione percentuale)

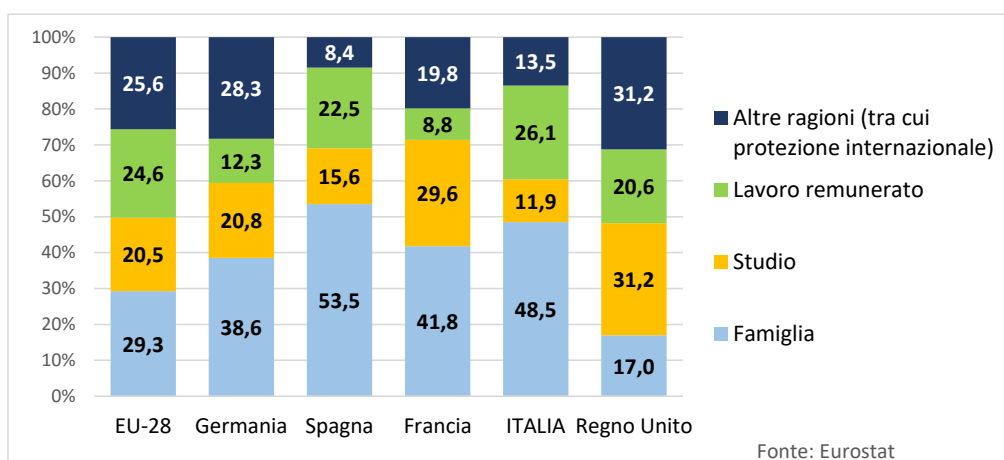


Tavola 1.6 – Permessi di soggiorno per motivo di concessione nei paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (valori assoluti e composizione percentuale)

	Famiglia	Studio	Lavoro remunerato	Altri motivi (tra cui protezione internazionale)	Totale	Famiglia	Studio	Lavoro remunerato	Altre ragioni (tra cui protezione internazionale)	Totale
	Valori assoluti					Composizione percentuale				
EU-28	680.204	476.615	572.827	595.423	2.325.069	29,3	20,5	24,6	25,6	100,0
Belgio	23.114	6.286	4.768	9.655	43.823	52,7	14,3	10,9	22,0	100,0

⁷ Si può entrare come irregolare facendo ingresso nello Stato italiano eludendo i controlli di frontiera o diversamente non richiedendo il permesso di soggiorno dopo l'ingresso regolare (visto per turismo, studio, affari, ecc.) o non rinnovando un precedente titolo di soggiorno. L'80% degli immigrati presenti in Italia appartengono a quest'ultima categoria (fonte: ISMU). Inoltre, non possono essere espulsi i minori stranieri non accompagnati, i richiedenti asilo, le donne in gravidanza e i congiunti di cittadini italiani.

⁸ *First permits by reason*: permessi di soggiorno rilasciati a una persona per la prima volta, per motivo della concessione.

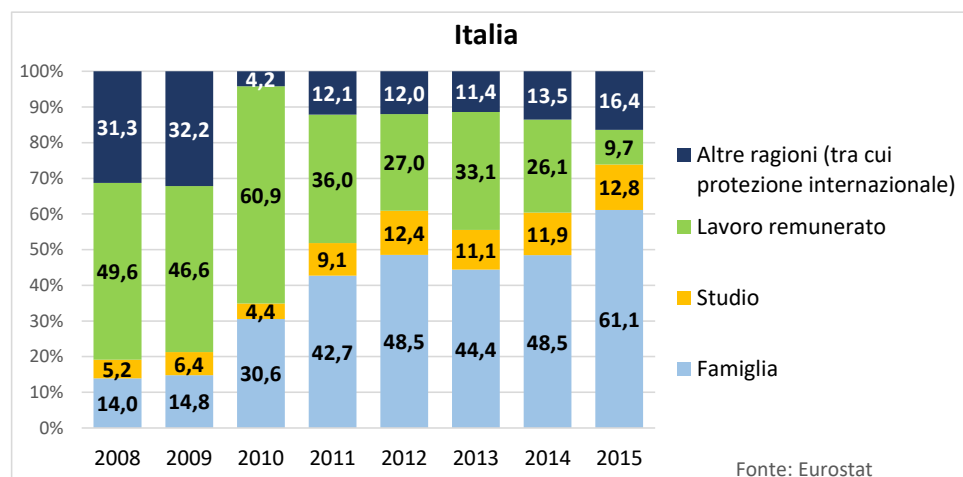
	Famiglia	Studio	Lavoro remunerato	Altri motivi (tra cui protezione internazionale)	Totale	Famiglia	Studio	Lavoro remunerato	Altre ragioni (tra cui protezione internazionale)	Totale
	Valori assoluti					Composizione percentuale				
Bulgaria	2.591	911	304	4.989	8.795	29,5	10,4	3,5	56,7	100,0
Repubblica Ceca	10.687	6.030	11.083	7.658	35.458	30,1	17,0	31,3	21,6	100,0
Danimarca	10.339	8.101	10.954	6.492	35.886	28,8	22,6	30,5	18,1	100,0
Germania	91.661	49.406	29.275	67.285	237.627	38,6	20,8	12,3	28,3	100,0
Estonia	1.263	777	882	300	3.222	39,2	24,1	27,4	9,3	100,0
Irlanda	2.526	23.730	5.139	5.333	36.728	6,9	64,6	14,0	14,5	100,0
Grecia	12.647	835	2.190	6.779	22.451	56,3	3,7	9,8	30,2	100,0
Spagna	100.841	29.438	42.379	15.915	188.573	53,5	15,6	22,5	8,4	100,0
Francia	92.272	65.201	19.428	43.698	220.599	41,8	29,6	8,8	19,8	100,0
Croazia	1.928	418	609	379	3.334	57,8	12,5	18,3	11,4	100,0
Italia	99.051	24.373	53.327	27.584	204.335	48,5	11,9	26,1	13,5	100,0
Cipro	2.111	1.444	7.989	2.297	13.841	15,3	10,4	57,7	16,6	100,0
Lettonia	4.903	1.050	971	2.933	9.857	49,7	10,7	9,9	29,8	100,0
Lituania	1.473	666	4.800	313	7.252	20,3	9,2	66,2	4,3	100,0
Lussemburgo	2.470	456	965	398	4.289	57,6	10,6	22,5	9,3	100,0
Ungheria	6.736	5.168	3.733	5.551	21.188	31,8	24,4	17,6	26,2	100,0
Malta	2.077	2.924	2.044	2.850	9.895	21,0	29,6	20,7	28,8	100,0
Olanda	22.115	12.746	11.780	22.928	69.569	31,8	18,3	16,9	33,0	100,0
Austria	13.394	6.350	3.442	16.876	40.062	33,4	15,9	8,6	42,1	100,0
Polonia	1.188	29.825	206.279	118.229	355.521	0,3	8,4	58,0	33,3	100,0
Portogallo	13.846	3.407	6.409	6.102	29.764	46,5	11,4	21,5	20,5	100,0
Romania	3.331	3.535	1.803	1.625	10.294	32,4	34,3	17,5	15,8	100,0
Slovenia	5.099	500	4.183	109	9.891	51,6	5,1	42,3	1,1	100,0
Slovacchia	1.735	1.082	1.741	952	5.510	31,5	19,6	31,6	17,3	100,0
Finlandia	8.043	5.528	4.786	3.195	21.552	37,3	25,6	22,2	14,8	100,0
Svezia	46.262	9.194	14.857	37.634	107.947	42,9	8,5	13,8	34,9	100,0
Regno Unito	96.501	177.234	116.707	177.364	567.806	17,0	31,2	20,6	31,2	100,0

Fonte: Eurostat (migr_resfirst)

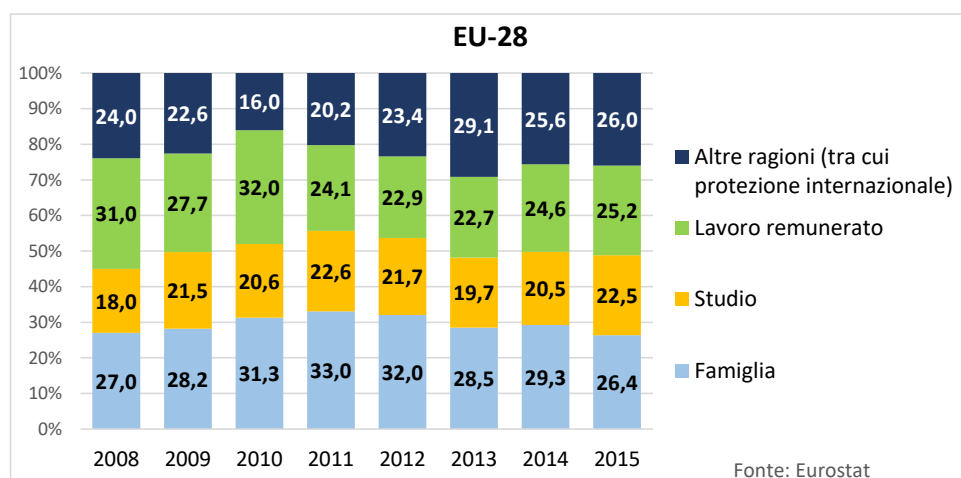
Questo fenomeno italiano, che segnala come nel nostro Paese si registri sostanzialmente un progressivo consolidamento delle comunità di stranieri già insediate da tempo attraverso i ricongiungimenti familiari, appare ancor più evidente esaminando la serie storica: dal 2008 al 2015 la quota d'immigrati autorizzati per motivi familiari aumenta dal 14% al 61,1%, mentre diminuisce in uguale misura quella dei migranti per lavoro, dal 49,6% al 9,7% (figura 1.15).

L'andamento della quota di autorizzati prevalentemente per protezione internazionale non è ovviamente regolare, perché correlata ai flussi migratori, agli sbarchi e alle modalità di applicazione delle norme sull'asilo, con quota elevate intorno al 30% nel 2008 e nel 2009, viceversa, molto minori negli anni successivi e in aumento nel 2015 (16,4%).

Figura 1.15 – Permessi di soggiorno per motivo di concessione in EU-28 e Italia – Anni 2008-2014 (composizione percentuale)



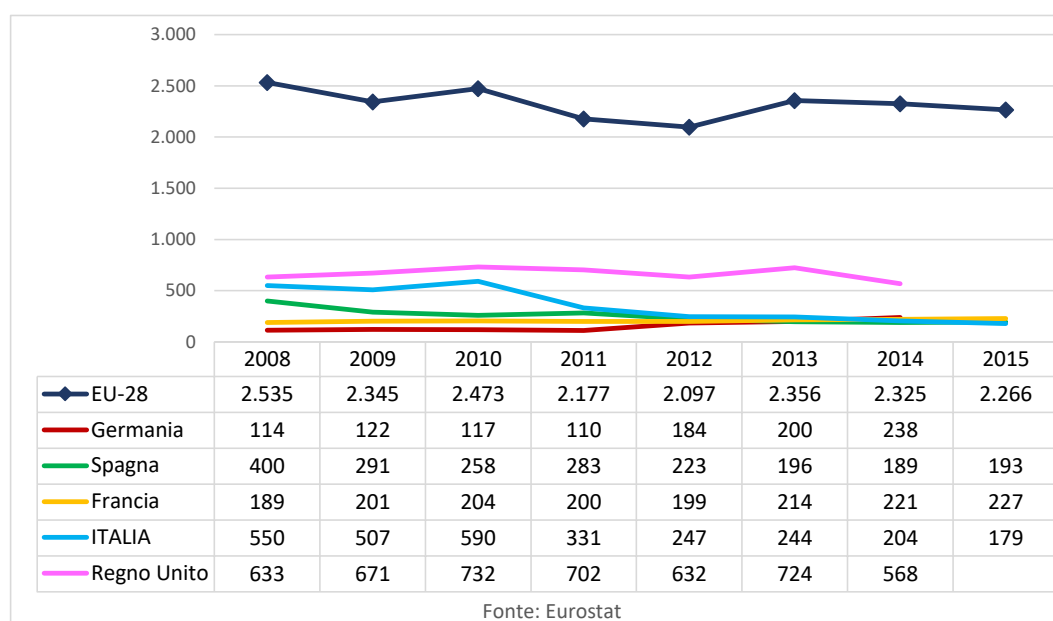
Nella media dei 28 Stati membri dell'Unione europea si registra, dal 2008 al 2015, una minore flessione di quasi 6 punti percentuali della quota degli autorizzati per motivi di lavoro, un aumento di poco più di 4 punti di quella per motivi di studio e di 2 punti per protezione internazionale, ma complessivamente i motivi per il rilascio dei permessi rimangono abbastanza stabili, nel corso degli 8 anni considerati, tra le quattro categorie principali.



In un recente saggio del *Centre for European Policy Studies*⁹ si esprime sorpresa perché, nonostante molti politici e la stampa lamentino il flusso eccezionale degli arrivi dei migranti che avrebbero sopraffatto le autorità statali incaricate dell'accoglienza, il numero dei permessi di soggiorno nell'Unione europea siano sostanzialmente stabili dal 2008 al 2014, e registrino, viceversa, una lieve flessione dell'8,3%, più elevata in Italia (-62,9%), in Spagna (-52,8%) e nel Regno Unito (-10,3%), mentre si registra un aumento significativo in Germania (+107,9%) e in Francia (16,9%) (figura 1.16). In "Germania molti centri di accoglienza, come a Berlino e altrove, sono orgogliosi del loro record nel rilascio dei permessi di soggiorno entro una settimana ai rifugiati siriani"¹⁰.

Sulla base dei dati parziali del 2015, la flessione del numero dei permessi di soggiorno concessi non sembra interrompersi.

Figura 1.16 – Permessi di soggiorno in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2008-2014 (valori assoluti in migliaia)



⁹ Cfr. Elspeth Guild, *Rethinking Migration Distribution in the EU: Shall we start with the facts?*. CEPS ESSAY, No. 23/22, January 2016, p. 2.

¹⁰ *Ibid.*

1.5 L'84% degli immigrati abita nelle regioni del Centro-Nord

L'84,1% dei poco più di 5 milioni di stranieri presenti nel nostro Paese al 31 dicembre 2015¹¹ risiede nelle regioni del Centro-Nord: il 58,6% nel Nord, il 25,4% nel Centro e il 15,9% nel Mezzogiorno (*figura 1.17 e tavola 1.7*). Trattandosi in gran parte d'immigrati di prima generazione che lasciano il proprio paese per cercare un'occupazione, si fermano nelle regioni dove è maggiore la domanda di lavoro.

Nel Nord-Ovest è maggiore la quota di donne immigrate (72,5%), probabilmente perché impegnate maggiormente nei servizi alla persona, mentre nel Nord-Est è maggiore la quota di uomini (61,9%) occupati nei settori delle costruzioni, dell'agricoltura e dell'industria.

Nel Nord si registra una flessione degli immigrati rispetto al 2015, mentre nel Mezzogiorno si osserva un contenuto aumento. Sempre nel Nord è maggiore la quota d'immigrati nati stranieri sul totale dei nati e di acquisizione della cittadinanza rispetto al Sud d'Italia (47,5 per mille nel Nord-Est e il 18,1 per mille nel Sud).

La regione con il maggior numero d'immigrati è la Lombardia (1,1 milioni, pari al 22,9% del totale), seguita dal Lazio (645 mila, pari al 12,8% del totale), dall'Emilia-Romagna (553 mila, pari al 10,6% del totale), dal Veneto (498 mila, pari al 9,9% del totale), dal Piemonte (422 mila, pari all'8,4% del totale), dalla Toscana (396 mila, pari al 7,9% del totale) e dalla Campania (232 mila, pari al 4,6% del totale), mentre quella con la quota minore di stranieri è il Molise (12 mila, pari allo 0,2% del totale).

Le regioni con la percentuale maggiore di donne immigrate sono la Valle d'Aosta (57,8%) e la Sardegna (54,4%), anche se la ripartizione che ha questo primato è il Nord-Ovest (72,5%), mentre quelle con la quota maggiore di naturalizzati sono ancora la Valle d'Aosta (83,4 per mille stranieri), seguita dalla provincia autonoma di Trento (65,7 per mille), dalle Marche (53,3 per mille) e dal Friuli-Venezia Giulia (51,4 per mille). La regione con la quota minore di stranieri che hanno ottenuto la cittadinanza italiana è la Campania (12,1 per mille).

Figura 1.17 – Popolazione straniera residente al 31 dicembre 2015 per ripartizione (valori percentuali)

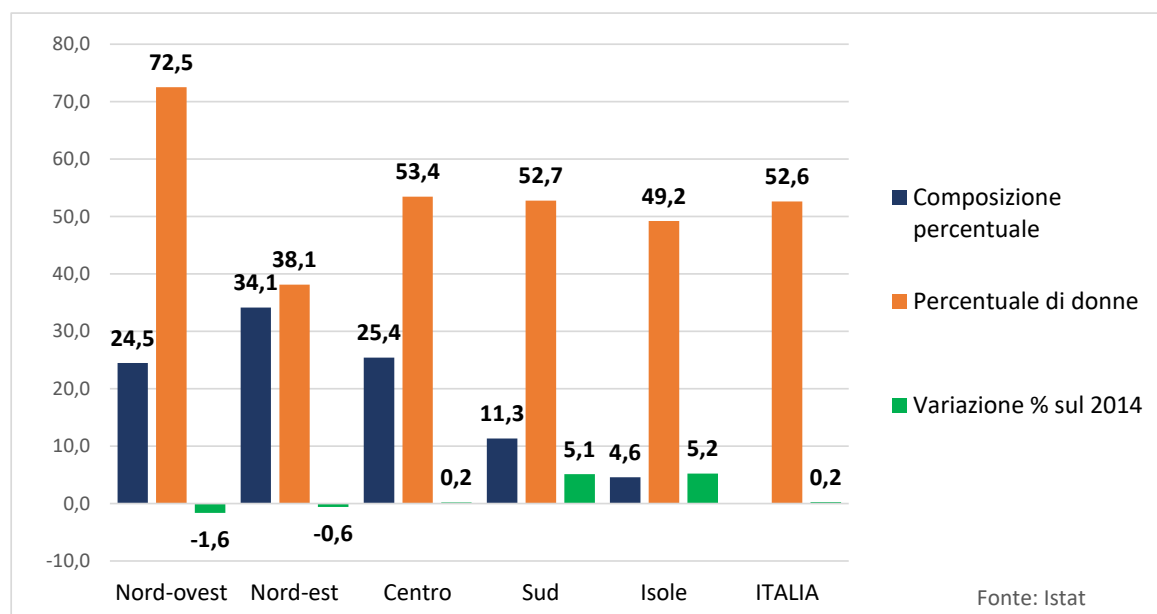


Tavola 1.7 – Popolazione straniera residente al 31 dicembre 2015 per regione (valori assoluti e percentuali)

REGIONI	Stranieri residenti	% sul totale stranieri residenti	Variazione % sul 2014	Incidenza % sulla popolazione residente totale	% di donne	% di nati stranieri sul totale dei nati	Acquisizioni della cittadinanza italiana per mille stranieri residenti
Piemonte	422.027	8,4	-0,8	9,6	53,3	18,9	38,1
Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste	8.480	0,2	-6,6	6,7	57,8	14,0	83,4
Lombardia	1.149.011	22,9	-0,3	11,5	51,3	22,2	39,8

¹¹ Il valore assoluto degli stranieri residenti al 31 dicembre 2015 differisce lievemente da quello contenuto nella tavola 1.1 (+ 12 mila unità), perché quest'ultimo si riferisce alla data del 1 gennaio 2015.

REGIONI	Stranieri residenti	% sul totale stranieri residenti	Variazione % sul 2014	Incidenza % sulla popolazione residente totale	% di donne	% di nati stranieri sul totale dei nati	Acquisizioni della cittadinanza italiana per mille stranieri residenti
Trentino-Alto Adige	94.920	1,9	-1,3	9,0	53,7	15,8	58,6
Bolzano-Bozen	46.454	0,9	0,9	8,9	53,6	13,9	50,8
Trento	48.466	1,0	-3,3	9,0	53,7	17,9	65,7
Veneto	497.921	9,9	-2,7	10,1	52,8	20,9	50,4
Friuli-Venezia Giulia	105.222	2,1	-2,2	8,6	52,8	16,7	51,4
Liguria	136.216	2,7	-1,8	8,7	53,8	19,7	43,4
Emilia-Romagna	533.479	10,6	-0,6	12,0	53,4	24,6	41,9
Toscana	396.219	7,9	0,2	10,6	53,9	19,6	33,3
Umbria	96.875	1,9	-1,8	10,9	56,3	18,4	37,7
Marche	140.341	2,8	-3,3	9,1	55,0	16,1	53,3
Lazio	645.159	12,8	1,4	11,0	52,4	15,6	17,7
Abruzzo	86.363	1,7	0,1	6,5	54,8	10,9	34,4
Molise	12.034	0,2	11,4	3,9	51,3	5,4	25,4
Campania	232.214	4,6	6,8	4,0	52,7	4,6	12,1
Puglia	122.724	2,4	4,2	3,0	52,6	4,9	18,3
Basilicata	19.442	0,4	6,8	3,4	53,2	5,8	18,7
Calabria	96.889	1,9	6,1	4,9	51,4	6,1	15,7
Sicilia	183.192	3,6	5,2	3,6	47,9	5,1	18,0
Sardegna	47.425	0,9	5,2	2,9	54,4	3,7	19,1
<i>Nord-ovest</i>	<i>1.231.542</i>	<i>24,5</i>	<i>-1,6</i>	<i>7,6</i>	<i>72,5</i>	<i>15,6</i>	<i>47,5</i>
<i>Nord-est</i>	<i>1.715.734</i>	<i>34,1</i>	<i>-0,6</i>	<i>14,7</i>	<i>38,1</i>	<i>28,9</i>	<i>39,9</i>
<i>Centro</i>	<i>1.278.594</i>	<i>25,4</i>	<i>0,2</i>	<i>10,6</i>	<i>53,4</i>	<i>17,0</i>	<i>28,1</i>
<i>Sud</i>	<i>569.666</i>	<i>11,3</i>	<i>5,1</i>	<i>4,0</i>	<i>52,7</i>	<i>5,5</i>	<i>18,1</i>
<i>Isole</i>	<i>230.617</i>	<i>4,6</i>	<i>5,2</i>	<i>3,4</i>	<i>49,2</i>	<i>4,9</i>	<i>18,2</i>
Italia	5.026.153	100,0	0,2	8,3	52,6	14,8	35,5

Fonte: Istat (Bilancio demografico nazionale 2015)

Nella provincia di Prato, grazie alla sua vasta comunità cinese, si registra la maggiore quota d'immigrati al 1° gennaio 2015, seguita da quella di Piacenza (14,3%), Milano (13,7%), Parma (13,4%), Modena (13,2%), Brescia (13,2%), Reggio (13,1%), Mantova (13,1%), Firenze (12,5%) e Roma (12,1%), mentre la percentuale minore si osserva nelle quattro province della Sardegna di Medio Campidano (1,2%), Carbonia-Iglesias (1,4%), Oristano (1,7%) e Ogliastra (1,7%), in ragione della loro situazione geografica (*tavola 1.8*).

Tavola 1.8 – Popolazione straniera residente al 1° gennaio 2015 per provincia (valori percentuali)

% di nati stranieri sul totale					
Prato	15,8	Ancona	9,6	Chieti	5,1
Piacenza	14,3	Venezia	9,5	Sondrio	5,0
Milano	13,7	Pistoia	9,4	Frosinone	4,8
Parma	13,4	Viterbo	9,3	Caserta	4,5
Modena	13,2	Trento	9,3	Catanzaro	4,4
Brescia	13,2	Pesaro e Urbino	9,0	Salerno	4,4
Reggio nell'Emilia	13,1	Gorizia	8,9	Messina	4,4
Mantova	13,1	Bolzano/Bozen	8,9	Matera	4,3
Firenze	12,5	Varese	8,6	Cosenza	4,2
Roma	12,1	Monza e della Brianza	8,6	Vibo Valentia	4,1
Ravenna	11,9	Ferrara	8,5	Foggia	4,1
Verona	11,9	Trieste	8,5	Trapani	3,8
Lodi	11,7	Genova	8,5	Napoli	3,5

% di nati stranieri sul totale					
Bologna	11,5	Savona	8,5	Campobasso	3,5
Asti	11,5	La Spezia	8,3	Isernia	3,4
Bergamo	11,5	Como	8,2	Siracusa	3,3
Cremona	11,5	Lecco	8,2	Bari	3,1
Perugia	11,4	Rieti	8,2	Agrigento	3,0
Siena	11,3	Latina	8,0	Caltanissetta	2,9
Treviso	11,2	L'Aquila	8,0	Catania	2,8
Forlì-Cesena	11,1	Vercelli	8,0	Palermo	2,8
Rimini	10,9	Rovigo	7,9	Avellino	2,8
Arezzo	10,9	Livorno	7,8	Cagliari	2,6
Pordenone	10,8	Teramo	7,7	Barletta-Andria-Trani	2,6
Pavia	10,7	Lucca	7,7	Lecce	2,6
Imperia	10,7	Udine	7,7	Potenza	2,5
Macerata	10,6	Ragusa	7,5	Sassari	2,4
Vicenza	10,6	Olbia-Tempio	7,2	Benevento	2,4
Alessandria	10,4	Valle d'Aosta	7,1	Nuoro	2,4
Padova	10,3	Massa-Carrara	7,0	Brindisi	2,4
Fermo	10,3	Ascoli Piceno	6,8	Taranto	1,9
Cuneo	10,3	Belluno	6,2	Enna	1,8
Novara	10,1	Verbano-Cusio-Ossola	6,1	Ogliastra	1,7
Terni	10,1	Biella	5,8	Oristano	1,7
Torino	9,7	Pescara	5,5	Carbonia-Iglesias	1,4
Grosseto	9,7	Reggio di Calabria	5,2	Medio Campidano	1,2
Pisa	9,6	Crotone	5,2	Totale	8,2

Fonte: Istat (Popolazione straniera residente al 1° Gennaio 2015)

2. I RIFUGIATI: NELL'UNIONE EUROPEA SOLO L'8,8% DEL TOTALE NEL MONDO (0,7% IN ITALIA)

Nel 2015, i rifugiati riconosciuti¹² e le persone a cui è stata concessa un'altra forma di protezione¹³, escluse le persone la cui domanda d'asilo è in sospeso in qualsiasi fase della procedura (vedi tavola 2.3), sono complessivamente nel mondo, secondo l'Alto commissario delle nazioni Unite per i rifugiati (UN Refugee Agency - UNHCR), 16,1 milioni: di questi solo 1,3 milioni sono ospitati nei 28 paesi dell'Unione europea (8,3%), tra cui l'Italia (118 mila, pari allo 0,7%) (figura 2.1 e tavola 2.1).

I paesi che ospitano il maggior numero di rifugiati nel 2015 sono, nell'ordine, la Turchia (2,5 milioni), il Pakistan (1,6 milioni), il Libano (1,1 milioni) e la Giordania (664 mila).

La crescita del numero dei rifugiati nel mondo negli ultimi 5 anni è stata molto sostenuta (+52,8%), mentre nel totale dei paesi dell'Unione europea si registra una lieve flessione dal 2010 al 2015 (-4%), con molte eccezioni, soprattutto in Grecia (+1.994,1%) e in Italia (+109,3%).

Figura 2.1 – Rifugiati riconosciuti e persone in condizioni simili (esclusi i richiedenti asilo) in alcuni paesi dell'Unione europea e nel mondo – Anni 2010-2015 (valori assoluti in migliaia)

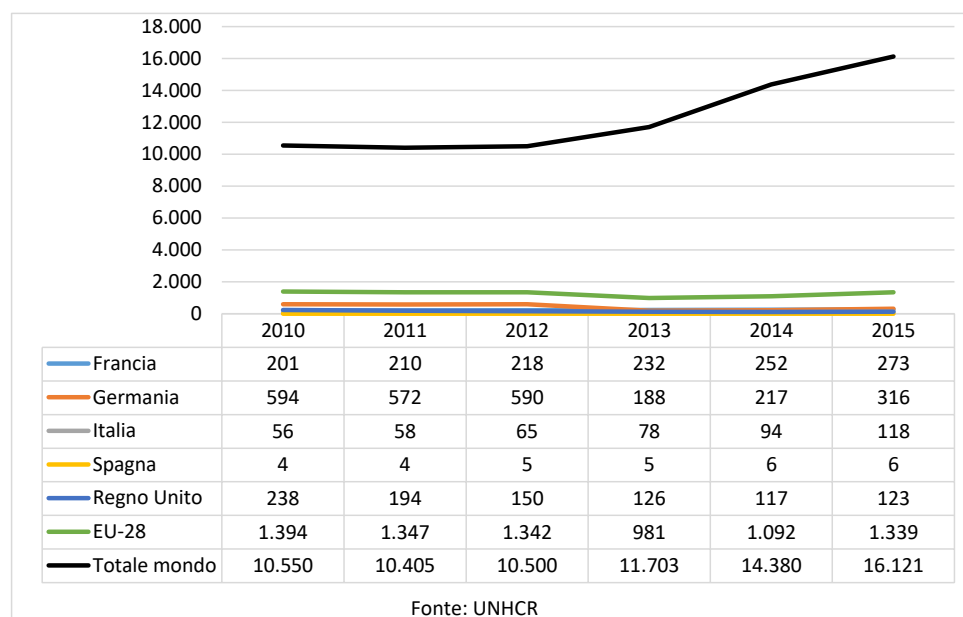


Tavola 2.1 – Rifugiati riconosciuti e persone in condizioni simili (esclusi i richiedenti asilo) nell'Unione europea e nel mondo – Anni 2010-2015 (valori assoluti e percentuali)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione 2015-2010	
	Valori assoluti						%	
Austria	42.630	47.073	51.730	55.598	55.598	72.216	0,4	69,4
Belgio	17.892	22.402	22.024	25.633	29.179	35.314	0,2	97,4
Bulgaria	5.530	5.688	2.288	4.320	11.046	16.557	0,1	199,4
Croazia	936	824	724	684	726	522	0,0	-44,2
Cipro	3.394	3.503	3.631	3.883	5.126	7.067	0,0	108,2
Repubblica Ceca	2.449	2.449	2.805	3.184	3.137	3.644	0,0	48,8
Danimarca	17.922	13.399	11.402	13.170	17.785	27.326	0,2	52,5
Estonia	39	50	63	70	90	168	0,0	330,8
Finlandia	8.724	9.175	9.919	11.252	11.798	12.703	0,1	45,6

¹² Il rifugiato è colui che è riconosciuto, in base ai requisiti stabiliti dalla convenzione di Ginevra del 1951 “nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato”.

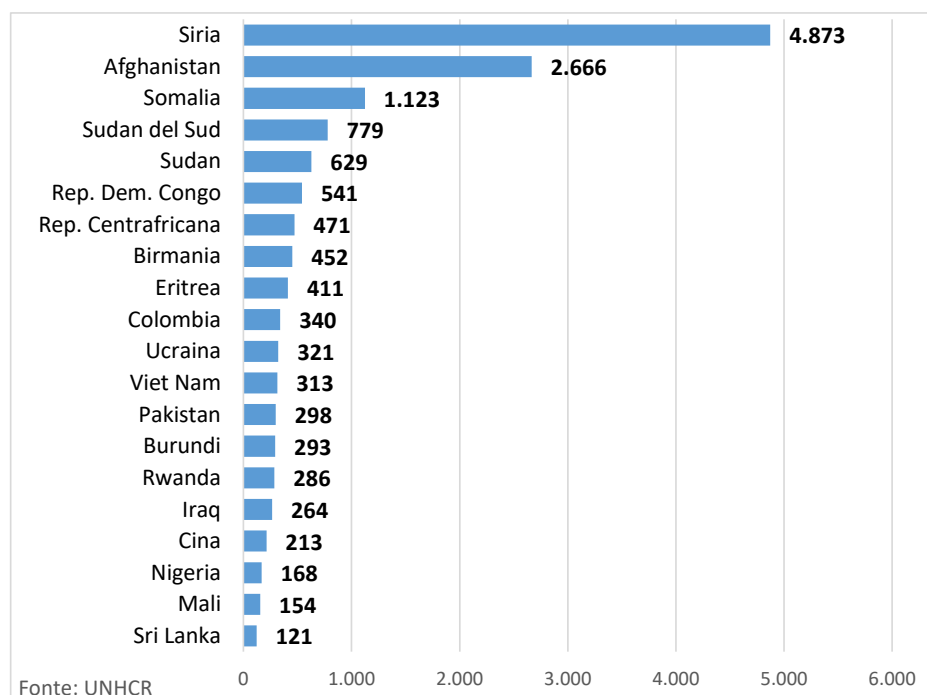
¹³ Questa categoria comprende gruppi di persone che si trovano al di fuori del loro paese o territorio di origine e che affrontano i rischi di protezione simili a quelle dei rifugiati, ma per i quali lo status di rifugiato non è stata accertato, per motivi pratici o altro.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione 2015-2010	
	Valori assoluti						%	
Francia	200.687	210.207	217.865	232.487	252.264	273.126	1,7	36,1
Germania	594.269	571.685	589.737	187.567	216.973	316.115	2,0	-46,8
Grecia	1.444	1.573	2.100	3.485	10.304	30.239	0,2	1.994,1
Ungheria	5.414	5.106	4.054	2.440	2.867	4.393	0,0	-18,9
Irlanda	9.107	8.249	6.327	6.001	5.853	6.125	0,0	-32,7
Italia	56.397	58.060	64.779	78.061	93.715	118.047	0,7	109,3
Lettonia	68	95	125	160	183	208	0,0	205,9
Lituania	803	821	871	916	1.007	1.093	0,0	36,1
Lussemburgo	3.254	2.855	2.910	2.873	1.108	1.332	0,0	-59,1
Malta	6.136	6.952	8.248	9.906	6.095	7.075	0,0	15,3
Olanda	74.961	74.598	74.598	74.707	82.494	88.536	0,5	18,1
Polonia	15.555	15.847	15.911	16.438	15.741	14.065	0,1	-9,6
Portogallo	384	408	483	598	699	699	0,0	82,0
Romania	1.021	1.005	1.262	1.770	2.182	2.598	0,0	154,5
Slovacchia	461	546	662	701	799	820	0,0	77,9
Slovenia	314	142	176	213	257	292	0,0	-7,0
Spagna	3.820	4.228	4.510	4.637	5.798	5.798	0,0	51,8
Svezia	82.629	86.615	92.872	114.175	142.207	169.520	1,1	105,2
Regno Unito	238.150	193.510	149.765	126.055	117.161	123.067	0,8	-48,3
EU-28	1.394.390	1.347.065	1.341.841	980.984	1.092.192	1.338.665	8,3	-4,0
<i>Altri paesi</i>	<i>9.155.296</i>	<i>9.057.741</i>	<i>9.158.400</i>	<i>10.722.195</i>	<i>13.287.902</i>	<i>14.782.762</i>	<i>91,7</i>	<i>61,5</i>
Total	10.549.686	10.404.806	10.500.241	11.703.179	14.380.094	16.121.427	100,0	52,8

Fonte: The UN Refugee Agency (UNHCR)

Il paese dal quale proviene il maggior numero di rifugiati nel 2015 è la Siria (4,9 milioni), seguita dall'Afghanistan (2,7 milioni), dalla Somalia (1,1 milioni), dal Sudan del Sud (779 mila), dal Sudan (629 mila) e dalla Repubblica democratica del Congo (541 mila) (figura 2.2).

Figura 2.2 – Paesi d'origine dei rifugiati riconosciuti e persone in condizioni simili, esclusi i richiedenti asilo (primi 20 per numerosità) nel mondo – Anno 2015 (valori assoluti in migliaia)

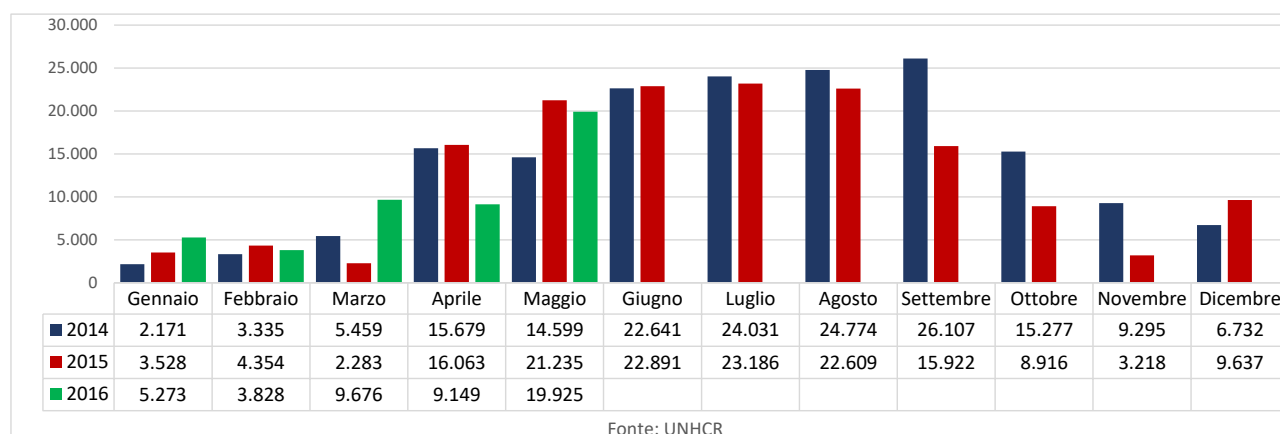


Gli arrivi complessivi per mare in Italia dei migranti secondo l'UNHCR, i cui dati corrispondono a quelli pubblicati dal Ministero dell'interno, sono stati 170 mila nel 2014, 154 mila nel 2015 e 48 mila nei primi cinque mesi del 2016, (figura 2.3).

Se si confrontano gli arrivi da gennaio a maggio, gli arrivi sono stati 41 mila nel 2014, 47 mila nel 2015, 48 mila nel 2016.

Complessivamente l'attuale dinamica degli sbarchi dei migranti in Italia non presenta alcun carattere di eccezionalità e di emergenza, diversamente da quanto sostenuto da alcuni.

Figura 2.3 – Arrivi mensili dei migranti per mare in Italia – Gennaio 2014-Maggio 2016 (valori assoluti)



Com'è del resto atteso, la percentuale maggiore di sbarchi per mare dei migranti si registra in Sicilia, sia nel 2014 (70,7%) sia nel 2015 (68,1%), seguita dalla Calabria (13,3% nel 2014 e 19,1% nel 2015) e dalla Puglia (10,3% nel 2014 e 7,3% nel 2015) (tavola 2.2).

Nel 2015 si osserva un notevole incremento degli sbarchi di migranti in Sardegna (dallo 0,1% del 2014 al 3,5% del 2015).

Tavola 2.2 – Arrivi dei migranti per mare in Italia per regione – Anni 2014 e 2015 (valori assoluti)

	2014		2015		Variazione 2015-2014	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Calabria	22.673	13,3	29.437	19,1	6.764	29,8
Puglia	17.565	10,3	11.190	7,3	-6.375	-36,3
Sicilia	120.239	70,7	104.709	68,1	-15.530	-12,9
Sardegna	164	0,1	5.451	3,5	5.287	3.223,8
Campania	9.351	5,5	2.556	1,7	-6.795	-72,7
Liguria	108	0,1	499	0,3	391	362,0
Totale	170.100	100,0	153.842	100,0	-16.258	-9,6

Fonte: The UN Refugee Agency (UNHCR)

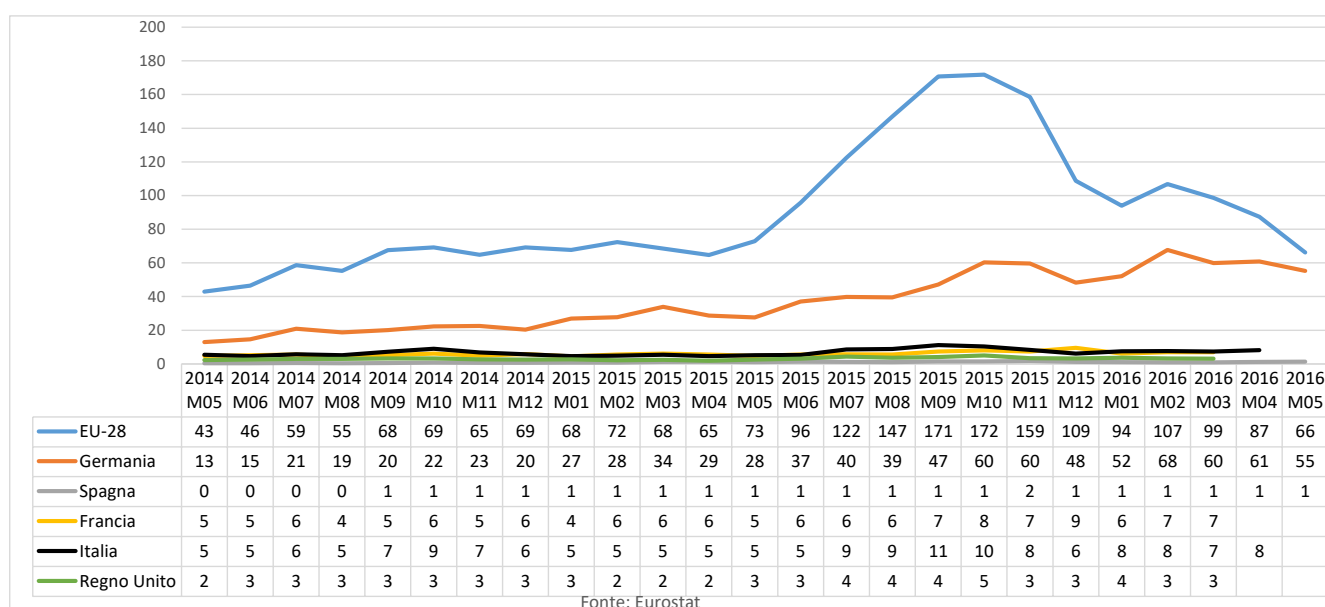
2.1 Le richieste d'asilo: in Italia solo il 6,6% del totale europeo

Il grafico successivo mostra l'andamento mensile delle richieste di asilo (per la prima volta¹⁴) in alcuni paesi dell'Unione Europea, dal mese di maggio del 2014 allo stesso mese del 2016: l'aumento del loro numero è continuo, con un picco nel mese di ottobre del 2015 (172 mila unità), ma nei primi cinque mesi del 2016 subisce una netta flessione, probabilmente a causa della chiusura delle frontiere sulla rotta balcanica e degli accordi con la Turchia, con un numero delle domanda di asilo del mese di maggio molto contenuto (66 mila) (figura 2.4).

Tra i grandi Stati membri, il paese che riceve mensilmente il maggior numero di richieste di asilo è la Germania, con un aumento continuo: il 30,2% del totale a maggio del 2014 (13 mila), il 37,8% nello stesso mese del 2015 (28 mila) e l'83,5% (55 mila) nello stesso mese del 2016.

L'Italia è il terzo paese per numero di richieste di asilo, ma con valori molto contenuti (circa 7 mila a marzo del 2016, pari al 7,5% del totale), seguita dalla Francia (circa 7 mila a marzo del 2016, pari al 7,1% del totale), dal Regno Unito (circa 3 mila, pari al 3,2%) e dalla Spagna (circa mille unità, pari allo 0,9%).

Figura 2.4 – Domande mensili di asilo per la prima volta in alcuni paesi dell'Unione europea – Maggio 2014-Maggio 2016 (valori assoluti in migliaia)



Nel 2015 sono state presentate nei paesi dell'Unione europea poco meno di 1,3 milioni di domande di asilo, con un aumento del 236,8% rispetto al 2013 (figura 2.5 e tavola 2.3). Il paese che ha ricevuta la quota maggiore di richieste di protezione internazionale è la Germania (35,2%, pari a 442 mila), seguita dall'Ungheria (13,9%, pari a 174 mila), dalla Svezia (12,4%, pari a 156 mila), dall'Austria (6,8%, pari a 86 mila), dall'Italia (6,6%, pari a 83 mila), dalla Francia (5,6%, pari a 71 mila), dall'Olanda (3,4%, pari a 43 mila), dal Belgio (3,1%, pari a 39 mila) e dal Regno Unito (3,1%, pari a 38 mila).

In Italia l'aumento del numero di richieste d'asilo rispetto al 2013 è rilevante, dal momento che è più che triplicato (223,7%), ma questa dinamica trova una spiegazione nel numero tradizionalmente basso delle richieste di asilo nel nostro Paese, determinato probabilmente dalla volontà prevalente dei migranti sbarcati in Italia di trasferirsi in un altro paese dove presentare la domanda.

Con l'intensificarsi dei vincoli della Commissione europea per una più rigida applicazione dell'accordo di Dublino, anche attraverso la registrazione obbligatoria degli sbarcati, e i rigidi filtri alle frontiere con la Francia e l'Austria, molti migranti, anche quelli che non provenivano da paesi in guerra, consapevoli di non poter raggiungere altri stati europei, hanno preferito fare domanda d'asilo in Italia e avere così un titolo per potervi rimanere legalmente fino alla conclusione dell'iter.

¹⁴ Persone che hanno presentato la richiesta d'asilo per la prima volta. Si escludono le persone che chiedono asilo più di una volta in un paese: di conseguenza questo indicatore rappresenta con maggiore precisione il numero di persone che chiedono protezione internazionale negli Stati membri dell'Unione europea.

Figura 2.5 – Variazione tendenziale delle domande di asilo per la prima volta nei paesi dell'Unione europea – Anni 2011-2015
(valori percentuali)

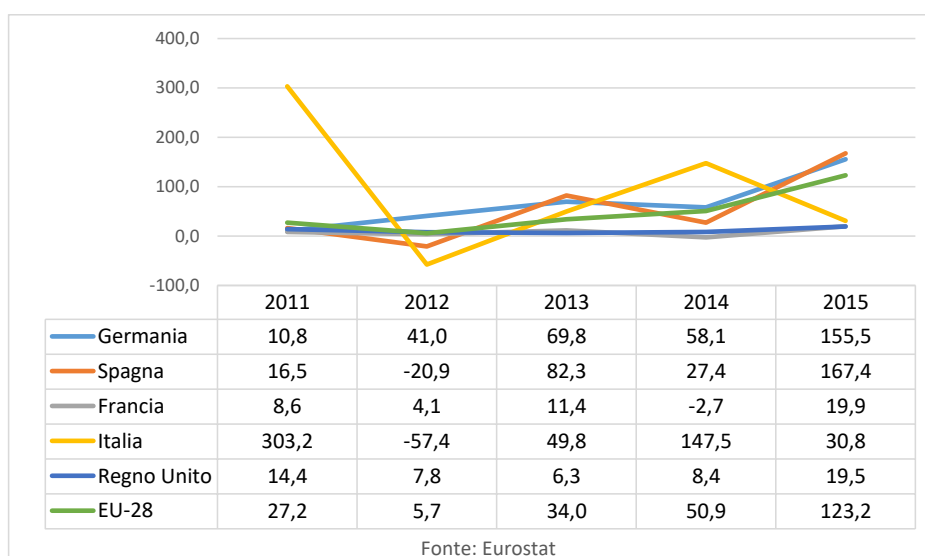


Tavola 2.3 – Domande di asilo per la prima volta nei paesi dell'Unione europea – Anni 2008-2015 (valori assoluti e percentuali)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
	Valori assoluti								Composi- zione per- centuale	Variazione percentuale 2015-2013
Belgio	11.095	16.595	21.565	25.355	18.335	11.965	14.045	38.990	3,1	225,9
Bulgaria	:	:	:	705	1.230	6.980	10.805	20.165	1,6	188,9
Repubblica Ceca	1.050	620	380	485	505	490	905	1.235	0,1	152,0
Danimarca	2.350	3.720	5.065	3.945	6.045	7.170	14.535	20.825	1,7	190,4
Germania	21.325	27.575	41.245	45.680	64.410	109.375	172.945	441.800	35,2	303,9
Estonia	15	35	30	65	75	95	145	225	0,0	136,8
Irlanda	3.795	2.650	1.915	1.280	940	940	1.440	3.270	0,3	247,9
Grecia	:	:	:	9.310	9.575	7.860	7.585	11.370	0,9	44,7
Spagna	:	:	2.550	2.970	2.350	4.285	5.460	14.600	1,2	240,7
Francia	:	42.070	48.030	52.140	54.265	60.475	58.845	70.570	5,6	16,7
Croazia	:	:	:	:	:	1.045	380	140	0,0	-86,6
Italia	30.140	17.640	10.000	40.320	17.170	25.720	63.655	83.245	6,6	223,7
Cipro	3.920	3.200	2.835	1.745	1.590	1.150	1.480	2.105	0,2	83,0
Lettonia	50	50	60	335	190	185	365	330	0,0	78,4
Lituania	:	210	370	405	560	250	385	275	0,0	10,0
Lussemburgo	:	:	:	1.915	2.000	990	1.030	2.360	0,2	138,4
Ungheria	:	:	:	:	:	18.565	41.215	174.435	13,9	839,6
Malta	2.605	2.385	145	1.865	2.060	2.205	1.275	1.695	0,1	-23,1
Olanda	13.380	14.880	13.290	11.560	9.660	9.815	21.780	43.035	3,4	338,5
Austria	:	:	:	:	:	:	25.675	85.505	6,8	
Polonia	7.200	9.655	4.330	4.985	9.175	13.970	5.610	10.255	0,8	-26,6
Portogallo	160	140	155	275	290	500	440	870	0,1	74,0
Romania	:	:	:	1.695	2.420	1.405	1.500	1.225	0,1	-12,8
Slovenia	240	175	195	305	260	240	355	260	0,0	8,3
Slovacchia	:	:	315	320	550	290	230	270	0,0	-6,9
Finlandia	:	:	:	:	2.905	2.985	3.490	32.150	2,6	977,1
Svezia	24.275	23.600	31.785	29.630	43.835	54.255	74.980	156.110	12,4	187,7
Regno Unito	31.290	30.645	22.615	25.870	27.885	29.640	32.120	38.370	3,1	29,5
EU-28	152.890	195.840	206.880	263.160	278.280	372.855	562.680	1.255.685	100,0	236,8

Fonte: Eurostat (migr_asyappctza)

2.2 Respinto in Italia il 58% delle domande d'asilo: 100 mila immigrati irregolari

Il 58,5% delle domande d'asilo presentate in Italia nel 2015 è stato respinto, mentre il 41,5% è stato accolto: il 5% ha ottenuto l'asilo, il 22,1% la protezione umanitaria¹⁵ e il 14,4% la sussidiaria¹⁶ (figura 2.6 e tavola 2.4).

Il tasso di non accoglimento italiano è superiore di oltre il 10 punti percentuali rispetto a quello dalla media europea, è superato da gran parte dei paesi dell'Est, dalla Francia (73,5%), dalla Spagna (68,5%) e dal Regno Unito (63,3%%), mentre è superiore a quello che si registra in gran parte dei paesi del Nord Europa, come la Danimarca (18,9%), l'Olanda (19,6%), la Svezia (27,8%), l'Austria (28,7%) e la Germania (43,5%).

Figura 2.6 – Domande di asilo respinte nei paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (incidenza percentuale sul totale)

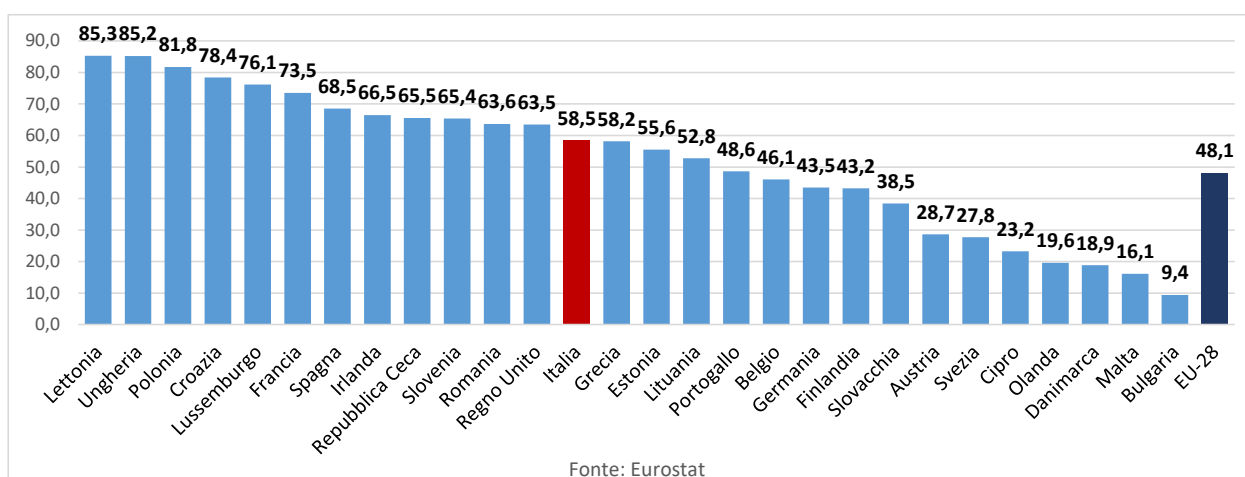


Tavola 2.4 – Esiti delle domande di asilo nei paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (composizione percentuale)

	ACCOLTE				RESPINTE	Totale
	Totale	Convenzione di Ginevra	Motivi umanitari	Stato di protezione sussidiaria		
EU-28	51,9	38,7	3,7	9,4	48,1	100,0
Belgio	53,9	45,4		8,5	46,1	100,0
Bulgaria	90,6	76,2		14,4	9,4	100,0
Repubblica Ceca	34,5	4,1	1,1	29,2	65,5	100,0
Danimarca	81,1	62,2	0,6	18,4	18,9	100,0
Germania	56,5	55,0	0,8	0,7	43,5	100,0
Estonia	44,4	11,1	0,0	30,6	55,6	100,0
Irlanda	33,0	15,0		18,0	66,5	100,0
Grecia	41,8	38,0	0,1	3,7	58,2	100,0
Spagna	31,5	6,8	0,0	24,7	68,5	100,0
Francia	26,5	21,6		4,9	73,5	100,0
Croazia	21,6	18,9	0,0	2,7	78,4	100,0
Italia	41,5	5,0	22,1	14,4	58,5	100,0
Cipro	76,8	9,4	0,0	67,3	23,2	100,0
Lettonia	11,8	2,9		8,8	85,3	100,0
Lituania	47,2	8,3	0,0	36,1	52,8	100,0
Lussemburgo	23,9	21,9		1,9	76,1	100,0
Ungheria	14,8	4,2	0,1	10,4	85,2	100,0
Malta	83,9	17,8	5,0	61,4	16,1	100,0
Olanda	80,4	32,5	1,9	45,9	19,6	100,0
Austria	71,3	59,7	1,7	10,0	28,7	100,0
Polonia	18,2	10,0	3,4	4,7	81,8	100,0
Portogallo	52,7	9,5		43,2	48,6	100,0

¹⁵ Il beneficiario di protezione umanitaria, è colui che, pur non rientrando nelle categorie sopra elencate di rifugiato e beneficiario di protezione sussidiaria, viene reputato come soggetto a rischio per gravi motivi di carattere umanitario.

¹⁶ Il beneficiario di protezione sussidiaria è colui che, pur non rientrando nella definizione di rifugiato, necessita di una forma di protezione internazionale perché in caso di rimpatrio sarebbe in serio pericolo a causa di conflitti armati, violenza generalizzata o per situazioni di violazioni massicce dei diritti umani.

	ACCOLTE				RESPINTE	Totale
	Totale	Convenzione di Ginevra	Motivi umanitari	Stato di protezione sussidiaria		
Romania	36,4	18,2	0,0	17,8	63,6	100,0
Slovenia	34,6	26,9		7,7	65,4	100,0
Slovacchia	61,5	3,8	26,9	30,8	38,5	100,0
Finlandia	56,8	35,8	5,4	15,5	43,2	100,0
Svezia	72,2	28,6	3,0	40,6	27,8	100,0
Regno Unito	36,5	31,9	4,3	0,3	63,5	100,0

Fonte: Eurostat (migr_asydcfsta)

La conseguenza dell'aumento dei dinieghi da parte dell'Italia dal 2008 al 2015 di più della metà delle domande d'asilo (119 mila migranti) si traduce nella probabile presenza nel nostro paese di decine di migliaia di persone¹⁷ che, una volta non ammesse alla protezione, non hanno più titolo per rimanere sul territorio legalmente né possono regolarizzare la propria posizione anche se in possesso di una proposta o di un contratto di lavoro (figura 2.4).

Sono in grande maggioranza maschi (105 mila, pari all'88,2%) e giovani adulti di 18-34 anni (100 mila, pari all'83,8%), mentre i 35-64enni sono solo il 10,6% (figure 2.7 e 2.8). I minorenni sono 6 mila, pari al 5,3%.

Figura 2.7 – Immigrati a cui è stata respinta la domanda di asilo in Italia per sesso – Anni 2008-2015 (valori assoluti in migliaia)

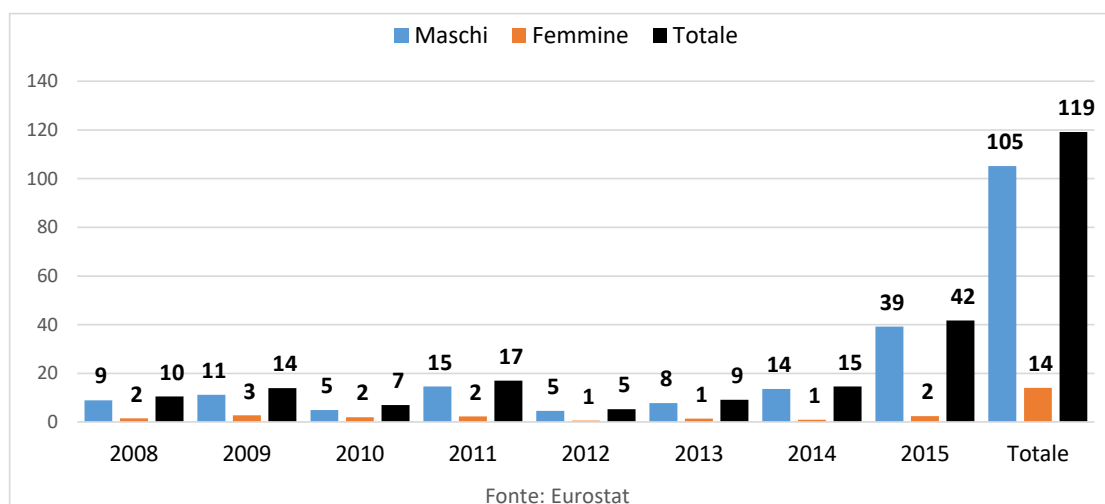
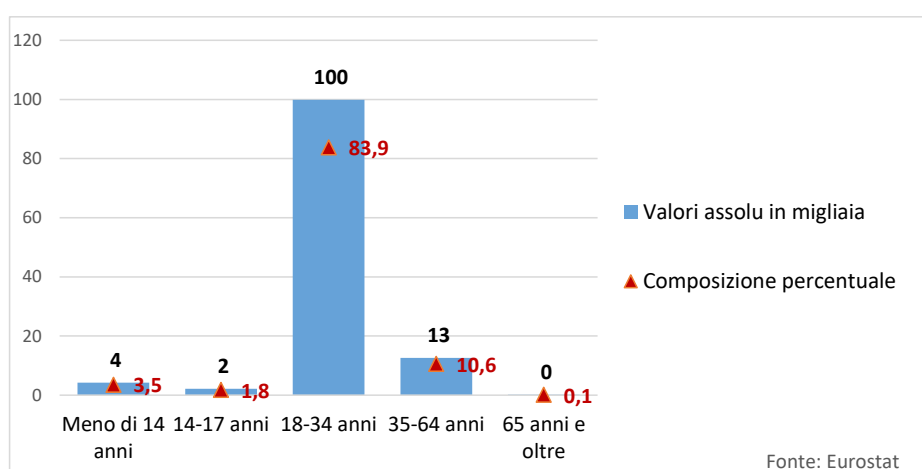


Figura 2.8 – Immigrati a cui è stata respinta la domanda di asilo in Italia per classi d'età – Anni 2008-2015 (valori assoluti in migliaia)



¹⁷ È possibile che una quota contenuta di questi 119 mila migranti, ai quali non è stata riconosciuta la protezione internazionale, si sia trasferita illegalmente in altri paesi europei, mentre i "ritorni volontari assistiti" sono stati poco più di 3 mila. Di conseguenza, si può stimare che il numero degli irregolari ancora presenti in Italia si attesti intorno a 100 mila unità.

Tre quarti degli immigrati a cui è stata respinta la domanda d'asilo (74,6%) provengono da 9 paesi: Nigeria (22,6%), Pakistan (10%), Mali (8,3%), Gambia (7,6%), Bangladesh (6,3%), Ghana (5,9%), Senegal (5,4%), Tunisia (4,9%) e Costa d'Avorio (3,6%) (*tavola 2.5*).

Tra quanti si sono visti negare la protezione, vi sono anche persone che provengono da paesi in guerra come la Nigeria (26.950), l'Afghanistan (1.600) e l'Eritrea (1.040): è evidente che, pur tenendo conto che ci si basa esclusivamente sul rischio di persecuzione individuale, non sempre vi è uniformità nelle decisioni delle diverse Commissioni territoriali (*vedi paragrafo 2.4*).

Tavola 2.5 – Immigrati a cui è stata respinta la domanda di asilo in Italia per cittadinanza (primi 10 paesi per numerosità) – Anni 2008-2015 (valori assoluti e percentuali)

	Valori assoluti	Composizione percentuale
Nigeria	26.950	22,6
Pakistan	11.870	10,0
Mali	9.905	8,3
Gambia	9.005	7,6
Bangladesh	7.545	6,3
Ghana	7.040	5,9
Senegal	6.470	5,4
Tunisia	5.900	4,9
Costa d'Avorio	4.250	3,6
Turchia	2.170	1,8
Guinea	1.730	1,5
Burkina Faso	1.690	1,4
Afghanistan	1.600	1,3
Bosnia ed Erzegovina	1.430	1,2
Marocco	1.290	1,1
Eritrea	1.040	0,9
Egitto	1.030	0,9
Togo	1.025	0,9
Ucraina	1.015	0,9
Serbia	1.000	0,8
Primi 20 paesi	104.735	87,8
<i>Altri paesi</i>	<i>14.490</i>	<i>12,2</i>
Totale complessivo	119.225	100,0

Fonte: Eurostat (migr_asydcfsta)

Per quanto riguarda le forme di protezione accordata nel 2015, il 12,1% dei richiedenti ha ricevuto l'asilo, il 34,7% la protezione sussidiaria e il 53,3% la protezione per motivi umanitari.

Il maggior numero d'immigrati che ha ottenuto l'asilo nel 2015 fugge dalla Nigeria (3.740, pari al 12,6% del totale): il 65,5% ha ottenuto il riconoscimento per motivi umanitari, il 25,4% per la protezione sussidiaria e il 9,1% sulla base della convenzione di Ginevra (*figura 2.9 e tavole 2.6, 2.7*). Ma i nigeriani sono anche gli immigrati con il più basso tasso d'accoglimento (29,7%), nonostante la forte instabilità di questa repubblica federale e il flusso costante di rifugiati che abbandonano il Nord-Est del paese verso gli Stati vicini, come il Camerun.

Il secondo paese è il Pakistan (3.405, pari all'11,8% del totale), con una quota più elevata di immigrati beneficiari della protezione sussidiaria (48,2%): il tasso d'accoglimento (44,1%) è appena superiore a quello della media complessiva (41,5%).

L'87,3% dei 3.280 richiedenti asilo che provengono dall'Afghanistan (11,1% del totale) ha beneficiato dello stato di protezione sussidiaria perché non sussiste il rischio di una persecuzione individuale ma, se rimpatriato, la sua incolumità sarebbe in pericolo a causa del conflitto civile in corso nel suo paese. Del resto, il tasso di accoglimento in Italia per gli afgani è il più elevato (95,6%), mentre in molti paesi europei si considera l'Afghanistan un posto sicuro, dove la guerra è finita, nonostante la presenza attiva dei talebani.

La quasi totalità dei richiedenti asilo che provengono dal Gambia ha ricevuto la protezione per motivi umanitari (85,1%), ma solo il 34,3% di coloro che avevano presentato la domanda d'asilo ha avuto un esito positivo.

I cittadini che fuggono dal regime del dittatore eritreo di Isaias Afewerki, condannato dall'ONU per i crimini commessi contro l'umanità, e che hanno chiesto l'asilo in Italia sono relativamente poco numerosi nel 2015 (655), ma beneficiano di un alto tasso d'accoglimento (80,2%), giustificato quasi per la metà dalla convenzione di Ginevra (49,5%) e per quasi l'altra metà dalla protezione sussidiaria (46,7%).

Le persone che richiedono asilo e che provengono dall'area di maggiore scontro militare sono poco numerosi per i motivi già detti (655 dall'Iraq e 580 dalla Siria) e beneficiano di un tasso di accoglimento molto differenziato: l'89,3% per gli iracheni e solo il 56% per i siriani, i primi prevalentemente per la protezione sussidiaria (75,2%) e i secondi perché beneficiari di asilo (77,3%).

Figura 2.9 – Tasso d'accoglimento delle domande di asilo per cittadinanza (primi 10 paesi per numerosità delle domande accolte) – Anno 2015 (valori assoluti in migliaia)

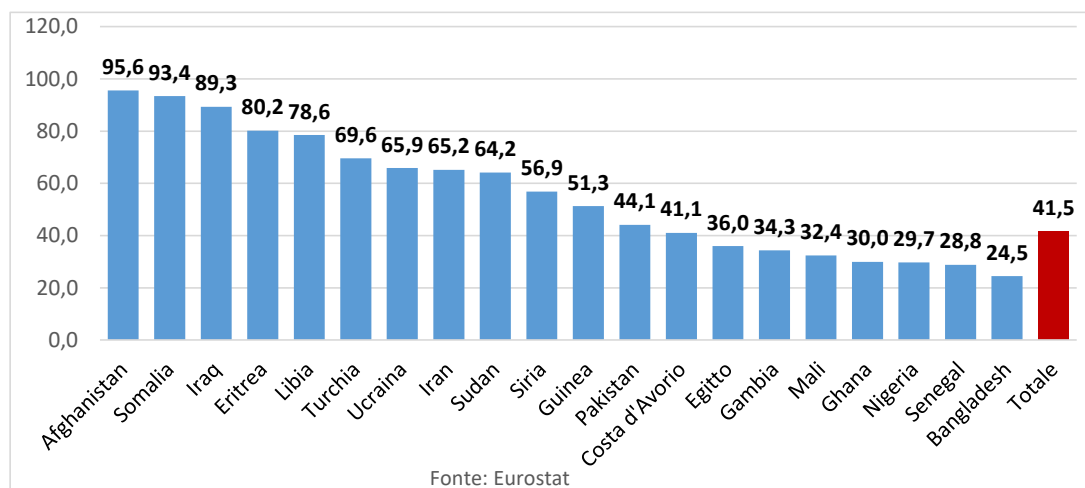


Tavola 2.6 – Immigrati a cui è stata accolta la domanda di asilo in Italia per cittadinanza (primi 10 paesi per numerosità) e per motivo – Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

	Convenzione di Ginevra	Motivi umanitari	Stato di protezione sussidiaria	Totale	Convenzione di Ginevra	Motivi umanitari	Stato di protezione sussidiaria	Totale
	Valori assoluti				Composizione percentuale			
Nigeria	340	2.450	950	3.740	9,1	65,5	25,4	100,0
Pakistan	435	1.375	1.685	3.495	12,4	39,3	48,2	100,0
Afghanistan	305	105	2.865	3.280	9,3	3,2	87,3	100,0
Gambia	245	2.550	195	2.995	8,2	85,1	6,5	100,0
Mali	60	1.930	795	2.785	2,2	69,3	28,5	100,0
Ucraina	80	1.070	485	1.635	4,9	65,4	29,7	100,0
Senegal	90	1.325	150	1.565	5,8	84,7	9,6	100,0
Bangladesh	100	1.040	85	1.225	8,2	84,9	6,9	100,0
Somalia	195	25	850	1.070	18,2	2,3	79,4	100,0
Costa d'Avorio	60	620	250	930	6,5	66,7	26,9	100,0
Ghana	40	710	45	800	5,0	88,8	5,6	100,0
Guinea	35	495	70	600	5,8	82,5	11,7	100,0
Iraq	130	20	440	585	22,2	3,4	75,2	100,0
Eritrea	260	20	245	525	49,5	3,8	46,7	100,0
Siria	255	5	70	330	77,3	1,5	21,2	100,0
Turchia	85	105	85	275	30,9	38,2	30,9	100,0
Egitto	25	200	25	250	10,0	80,0	10,0	100,0
Iran	130	70	25	225	57,8	31,1	11,1	100,0
Sudan	60	20	90	170	35,3	11,8	52,9	100,0
Libia	35	10	120	165	21,2	6,1	72,7	100,0
Primi 20 paesi	2.965	14.145	9.525	26.645	11,1	53,1	35,7	100,0
<i>Altri paesi</i>	610	1.625	745	2.970	20,5	54,7	25,1	100,0
Totale	3.575	15.770	10.270	29.615	12,1	53,3	34,7	100,0

Fonte: Eurostat (migr_asylcfsta)

Tavola 2.7 – Immigrati per esito della domanda di asilo in Italia per cittadinanza (primi 10 paesi per numerosità) – Anno 2015
(valori assoluti e percentuali)

	Accolte	Respinte	Totale	Accolte	Respinte	Totale
	Valori assoluti			Composizione percentuale		
Nigeria	3.740	8.850	12.595	29,7	70,3	100,0
Pakistan	3.495	4.425	7.920	44,1	55,9	100,0
Afghanistan	3.280	150	3.430	95,6	4,4	100,0
Gambia	2.995	5.730	8.725	34,3	65,7	100,0
Mali	2.785	5.815	8.600	32,4	67,6	100,0
Ucraina	1.635	850	2.480	65,9	34,3	100,0
Senegal	1.565	3.865	5.430	28,8	71,2	100,0
Bangladesh	1.225	3.785	5.010	24,5	75,5	100,0
Somalia	1.070	75	1.145	93,4	6,6	100,0
Costa d'Avorio	930	1.340	2.265	41,1	59,2	100,0
Ghana	800	1.870	2.670	30,0	70,0	100,0
Guinea	600	570	1.170	51,3	48,7	100,0
Iraq	585	65	655	89,3	9,9	100,0
Eritrea	525	130	655	80,2	19,8	100,0
Siria	330	255	580	56,9	44,0	100,0
Turchia	275	120	395	69,6	30,4	100,0
Egitto	250	440	695	36,0	63,3	100,0
Iran	225	120	345	65,2	34,8	100,0
Sudan	170	95	265	64,2	35,8	100,0
Libia	165	45	210	78,6	21,4	100,0
Primi 20 paesi	26.645	38.595	65.240	40,8	59,2	100,0
<i>Altri paesi</i>	<i>2.970</i>	<i>3.135</i>	<i>6.105</i>	<i>48,6</i>	<i>51,4</i>	<i>100,0</i>
Totale	29.615	41.730	71.345	41,5	58,5	100,0

Fonte: Eurostat (migr_asydcfst)

2.3 Forti divari nel tasso d'accoglimento delle domande d'asilo tra le commissioni territoriali

Il tasso d'accoglimento è molto differenziato tra le commissioni territoriali per il diritto all'asilo: dall'83,9% di Bologna al 15,7% di Cagliari, con una differenza di quasi 70 punti percentuali, a fronte di una media nazionale del 41,5% (tavola 2.8).

I motivi di questa elevata disparità di valutazione delle domande d'asilo non sono riconducibili alle caratteristiche territoriali (nella commissione di Palermo si accoglie oltre la metà delle domande – 55,4% – mentre in quella di Milano-1 neppure un terzo – 28,5% –), ma probabilmente ai paesi di provenienza dei profughi (per esempio, la commissione territoriale di Gorizia, con un tasso d'accoglienza elevatissimo del 75,3%, è interessata quasi esclusivamente dai flussi della rotta dei Balcani occidentali, composti in prevalenza da Siriani e da altre persone che fuggono dal conflitto mediorientale e che, di conseguenza, beneficiano del più alto livello di protezione internazionale).

Tavola 2.8 – Domande di asilo e tasso d'accoglienza per commissione territoriale – Anno 2015 (valori assoluti e percentuali)

Commissioni territoriali + sezioni	Accolte	Totale	Tasso d'accoglienza
	Valori assoluti		%
Bologna	1.624	1.935	83,9
Gorizia	2.084	2.766	75,3
Siracusa-1/Caltanissetta	894	1.612	55,5
Palermo	907	1.636	55,4
Trapani	1.522	2.842	53,6
Bari	2.530	4.848	52,2
Torino	1.269	2.502	50,7
Crotone/Reggio Calabria	742	1.493	49,7
Bologna/Forlì	952	2.093	45,5
Crotone	2.276	5.004	45,5
Lecce	633	1.493	42,4

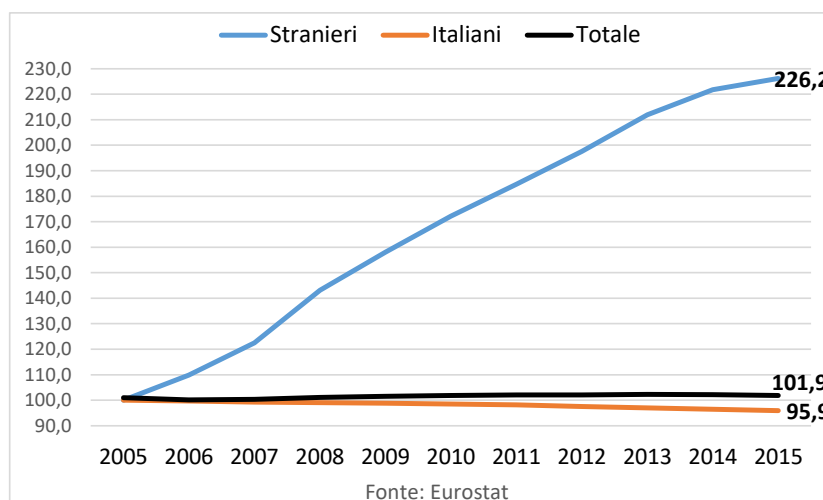
Commissioni territoriali + sezioni	Accolte	Totale	Tasso d'accoglienza
	Valori assoluti		%
Roma	3.201	7.653	41,8
Siracusa	1.204	2.931	41,1
Verona	595	1.505	39,5
Torino-1	260	669	38,9
Foggia	812	2.125	38,2
Salerno/Campobasso	333	876	38,0
Milano	1.188	3.205	37,1
Roma-1	34	93	36,6
Catania/ Catania-1	974	2.780	35,0
Crotone-1	423	1.215	34,8
Roma/Frosinone	278	881	31,6
Torino/Genova	189	616	30,7
Roma-2	80	269	29,7
Brescia	473	1.612	29,3
Roma-3	95	331	28,7
Verona/Padova	404	1.419	28,5
Milano-1	430	1.511	28,5
Ancona	533	1.977	27,0
Firenze/Perugia	298	1.116	26,7
Trapani/Agrirento	131	524	25,0
Caserta	601	2.448	24,6
Siracusa-2/Ragusa	424	1.811	23,4
Firenze	414	1.811	22,9
Catania/Enna	78	355	22,0
Salerno	215	1.145	18,8
Bari-1	87	474	18,4
Cagliari	361	2.293	15,7
Totale	29.548	71.117	41,5

Fonte: Ministero dell'interno (Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, Quaderno statistico 1990-2015)

3. GLI IMMIGRATI E IL MERCATO DEL LAVORO. RALLENTA LA CRESCITA: È FINITO UN CICLO

La popolazione italiana in età lavorativa (15-64 anni) aumenta in dieci anni, dal 2005 al 2015, soltanto dell'1,9%, per l'effetto congiunto della flessione degli italiani (-4,1%) e della crescita sostenuta degli immigrati (126,2%)¹⁸ (figura 3.1).

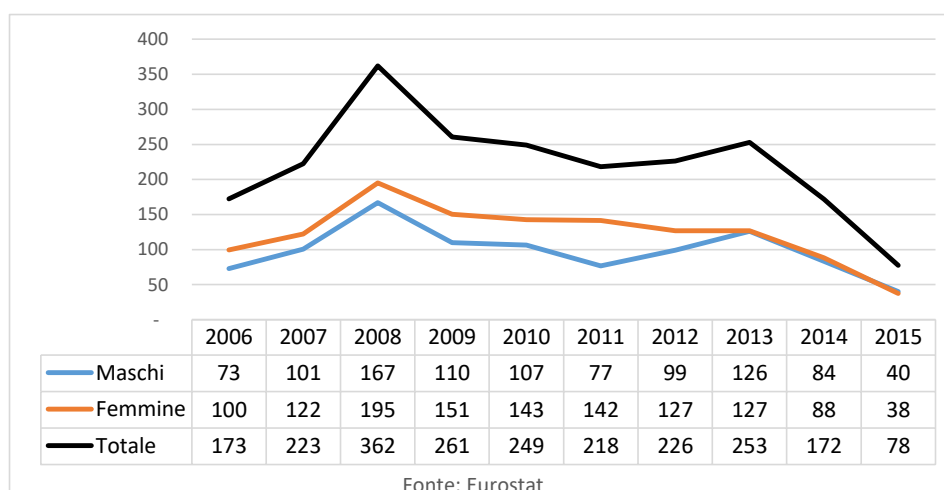
Figura 3.1 – Popolazione (15-64 anni) per cittadinanza – Anni 2005-2015 (numero indice: 2005 = 100)



Come è stato già osservato precedentemente, la crescita del numero degli stranieri in età lavorativa subisce un progressivo rallentamento a partire dal 2009, anno nel quale gli immigrati crescono solo di 110 mila unità (+167 mila nel 2008), fino al 2015, nel quale si registra la più bassa crescita (soltanto +78 mila unità): questa dinamica, che si caratterizza per un aumento molto più contenuto degli immigrati rispetto al passato, se continuerà nel corso dei prossimi anni, non assicurerà più lo stesso livello della popolazione in età lavorativa complessiva, dal momento che gli immigrati non compenseranno completamente il calo degli italiani, creando serie criticità nell'offerta sia di figure professionali non qualificate ricoperte normalmente dagli stranieri, sia di figure qualificate esercitate storicamente dagli italiani (figura 3.2).

Per un po' di tempo questo problema sarà risolto attingendo al vasto bacino dei disoccupati e degli inattivi disponibili a lavorare (forze di lavoro potenziali).

Figura 3.2 – Variazione tendenziale degli stranieri (15-64 anni) per sesso – Anni 2006-2015 (valori assoluti in migliaia)

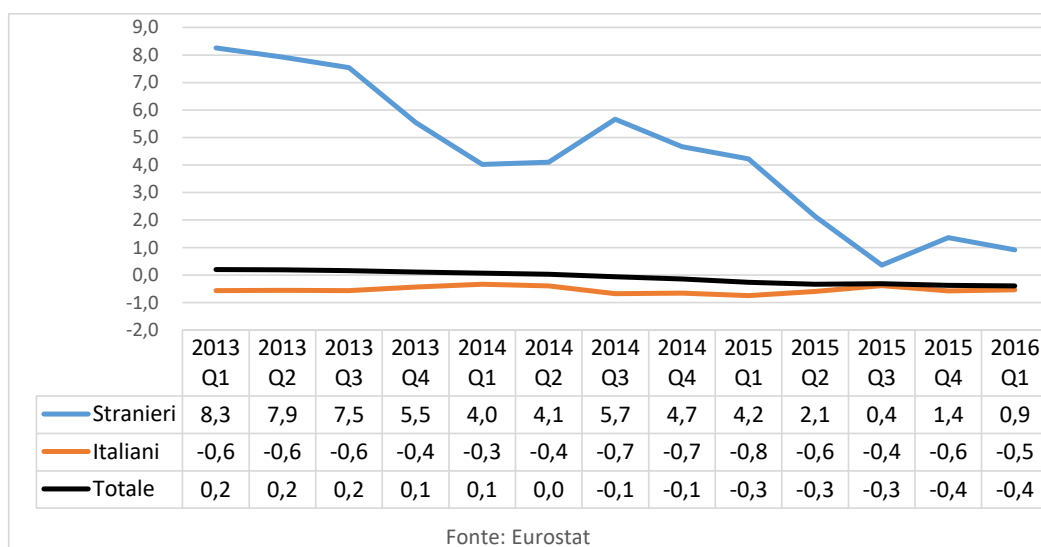


Il fenomeno della minore crescita del numero degli immigrati in Italia nel corso degli ultimi anni sembra interrompersi nell'ultimo trimestre del 2015, con un aumento dell'1,4% rispetto allo stesso trimestre del 2014 e nel

¹⁸ Questi valori differiscono lievemente da quello riportato nella tavola 1.3 perché in quel caso si analizzava la popolazione al 1° gennaio di ogni anno, mentre in questo capitolo si analizzano i valori medi annui della popolazione che sono, generalmente, superiori.

primo trimestre del 2016, con un aumento più modesto dello 0,9%, sempre rispetto allo stesso trimestre del 2015 (figura 3.3). Ma anche questi dati più aggiornati confermano che probabilmente non si registreranno più le crescite a due punti percentuali degli anni passati, mentre la flessione del numero degli italiani è costante e, probabilmente, inarrestabile.

Figura 3.3 – Variazione tendenziale degli stranieri (15-64 anni) per sesso – I trimestre 2013-I trimestre 2016 (valori percentuali)



Il rapporto della Caritas sull'immigrazione nel 2015 ipotizza che la minore crescita degli stranieri sia dovuta a un'immigrazione ormai giunta alla "saturazione" nelle regioni del Centro-Nord e, in generale, a un cambiamento di questo fenomeno caratterizzato sempre più da progetti migratori maggiormente mirati alla consapevolezza e alla stabilizzazione definitiva nel nostro Paese, come emerge anche da una chiara tendenza al riequilibrio della popolazione straniera per genere e all'aumento delle acquisizioni di cittadinanza¹⁹.

Infatti, l'aumento consistente degli immigrati che ottengono la cittadinanza italiana – nel 2015 si registrano 189 mila naturalizzazioni (vedi paragrafo 4.6) – incide in modo consistente sulla riduzione dei residenti stranieri che rileva l'Istat.

Sempre a proposito della minore crescita del numero degli immigrati, per la Fondazione Ismu questo è un segnale che fa pensare che sia finito un ciclo e che si stia andando verso un modello di immigrazione meno di "assalto" e più conseguente a progetti di vita "maturi e consapevoli"²⁰, collegato alle trasformazioni geo-politiche e ai conflitti che investono le regioni del Medio Oriente e dell'Africa sub-sahariana, come la crescita dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo, la significativa riduzione degli ingressi per motivi di lavoro, il consolidamento dei nuclei familiari, l'aumento degli emigrati dall'Italia, la maggiore presenza di cittadini neo-comunitari e l'importanza delle migrazioni interne (vedi capitolo 7).

Come è stato già osservato e riprendendo l'esame degli immigrati in età lavorativa, la migrazione in Italia si caratterizza per una maggiore presenza delle donne in età lavorativa e per un loro aumento nell'ultimo decennio: nel 2005 le donne immigrate (890 mila) rappresentavano il 50,7% del totale degli stranieri (1,8 milioni), quota che sale al 53,5% nel 2015, con 2,1 milioni di emigrate sul totale di quasi 4 milioni di stranieri; in circa 10 anni il numero delle donne aumenta del 138,3% a fronte del 113,7% tra gli uomini (figura 3.4 e tavola 3.1).

Come si osserverà nei paragrafi successivi, questo fenomeno è fortemente correlato alla specializzazione lavorativa delle donne in settori economici come quelli dei servizi alla persona e della sanità, meno colpiti dalla crisi rispetto a quelli dell'industria, delle costruzioni e dell'agricoltura che sono appannaggio prevalente degli uomini immigrati.

¹⁹ Cfr. Caritas e Migrantes, *XXV Rapporto Immigrazione 2015, La cultura dell'incontro*, 2016.

²⁰ Gian Carlo Blangiardo, *Gli aspetti statistici*, in Fondazione Ismu, *Diciannovesimo Rapporto sulle migrazioni 2013*, FrancoAngeli, 2014, p. 40.

Figura 3.4 – Stranieri (15-64 anni) per sesso – Anni 2005-2015 (valori assoluti in migliaia)

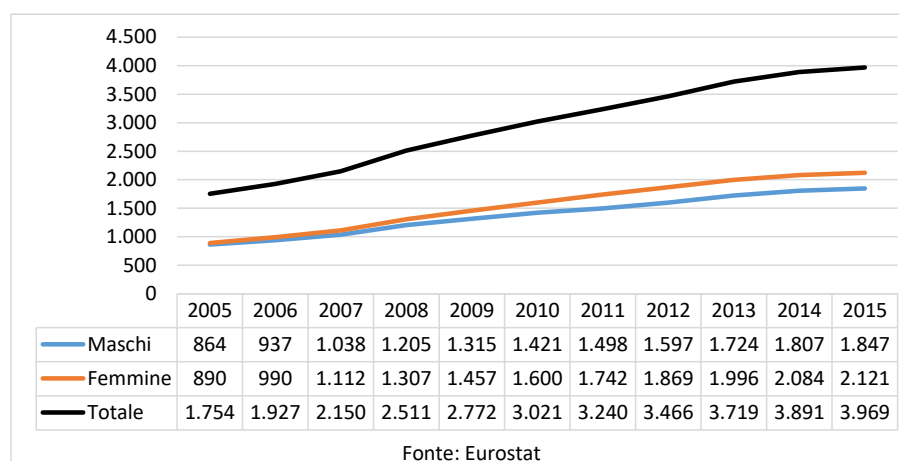


Tavola 3.1 – Popolazione (15-64 anni) per cittadinanza e sesso – Anni 2005-2015 (valori assoluti in migliaia e percentuali)

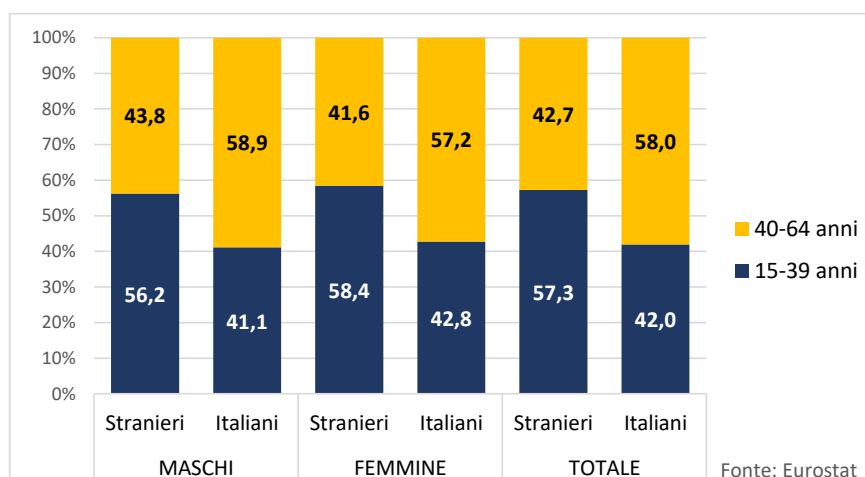
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione 2015-2005	
	Valori assoluti in migliaia											%	
MASCHI													
Stranieri	864	937	1.038	1.205	1.315	1.421	1.498	1.597	1.724	1.807	1.847	983	113,7
Italiani	18.192	18.181	18.112	18.060	18.030	17.961	17.905	17.804	17.733	17.662	17.567	-625	-3,4
Totale	19.056	19.119	19.150	19.264	19.345	19.382	19.403	19.402	19.456	19.469	19.414	358	1,9
FEMMINE													
Stranieri	890	990	1.112	1.307	1.457	1.600	1.742	1.869	1.996	2.084	2.121	1.231	138,3
Italiani	18.367	18.269	18.190	18.142	18.109	18.046	17.970	17.837	17.720	17.608	17.500	-867	-4,7
Totale	19.257	19.258	19.302	19.449	19.567	19.647	19.711	19.706	19.716	19.692	19.621	364	1,9
TOTALE													
Stranieri	1.754	1.927	2.150	2.511	2.772	3.021	3.240	3.466	3.719	3.891	3.969	2.214	126,2
Italiani	36.559	36.450	36.302	36.202	36.140	36.007	35.875	35.642	35.453	35.270	35.066	-1.493	-4,1
Totale	38.313	38.377	38.452	38.713	38.912	39.028	39.115	39.108	39.172	39.161	39.035	721	1,9

Fonte: Eurostat (lfsa_pganws)

La popolazione straniera in età lavorativa è nettamente più giovane di quella costituita dagli italiani: quasi il 60% degli immigrati è composto da giovani e adulti 15-39enni (57,3%) e poco più del 40% da maturi 40-64enni (42,7%), mentre queste proporzioni s'invertono per i nativi, dal momento che quasi il 60% è costituito da maturi (58%) e il restante 42% da giovani e adulti (figura 3.5).

In entrambi i due gruppi della popolazione la quota di donne giovani e adulte (straniere: 58,4%; italiane 42,8%) è superiore a quella degli uomini (stranieri: 56,2%; italiani 41,1%).

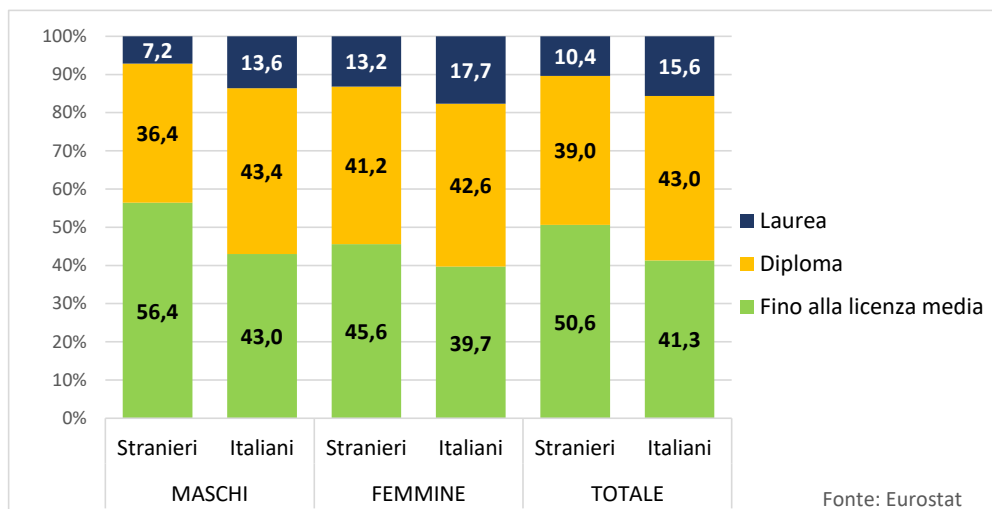
Figura 3.5 – Stranieri (15-64 anni) per sesso, classi d'età e cittadinanza – Anno 2015 (composizione percentuale)



Il livello d'istruzione degli immigrati in età lavorativa è decisamente più basso di quello degli italiani: oltre la metà degli stranieri ha conseguito al massimo la licenza media (50,6%), mentre la quota degli italiani con lo stesso basso livello d'istruzione è pari al 41,3%; solo il 39% degli stranieri è diplomato, a fronte del 43% tra gli italiani; il 10,4% degli stranieri ha conseguito un titolo di studio terziario, mentre i laureati italiani sono pari al 15,6% (figura 3.6).

Occorre osservare che il livello d'istruzione delle donne italiane e straniere è nettamente superiore a quello degli uomini, soprattutto tra gli immigrati: il 56,4% degli stranieri maschi non ha completato la scuola dell'obbligo a fronte del 45,6% tra le donne, il 41,2% delle donne ha conseguito un diploma, a fronte del solo 36,4% tra gli uomini e la quota di donne immigrate laureate (13,2%) è ari quasi al doppio di quella degli uomini (7,2%).

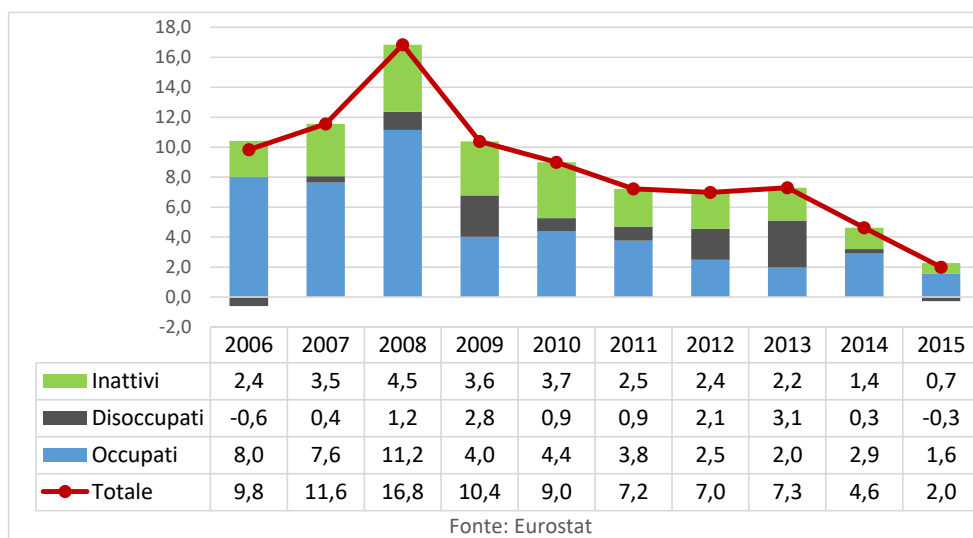
Figura 3.6 – Stranieri (15-64 anni) per sesso, titolo di studio e cittadinanza – Anno 2015 (composizione percentuale)



Il grafico successivo mostra che contribuiscono alla crescita complessiva degli immigrati fino al 2008 prevalentemente gli occupati, con un contributo modestissimo dei disoccupati, mentre con l'avvio del ciclo recessivo, a partire dal 2009, alla crescita, seppure minore, del numero degli stranieri concorrono maggiormente, fino al 2013, sia gli inattivi sia le persone in cerca di lavoro (figura 3.7).

Con la mini ripresa del 2014 e del 2015 torna a prevalere il contributo degli occupati e in misura minore degli inattivi, mentre è irrilevante quello dei disoccupati.

Figura 3.7 – Contributi alla variazione tendenziale degli stranieri (15-64 anni) per condizione professionale – Anni 2006-2015 (valori assoluti in migliaia)



L'analisi dell'andamento di tutta la popolazione in età lavorativa degli stranieri e degli italiani, per condizione professionale, consente di mettere in evidenza le profonde diversità di questi due segmenti del mercato del lavoro e le loro dinamiche differenziate nel tempo (*figura 3.8 e tavola 3.2*).

La percentuale degli stranieri occupati (tasso d'occupazione) aumenta dal 65,8% del 2005 al 67,1% del 2007 e, con la crisi economica, subisce una flessione di oltre 8 punti percentuali dal 67% del 2008 al 58,9% del 2015. La flessione della quota di occupati durante il ciclo recessivo (-8 punti percentuali) è compensata sia da un aumento della quota dei disoccupati²¹ (+5 punti), dal 6,2% del 2008 all'11,5% del 2015, sia da una crescita della quota di inattivi (tasso d'inattività) (+3 punti), dal 26,8% del 2008 al 29,7% del 2015.

In poche parole, gli stranieri che hanno perso il lavoro per la crisi economica per due terzi si attivano alla ricerca di un nuovo lavoro e per un terzo smettono di cercarlo (nel paragrafo relativo agli inattivi si verificherà che in effetti una parte continuerà a cercare un'occupazione, ma non attivamente, probabilmente perché lavora in nero). Difatti, l'aumento del tasso d'inattività nel periodo di crisi interessa esclusivamente gli uomini (5,5 punti percentuali), perché quello delle donne è sostanzialmente stagnante (-0,1 punti): come emerge dal successivo paragrafo 3.4, il fenomeno del lavoro nero tra gli immigrati interessa soprattutto i maschi.

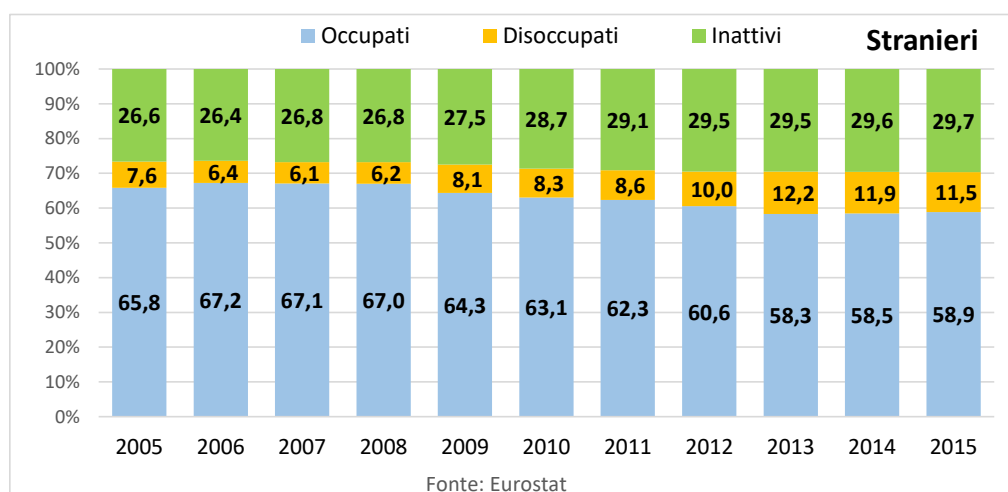
Le dinamiche nel mercato del lavoro della platea di italiani sono molto differenti da quelle dei migranti. Innanzitutto occorre osservare che la quota degli occupati è sempre inferiore a quella degli stranieri (da -9 punti percentuali del 2005 a -3 punti del 2015), fenomeno che, come si osserva nel paragrafo successivo, si verifica solo in Italia, perché negli altri paesi europei il tasso d'occupazione dei nativi è sempre superiore a quello degli immigrati.

Dal 2005 al 2007 il tasso d'occupazione degli italiani aumenta di poco più di un punto percentuale dal 57,2% (65,8% tra gli stranieri) al 58,1% (67,1% tra gli stranieri), mentre con la crisi economica subisce una flessione dal 56,8% del 2008 al 55,4% del 2014, per tornare a crescere nel 2015 (56%).

La flessione di 2 punti del tasso d'occupazione è compensata dall'aumento di 3 punti dei disoccupati e dalla flessione di un punto degli inattivi.

In sintesi, gli italiani che hanno perso il lavoro si sono attivati alla ricerca di uno nuovo, ma anche una quota d'inattivi si è attivata alla ricerca di una occupazione. Infatti, durante la crisi diminuisce soprattutto la quota di donne italiane inattive, che probabilmente rientrano nel mercato del lavoro perché si è determinata nella famiglia la perdita di reddito di lavoro del partner maschio, maggiormente penalizzato dalla recessione che ha colpito soprattutto i settori più maschilizzati (industria e costruzioni).

Figura 3.8 – Popolazione straniera (15-64 anni) per condizione professionale e cittadinanza – Anni 2005-2015 (composizione percentuale)



²¹ La percentuale di disoccupati sul totale della popolazione è un indicatore diverso dal tasso di occupazione che si calcola come percentuale dei disoccupati sulla forza di lavoro (disoccupati + occupati).

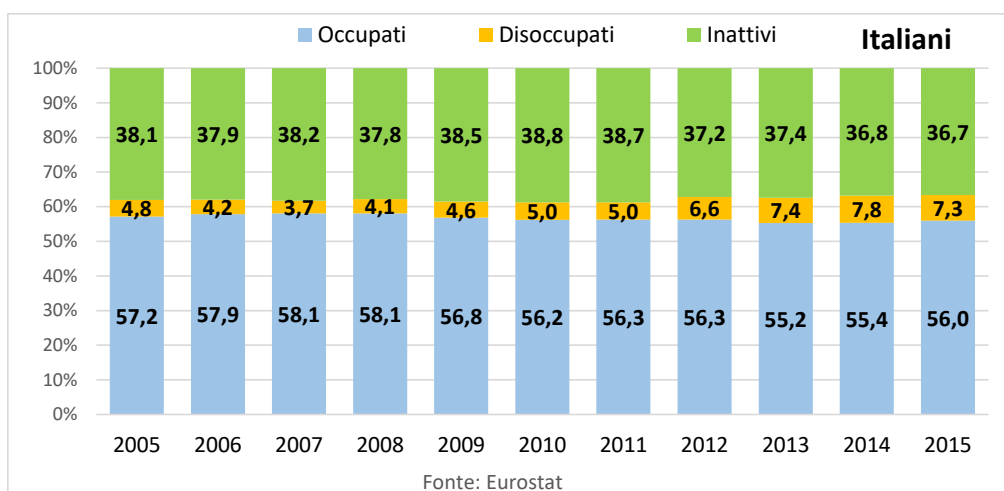


Tavola 3.2 – Popolazione straniera (15-64 anni) per condizione professionale, tassi e sesso – Anni 2005-2015 (valori assoluti in migliaia e percentuali)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione 2015-2005	Variazione 2015-2008
	Valori assoluti in migliaia											%	
	FEMMINE												
Occupati	446	504	576	695	761	823	888	958	995	1.045	1.055	136,7	51,9
Disoccupati	80	78	82	93	114	124	149	178	220	227	227	181,8	143,4
Inattivi	364	408	455	519	582	654	704	733	781	812	840	130,8	61,7
Totale	890	990	1.112	1.307	1.457	1.600	1.742	1.869	1.996	2.084	2.121	138,3	62,3
	MASCHI												
Occupati	709	791	867	988	1.022	1.083	1.131	1.142	1.173	1.231	1.282	80,8	29,7
Disoccupati	52	45	49	63	112	126	129	167	234	238	228	335,9	260,2
Inattivi	103	102	122	153	181	212	238	289	317	339	338	227,5	120,1
Totale	864	937	1.038	1.205	1.315	1.421	1.498	1.597	1.724	1.807	1.847	113,7	53,3
	TOTALE												
Occupati	1.155	1.295	1.443	1.683	1.784	1.906	2.019	2.100	2.168	2.276	2.337	102,4	38,9
Disoccupati	133	122	131	156	226	250	278	345	454	465	455	242,3	190,7
Inattivi	467	509	576	673	763	866	943	1.021	1.097	1.150	1.177	152,1	75,0
Totale	1.754	1.927	2.150	2.511	2.772	3.021	3.240	3.466	3.719	3.891	3.969	126,2	58,0
	Composizione percentuale											Punti percentuali	
	FEMMINE												
Tasso d'occupa- zione	50,1	50,9	51,8	53,1	52,2	51,4	51,0	51,3	49,8	50,2	49,7	-0,3	-3,4
Percentuale di di- soccupati	9,0	7,9	7,3	7,1	7,8	7,7	8,6	9,5	11,0	10,9	10,7	1,6	3,6
Tasso d'inattività	40,9	41,2	40,9	39,7	39,9	40,9	40,4	39,2	39,1	38,9	39,6	-1,3	-0,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
	MASCHI												
Tasso d'occupa- zione	82,0	84,4	83,5	82,0	77,8	76,2	75,5	71,5	68,1	68,1	69,4	-12,6	-12,6
Percentuale di di- soccupati	6,1	4,8	4,7	5,3	8,5	8,9	8,6	10,5	13,6	13,2	12,3	6,3	7,1
Tasso d'inattività	11,9	10,8	11,7	12,7	13,7	14,9	15,9	18,1	18,4	18,7	18,3	6,4	5,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
	TOTALE												
Tasso d'occupa- zione	65,8	67,2	67,1	67,0	64,3	63,1	62,3	60,6	58,3	58,5	58,9	-6,9	-8,1
Percentuale di di- soccupati	7,6	6,4	6,1	6,2	8,1	8,3	8,6	10,0	12,2	11,9	11,5	3,9	5,2
Tasso d'inattività	26,6	26,4	26,8	26,8	27,5	28,7	29,1	29,5	29,5	29,6	29,7	3,0	2,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0

Fonte: Eurostat (lfsa_pganws)

Anche per gli stranieri, la condizione professionale nel Mezzogiorno è nettamente peggiore rispetto al Nord: il tasso d'occupazione delle regioni meridionali è inferiore di oltre 5 punti percentuali nei confronti di quelle settentrionali, il tasso d'inattività è superiore di quasi 8 punti e solo il tasso di disoccupazione è inferiore di quasi 2 punti (*tavola 3.3*).

Tavola 3.3 – Tasso di occupazione, di disoccupazione e d'inattività – Anno 2015 (valori percentuali)

	Tasso di occupazione (15-64 anni)	Tasso di disoccupazione (15 anni e oltre)	Tasso d'inattività (15-64 anni)
Nord	59,3	16,4	29,0
Centro	61,0	16,5	26,8
Mezzogiorno	53,9	14,8	36,7
Totale	58,9	16,2	29,7
<i>Differenza Mezzogiorno-Nord</i>	<i>-5,4</i>	<i>-1,6</i>	<i>7,7</i>

Fonte: Istat

A conclusione di questo paragrafo, è interessante osservare che dall'inizio della crisi economica fino a oggi (2008-2015) la popolazione italiana è diminuita di poco più di 1 milione e 100 mila di unità (-3,1%), gli occupati si sono ridotti di poco meno di 1 milione e 400 mila unità (-6,6%), i disoccupati sono aumentati di poco meno di 1 milione e 100 mila unità (+71,1%) e gli inattivi sono diminuiti di poco più di 800 mila unità (-6%), mentre la popolazione straniera è aumentata di poco meno di 1 milione e 500 mila unità (+58%), gli occupati sono aumentati di 654 mila unità (+38,9%), i disoccupati sono aumentati di 300 mila unità (+190,7%) e gli inattivi sono aumentati di 500 mila unità (+75%) (*tavola 3.2-bis*).

In poche parole, in otto anni si sono persi in Italia complessivamente poco più di 700 mila posti di lavoro, ma gli italiani ne hanno persi 1,4 milioni, mentre gli stranieri ne hanno guadagnati poco meno di 700 mila.

Tavola 3.2-bis – Popolazione (15-64 anni) per cittadinanza e condizione professionale – Anni 2008-2015 (valori assoluti in migliaia e percentuali)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione 2015/2008	
	Valori assoluti in migliaia								%	
ITALIANI										
Occupati	21.016	20.541	20.246	20.196	20.050	19.587	19.534	19.636	-1.380	-6,6
Disoccupati	1.502	1.677	1.802	1.779	2.338	2.607	2.765	2.570	1.068	71,1
Inattivi	13.684	13.922	13.960	13.900	13.254	13.258	12.972	12.861	-823	-6,0
Totale	36.202	36.140	36.007	35.875	35.642	35.453	35.270	35.066	-1.135	-3,1
STRANIERI										
Occupati	1.683	1.784	1.906	2.019	2.100	2.168	2.276	2.337	654	38,9
Disoccupati	156	226	250	278	345	454	465	455	298	190,7
Inattivi	673	763	866	943	1.021	1.097	1.150	1.177	505	75,0
Totale	2.512	2.772	3.021	3.240	3.466	3.719	3.891	3.969	1.457	58,0
TOTALE										
Occupati	22.699	22.324	22.152	22.215	22.149	21.755	21.810	21.973	-726	-3,2
Disoccupati	1.658	1.903	2.051	2.057	2.683	3.061	3.230	3.024	1.366	82,4
Inattivi	14.357	14.685	14.825	14.843	14.275	14.355	14.122	14.038	-319	-2,2
Totale	38.713	38.912	39.028	39.115	39.108	39.172	39.161	39.035	322	0,8

Fonte: Eurostat (lfsa_pganws)

3.1 Il tasso d'occupazione degli immigrati è superiore a quello degli italiani, solo in Italia

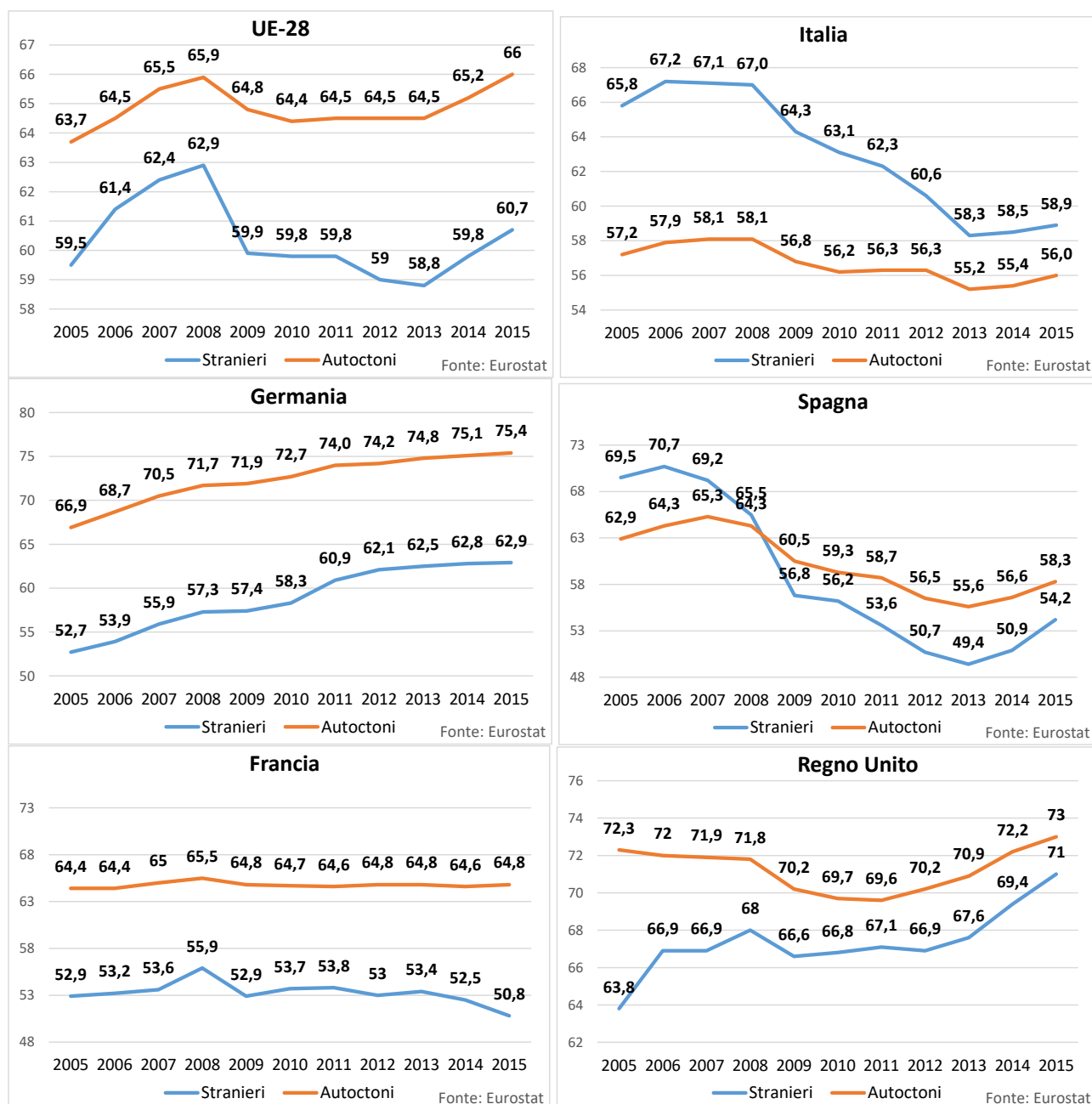
Com'è stato già osservato precedentemente, in tutti i paesi europei il tasso d'occupazione degli stranieri è inferiore a quello degli autoctoni, con l'esclusione dell'Italia dove è, invece, superiore e solo fino al 2008 in Spagna (figura 3.9). È, infatti, ancora predominante in Italia la prima generazione di immigrati, per la quale il lavoro è il principale motivo di emigrazione: negli altri paesi europei con una storia di immigrazione più lunga e consolidata il tasso di occupazione degli stranieri è, invece, più basso di quello degli autoctoni, per la presenza di ampie sacche di lavoratori svantaggiati e in difficoltà.

Tuttavia in Italia, ma anche nella media europea a 28 Stati membri, la crisi economica ha inciso maggiormente sul tasso di occupazione degli immigrati.

Solo in Germania si registra, anche nella fase recessiva, la crescita continua del tasso d'occupazione dei tedeschi e degli immigrati, mentre nel Regno Unito la ripresa dell'occupazione dei britannici inizia già nel 2012, mentre quella degli stranieri ha uno sfasamento di un anno in avanti.

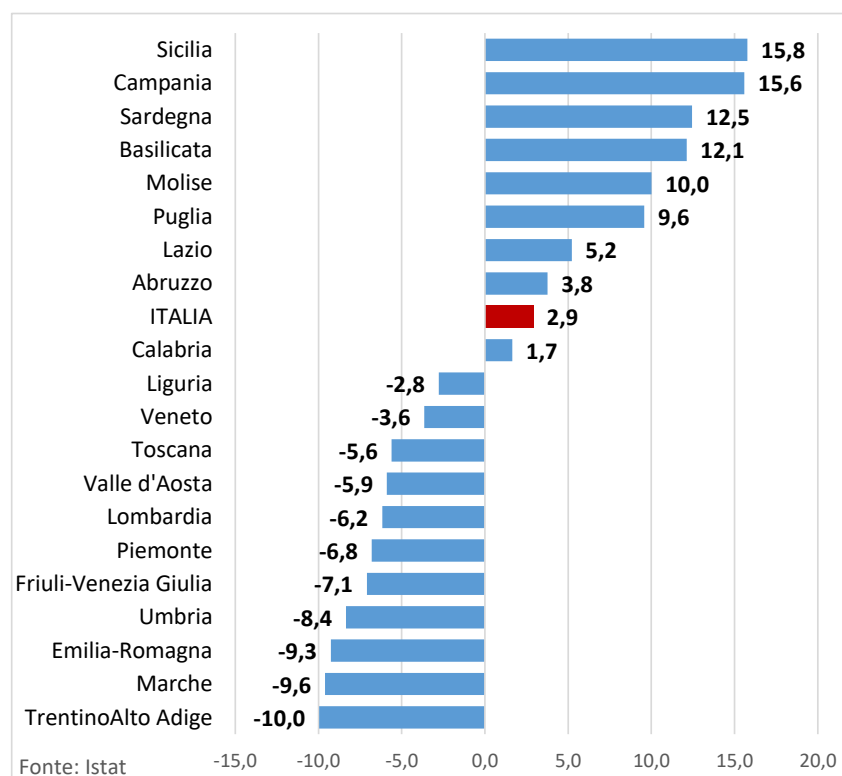
In Francia la crisi economica non ha sostanzialmente alcun impatto sul tasso d'occupazione dei francesi, mentre riduce la quota degli immigrati occupati prima nel 2009 e successivamente nel 2014 e nel 2015.

Figura 3.9 – Tasso d'occupazione (15-64 anni) per cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2015 (valori percentuali)



Occorre precisare che la differenza positiva di 2,9 punti percentuali tra il tasso di occupazione degli immigrati (58,9%) e quello degli italiani (56%) che si registra mediamente in Italia nel 2015, assume valori molto differenziati – sia positivi sia negativi – a livello regionale, in relazione alle caratteristiche locali dell’emigrazione. Infatti, nelle regioni del Centro-Nord, con la sola esclusione del Lazio – dove il fenomeno dell’immigrazione è più consolidato e consistente, con la presenza di quote maggiori di stranieri di seconda generazione – il tasso d’occupazione degli stranieri è nettamente inferiore a quello degli italiani (da -10 punti percentuali nel Trentino-Alto Adige a -2,8 punti in Liguria), similmente a quanto accade nei paesi del Nord Europa (*figura 3.10*). Viceversa, nelle regioni dal Lazio in giù, dove gli immigrati sono in numero molto minore e prevalentemente di prima generazione, il loro tasso d’occupazione è superiore a quello degli italiani, in linea con la media italiana (dai +15,8 punti percentuali della Sicilia ai +1,7 punti della Calabria).

Figura 3.10 – Differenza tra il tasso d’occupazione (15-64 anni) degli stranieri e degli italiani per regione – Anno 2015 (valori in punti percentuali)



Anche se la crisi economica ha colpito in Italia maggiormente l’occupazione degli immigrati, questo fenomeno riguarda prevalentemente la componente maschile: dal 2008 al 2015 il tasso d’occupazione degli uomini stranieri ha subito una flessione di quasi 13 punti percentuali (dall’82% al 69,4%), mentre quello delle donne è diminuito solo di 3 punti (dal 53,1% al 49,7%) (*figura 3.11*).

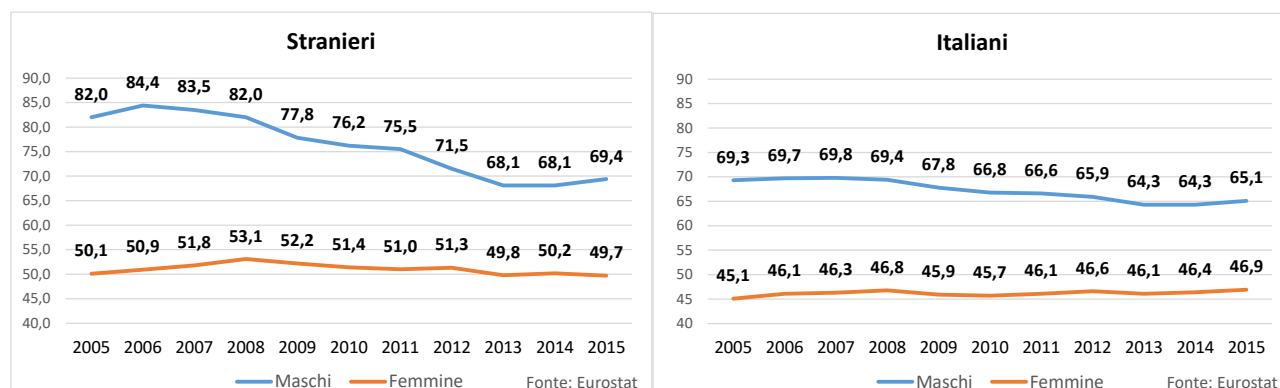
Questo fenomeno è ancora più netto tra gli italiani, dal momento che la quota di donne occupate nel ciclo recessivo è persino aumentata, anche se di un decimo di punto percentuale, mentre il tasso d’occupazione maschile ha subito una severa flessione di oltre 4 punti.

Il fenomeno del modesto impatto della crisi economica sull’occupazione femminile, a fronte di effetti devastanti per quanto riguarda l’occupazione maschile, si registra anche negli altri paesi europei. Può essere spiegato sulla base di diversi fattori: innanzitutto la segregazione delle donne in alcuni settori economici meno colpiti dalla recessione, in particolare delle straniere (servizi alla persona, sanità, servizi di pulizia negli uffici, ecc.) ha determinato un crollo del tasso di occupazione degli uomini, prevalentemente impiegati in comparti colpiti severamente dalla crisi come l’industria e le costruzioni, e, viceversa, una relativa salvaguardia dei livelli d’occupazione delle donne.

Occorre anche considerare che le aziende in periodo di crisi tendono ad assumere comportamenti per abbattere il costo del lavoro, e quindi utilizzano la componente femminile e gli immigrati per sostituire i lavoratori

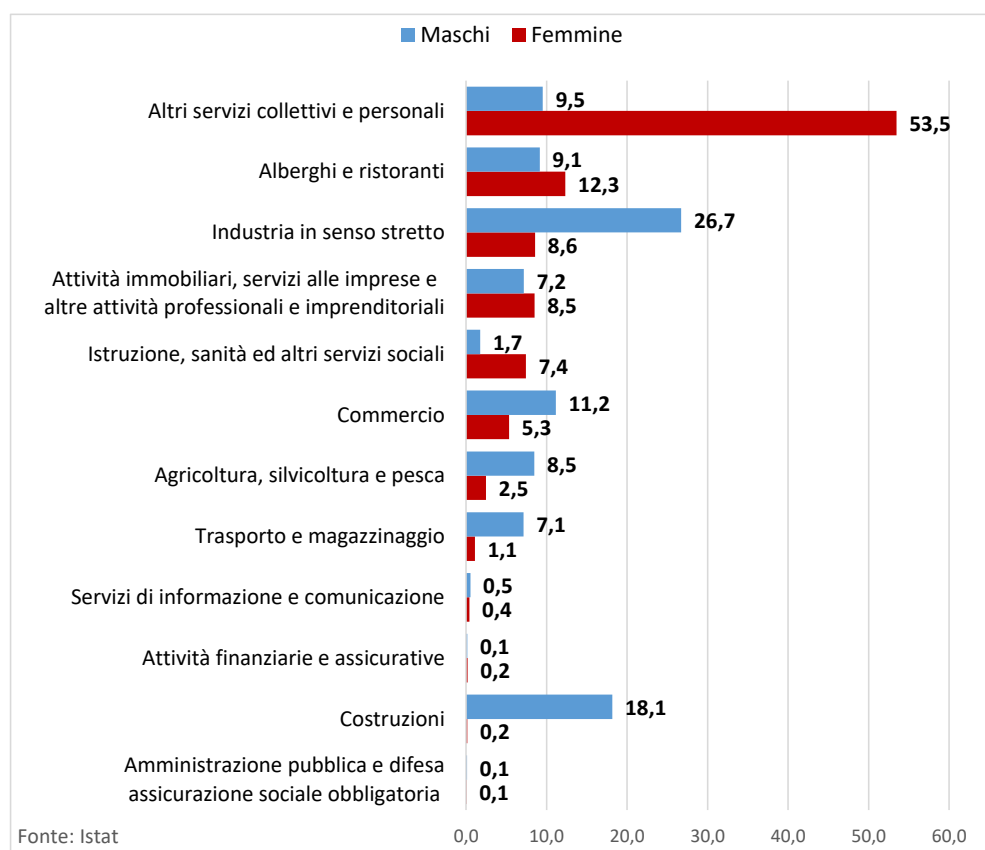
autoctoni che costano di più e per tamponare le necessità di lavoro temporaneo, ovviamente con un impatto negativo sui salari²².

Figura 3.11 – Tasso d'occupazione (15-64 anni) per cittadinanza e sesso in Italia – Anni 2005-2015 (valori percentuali)



La tesi precedente sembra confermata analizzando, per genere, i settori economici dove si registra una maggiore quota di stranieri occupati nel 2015: oltre la metà delle donne lavora nel settore degli altri servizi collettivi e personali (53,5%), che comprendono in particolare le attività di colf e di badante presso le famiglie e il 12,3% presso alberghi e ristoranti, mentre il 26,7% degli uomini è occupato nell'industria, il 18,1% nel settore delle costruzioni, l'11,2% nel commercio e l'8,5% in agricoltura (figura 3.12).

Figura 3.12 – Stranieri occupati (15-64 anni) per settore economico e sesso in Italia – Anno 2015 (composizione percentuale)



²² Cfr. Antonella Marsala e Roberto Cicciomessere, *L'occupazione femminile in tempo di crisi, La tenuta dell'occupazione delle donne nella grande recessione e il cambiamento strutturale del loro ruolo nel mercato del lavoro*, Italia Lavoro, 2014.

3.1.1 Agli immigrati sono riservati solo i lavori non qualificati

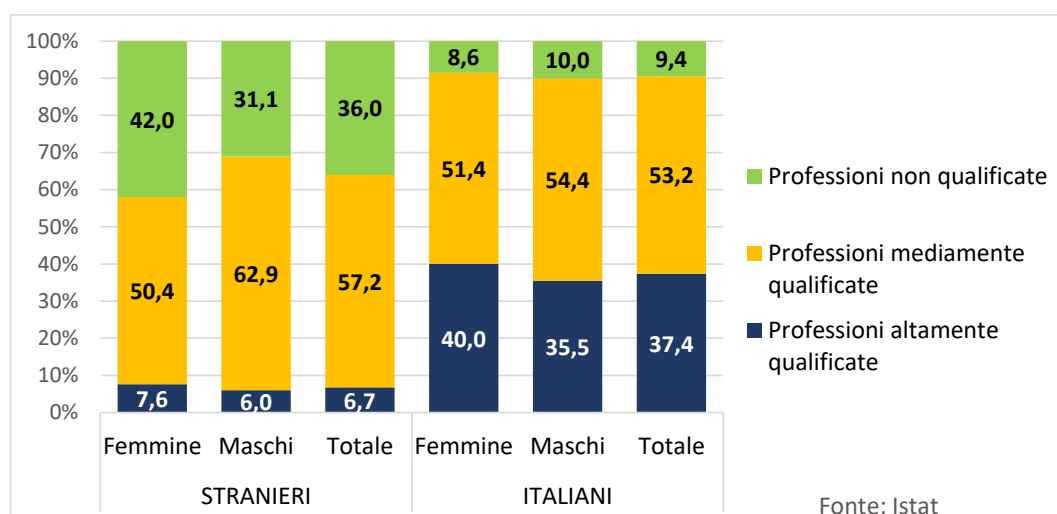
Il grafico successivo mostra in modo inequivocabile che agli immigrati sono riservati solo i lavori non qualificati, in gran parte rifiutati dagli italiani: gli stranieri non riducono l'occupazione degli italiani (effetto concorrenza) ma occupano progressivamente le posizioni meno qualificate abbandonate dagli autoctoni, soprattutto nei servizi alla persona, nelle costruzioni e in agricoltura, con una funzione di complementarietà in un mercato del lavoro sempre più polarizzato che tende a offrire agli italiani il lavoro più qualificato e meglio retribuito, mentre gli immigrati tendono a essere impiegati nel segmento meno qualificato, dove il lavoro è prevalentemente manuale, più pesante, con remunerazioni modeste e con contratti non stabili.

Occorre osservare che questa situazione non può essere definitiva, perché con gli immigrati di seconda generazione, dotati di maggiore capitale umano e spesso con cittadinanza italiana che li affrancherà dai ricatti del permesso di soggiorno, potrebbero concorrere agli stessi posti di lavoro degli italiani, magari con richieste retributive minori. Ma anche questo rischio non potrà realizzarsi perché, come si osserva successivamente, la popolazione italiana in età lavorativa diminuirà nettamente e solo i flussi degli immigrati e di naturalizzati potranno garantire, almeno nelle regioni del Centro-Nord, il mantenimento degli attuali livelli della popolazione, indispensabili per garantire le forze di lavoro richieste dal sistema produttivo e amministrativo.

Dai dati più aggiornati del 2015 emerge che oltre un terzo degli immigrati svolge lavori non qualificati (36,0%; solo il 9,4% tra gli italiani), quasi il 60% esegue mansioni mediamente qualificate (57,2%; 53,2% tra gli italiani) e solo il 6,7% esegue professioni altamente qualificate (37,4% tra gli italiani) (figura 3.13).

Le differenze di genere sono significative: mentre tra gli italiani è maggiore la quota di donne che esercitano professioni altamente qualificate (40%, a fronte del 35,5% tra gli uomini) ed è minore quella che svolge lavori non qualificati (8,6%, a fronte del 10% tra gli uomini), tra gli stranieri è di gran lunga superiore la quota di donne che svolgono mansioni non qualificate (42%, a fronte del 31,1% tra gli uomini), perché sono utilizzate in grande numero nei servizi domestici e alla persona, mentre la quota d'immigrati maschi che esercitano le professioni *highly skilled* è di poco inferiore (6%, a fronte del 7,6% tra le donne).

Figura 3.13 – Occupati (15-64 anni) per grandi gruppi professionali, cittadinanza e sesso in Italia – Anno 2015 (composizione percentuale)



Analizzando nel maggiore dettaglio le professioni che esercitano gli occupati stranieri e italiani, le differenze etniche ma anche di genere sono molto accentuate. La quota d'impiegati immigrati è ovviamente marginale nel confronto con i nativi (1,9%, a fronte del 12,7% tra gli italiani), mentre è nettamente superiore la percentuale di stranieri in tutte le altre professioni mediamente qualificate: gli addetti alle attività commerciali e ai servizi (25%, a fronte del 18,1% tra gli italiani), gli artigiani, operai specializzati e agricoltori (20,2%, a fronte del 14,3% tra gli italiani) e i conduttori d'impianti, gli operai e gli autisti (10,1%, a fronte dell'8,1% tra gli italiani) (tavola 3.4). È appena più significativa la quota d'immigrati che svolgono professioni tecniche (3,6%), soprattutto nei servizi sanitari.

Le differenze di genere sono molto accentuate tra gli immigrati: una maggiore quota di donne svolge professioni tecniche, come infermiera (4,4%, a fronte del 3% tra gli uomini) e soprattutto le professioni qualificate nella attività commerciali e nei servizi, tra le quali quelle di cameriera e commessa (40,1%, a fronte del 12,6% tra gli uomini), mentre la percentuale degli uomini è superiore nelle mansioni di artigiani, di operai e autisti.

Tavola 3.4 – Occupati (15-64 anni) per professione, cittadinanza e sesso in Italia – Anno 2015 (composizione percentuale)

	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
	Stranieri			Italiani		
1 Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0,6	0,7	0,6	1,7	3,6	2,8
2 Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	2,6	2,4	2,5	20,0	11,7	15,2
3 Professioni tecniche	4,4	3,0	3,6	18,3	20,2	19,4
4 Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	2,2	1,7	1,9	19,9	7,6	12,7
5 Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	40,1	12,6	25,0	24,0	13,9	18,1
6 Artigiani, operai specializzati e agricoltori	3,8	33,7	20,2	4,3	21,5	14,3
7 Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	4,3	14,9	10,1	3,2	11,5	8,1
8 Professioni non qualificate	42,0	31,0	36,0	8,5	7,9	8,2
9 Forze armate	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	1,3
(1-3) <i>Professioni altamente qualificate</i>	7,6	6,0	6,7	40,0	35,5	37,4
(4-7) <i>Professioni mediamente qualificate</i>	50,4	62,9	57,2	51,4	54,4	53,2
(8-9) <i>Professioni non qualificate</i>	42,0	31,1	36,0	8,6	10,0	9,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Istat (Indagine sulle forze di lavoro - microdati)

Nella tabella successiva si possono osservare nel maggiore dettaglio i fenomeni di sovra-mansionamento e di sovra-qualificazione tra gli immigrati (*tavola 3.4*).

In particolare, il 46,1% degli stranieri che esercitano professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione, che richiederebbero prevalentemente la laurea, ha conseguito solo il diploma: probabilmente questo fenomeno di sovra-mansionamento è determinato dal fatto che fanno parte di questo grande gruppo delle professioni altamente qualificate non solo i medici, i professori, gli ingegneri, gli architetti, i biologi, gli avvocati, i docenti universitari, ma anche i giornalisti, gli scrittori, gli archivisti, gli imprenditori, i registi, i cantanti e in genere le persone dello spettacolo e dell'arte che possono avere conseguito un titolo di studio inferiore alla laurea. Il fenomeno di sovra-mansionamento è particolarmente elevato, nel gruppo delle professioni altamente qualificate, tra le professioni tecniche (63,3% di diplomati).

Difficilmente spiegabile è la quota d'immigrati con al massimo la licenza elementare che svolge le professioni altamente qualificate.

Fenomeni di sovra-qualificazione si registrano tra le mansioni non qualificate che vedono la presenza del 36% d'immigrati diplomati e del 3,2% di laureati.

Tavola 3.4 – Occupati stranieri (15-64 anni) per professione e titolo di studio in Italia – Anno 2015 (composizione percentuale)

	Fino alla licenza media	Diploma	Laurea	Totale
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	19,3	45,0	35,7	100,0
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	0,6	24,2	75,2	100,0
Professioni tecniche	8,1	63,3	28,6	100,0
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	13,2	70,4	16,5	100,0
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	39,2	54,9	5,9	100,0
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	60,9	38,0	1,1	100,0
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	59,6	39,6	0,9	100,0
Professioni non qualificate	67,2	31,7	1,2	100,0
Forze armate	19,5	64,3	16,2	100,0
<i>Professioni altamente qualificate</i>	5,9	46,1	48,1	100,0
<i>Professioni mediamente qualificate</i>	41,9	51,7	6,4	100,0
<i>Professioni non qualificate</i>	60,8	36,0	3,2	100,0
Totale	30,2	48,1	21,7	100,0

Fonte: Istat (Indagine sulle forze di lavoro - microdati)

L'analisi con un ulteriore maggiore dettaglio delle professioni esercitate dagli immigrati (classificazione a 3 digit) consente di qualificare in modo più intellegibile i loro mestieri.

Le tabelle successive mostrano che le prime 30 professioni per numerosità esercitate dalle donne rappresentano il 94,4% del totale (83,9% tra gli uomini) (*tavola 3.5*).

La maggiore concentrazione delle donne straniere nelle prime 30 professioni è spiegata dall'elevata quota di straniere che svolgono i primi tre lavori mediamente e non qualificati: infatti, al primo posto si trovano le colf – mestiere che assorbe il 28,1% del totale (297 mila unità) – seguite dalle badanti (23,2%, pari a 245 mila) e dalle addette nelle attività di ristorazione (10%, pari a 106 mila unità), che comprendono in maggioranza cameriere e cuoche.

Al terzo posto si trova un'altra professione non qualificata costituita dal personale dei servizi di pulizia di uffici, alberghi, navi, ristoranti, aree pubbliche e veicoli (9,3%, pari a 98 mila), seguita dalle addette alle vendite (2,9%, pari a 31 mila), composte in gran parte da commesse, cassiere e venditrici a domicilio.

Al quarto posto si trova la professione altamente qualificata delle tecniche della salute (2,3%, pari a 25 mila), che comprende le professioni sanitarie infermieristiche, riabilitative e della diagnostica.

Seguono altre professioni mediamente o non qualificate: facchine, operaie del settore tessile, braccianti, addette alle professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali (massaggiatrici, puericultrici, operatrici sociosanitaria), esercenti delle vendite, segretarie e impiegate, addette alle macchine confezionatrici, operaie specializzate nelle lavorazioni alimentari (pasticciere, panettiere, macellaie, addette alla preparazione di formaggi, ecc.), estetiste e operaie addette a macchinari dell'industria tessile.

È interessante osservare che solo tra le donne straniere si registrano, nelle prime 30 mansioni, altre cinque professioni altamente qualificate: la prima è quella di specialista dell'educazione e della formazione, che comprende le insegnanti di sostegno per i disabili, le esperte in formazione professionale e le insegnanti di discipline artistiche.

Le imprenditrici e responsabili di piccole aziende rappresentano la terza professione altamente qualificata (quasi 5 mila unità), seguita dalle tecniche dei rapporti con i mercati (esperti nelle vendite, nel marketing e nella pubblicità), dell'organizzazione e dell'amministrazione (comprende mansioni tra le quali quelle di segretari amministrativi e tecnici, contabili, tecnici del trattamento delle informazioni, corrispondenti commerciali in lingue estere), dell'organizzazione e della gestione dei fattori produttivi, e della distribuzione commerciale (agenti di commercio, pubblicitari e immobiliari).

Tra le prime 30 mansioni esercitate dagli immigrati maschi non si trova alcuna professione altamente qualificata.

La prima professione maschile è quella di operaio specializzato nelle costruzioni e nel mantenimento di edifici (pittore, idraulico, piastrellista, ecc.), pari al 10,5% del totale (134 mila unità), seguita da quella di facchino (6,8%, pari a 87 mila), cameriere e cuoco (6,6%, pari a 85 mila), bracciante (5,6%, pari a 75 mila), autista (4,6%, pari a 59 mila), saldatore (4,1%, pari a 52 mila) e lavoratore domestico (3,9%, pari a 50 mila).

Ma vi sono alcuni indizi di mobilità sociale ascendente nell'alta percentuale di artigiani e operai specializzati nelle rifiniture degli edifici (3,5%, pari a 45 mila), nell'agricoltura (2,4%, pari a 30 mila), nelle lavorazioni alimentari (2%, pari a 26 mila), nell'abbigliamento e nella pitturazione di edifici.

Tavola 3.5 – Occupati stranieri (15-64 anni) per professione (prime 30 per numerosità) e sesso in Italia – Anno 2015 (composizione percentuale)

CP2011	FEMMINE	Composizione percentuale
8.2.2	Personale non qualificato addetto ai servizi domestici	28,1
5.4.4	Professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati	23,2
5.2.2	Esercenti ed addetti nelle attività di ristorazione	10,0
8.1.4	Personale non qualificato nei servizi di pulizia di uffici, alberghi, navi, ristoranti, aree pubbliche e veicoli	9,3
5.1.2	Addetti alle vendite	2,9
3.2.1	Tecnici della salute	2,3
8.1.3	Personale non qualificato addetto allo spostamento e alla consegna merci	2,0
6.5.3	Artigiani ed operai specializzati del tessile e dell'abbigliamento	1,6
8.3.1	Personale non qualificato nell'agricoltura e nella manutenzione del verde	1,5
5.3.1	Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali	1,3
5.1.1	Esercenti delle vendite	1,2
4.1.1	Impiegati addetti alla segreteria e agli affari generali	1,1
7.2.8	Operai addetti a macchine confezionatrici di prodotti industriali	1,0
6.5.1	Artigiani ed operai specializzati delle lavorazioni alimentari	1,0

CP2011	FEMMINE	Composizione percentuale
5.4.3	Operatori della cura estetica	1,0
7.2.6	Operai addetti a macchinari dell'industria tessile, delle confezioni ed assimilati	0,7
2.6.5	Altri specialisti dell'educazione e della formazione	0,6
7.2.7	Operai addetti all'assemblaggio di prodotti industriali	0,6
7.3.2	Operai addetti a macchinari fissi per l'industria alimentare	0,5
1.3.1	Imprenditori e responsabili di piccole aziende	0,5
6.4.1	Agricoltori e operai agricoli specializzati	0,4
4.2.2	Impiegati addetti all'accoglienza e all'informazione della clientela	0,4
7.2.3	Conduttori di macchinari per la fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	0,4
8.4.3	Personale non qualificato nella manifattura	0,4
3.3.3	Tecnici dei rapporti con i mercati	0,4
3.3.1	Tecnici dell'organizzazione e dell'amministrazione delle attività produttive	0,4
2.5.1	Specialisti delle scienze gestionali, commerciali e bancarie	0,4
3.3.4	Tecnici della distribuzione commerciale e professioni assimilate	0,4
4.3.2	Impiegati addetti alla gestione economica, contabile e finanziaria	0,4
8.1.6	Personale non qualificato addetto ai servizi di custodia di edifici, attrezzature e beni	0,4
	Prime 30 professioni	94,4
	<i>Altre professioni</i>	5,6
	Totale complessivo	100,0
	Professioni altamente qualificate	
	Professioni mediamente qualificate	
	Professioni non qualificate	

Fonte: Istat (Indagine sulle forze di lavoro - microdati)

CP2011	MASCHI	Composizione percentuale
6.1.2	Artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili	10,5
8.1.3	Personale non qualificato addetto allo spostamento e alla consegna merci	6,8
5.2.2	Esercenti ed addetti nelle attività di ristorazione	6,6
8.3.1	Personale non qualificato nell'agricoltura e nella manutenzione del verde	5,8
8.1.4	Personale non qualificato nei servizi di pulizia di uffici, alberghi, navi, ristoranti, aree pubbliche e veicoli	5,6
7.4.2	Conduttori di veicoli a motore e a trazione animale	4,6
6.2.1	Fonditori, saldatori, lattonieri, calderai, montatori di carpenteria metallica e professioni assimilate	4,1
8.2.2	Personale non qualificato addetto ai servizi domestici	3,9
6.1.3	Artigiani ed operai specializzati addetti alle rifiniture delle costruzioni	3,5
8.1.1	Venditori ambulanti	3,3
6.4.1	Agricoltori e operai agricoli specializzati	2,4
6.2.3	Meccanici artigianali, montatori, riparatori e manutentori di macchine fisse e mobili (esclusi gli addetti alle linee di montaggio industriale)	2,0
6.5.1	Artigiani ed operai specializzati delle lavorazioni alimentari	2,0
5.1.2	Addetti alle vendite	1,9
5.1.1	Esercenti delle vendite	1,8
8.4.2	Personale non qualificato delle costruzioni e professioni assimilate	1,7
6.1.4	Artigiani ed operai specializzati addetti alla pitturazione ed alla pulizia degli esterni degli edifici ed assimilati	1,5
5.4.4	Professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati	1,5
7.2.1	Operai addetti a macchine automatiche e semiautomatiche per lavorazioni metalliche e per prodotti minerali	1,4
8.1.6	Personale non qualificato addetto ai servizi di custodia di edifici, attrezzature e beni	1,4
6.5.2	Attrezzisti, operai e artigiani del trattamento del legno ed assimilati	1,4
6.2.2	Fabbri ferrai costruttori di utensili ed assimilati	1,4
8.3.2	Personale non qualificato addetto alle foreste, alla cura degli animali, alla pesca e alla caccia	1,3
8.4.3	Personale non qualificato nella manifattura	1,3
6.5.3	Artigiani ed operai specializzati del tessile e dell'abbigliamento	1,2
7.2.3	Conduttori di macchinari per la fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	1,2
7.2.7	Operai addetti all'assemblaggio di prodotti industriali	1,0
7.4.4	Conduttori di macchine per movimento terra, di macchine di sollevamento e di maneggio dei materiali	1,0

CP2011	MASCHI	Composizione percentuale
7.1.2	Operatori di impianti per la trasformazione e lavorazione a caldo dei metalli	1,0
4.3.1	Impiegati addetti alla gestione amministrativa della logistica	1,0
	Prime 30 professioni	83,9
	<i>Altre professioni</i>	<i>16,1</i>
	Totale complessivo	100,0
	Professioni altamente qualificate	
	Professioni mediamente qualificate	
	Professioni non qualificate	

Fonte: Istat (Indagine sulle forze di lavoro - microdati)

CP2011	TOTALE	Composizione percentuale
8.2.2	Personale non qualificato addetto ai servizi domestici	14,8
5.4.4	Professioni qualificate nei servizi personali ed assimilati	11,3
5.2.2	Esercenti ed addetti nelle attività di ristorazione	8,1
8.1.4	Personale non qualificato nei servizi di pulizia di uffici, alberghi, navi, ristoranti, aree pubbliche e veicoli	7,2
6.1.2	Artigiani ed operai specializzati addetti alle costruzioni e al mantenimento di strutture edili	5,8
8.1.3	Personale non qualificato addetto allo spostamento e alla consegna merci	4,6
8.3.1	Personale non qualificato nell'agricoltura e nella manutenzione del verde	3,9
7.4.2	Conduttori di veicoli a motore e a trazione animale	2,6
5.1.2	Addetti alle vendite	2,4
6.2.1	Fonditori, saldatori, lattonieri, calderai, montatori di carpenteria metallica e professioni assimilate	2,2
6.1.3	Artigiani ed operai specializzati addetti alle rifiniture delle costruzioni	1,9
8.1.1	Venditori ambulanti	1,9
6.5.1	Artigiani ed operai specializzati delle lavorazioni alimentari	1,5
5.1.1	Esercenti delle vendite	1,5
6.4.1	Agricoltori e operai agricoli specializzati	1,5
6.5.3	Artigiani ed operai specializzati del tessile e dell'abbigliamento	1,4
3.2.1	Tecnici della salute	1,3
6.2.3	Meccanici artigianali, montatori, riparatori e manutentori di macchine fisse e mobili (esclusi gli addetti alle linee di montaggio industriale)	1,1
8.4.2	Personale non qualificato delle costruzioni e professioni assimilate	0,9
8.1.6	Personale non qualificato addetto ai servizi di custodia di edifici, attrezzature e beni	0,9
8.4.3	Personale non qualificato nella manifattura	0,9
7.2.1	Operai addetti a macchine automatiche e semiautomatiche per lavorazioni metalliche e per prodotti minerali	0,8
7.2.3	Conduttori di macchinari per la fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	0,8
7.2.7	Operai addetti all'assemblaggio di prodotti industriali	0,8
6.1.4	Artigiani ed operai specializzati addetti alla pitturazione ed alla pulizia degli esterni degli edifici ed assimilati	0,8
6.2.2	Fabbri ferrai costruttori di utensili ed assimilati	0,7
6.5.2	Attrezzisti, operai e artigiani del trattamento del legno ed assimilati	0,7
7.2.6	Operai addetti a macchinari dell'industria tessile, delle confezioni ed assimilati	0,7
8.3.2	Personale non qualificato addetto alle foreste, alla cura degli animali, alla pesca e alla caccia	0,7
5.3.1	Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali	0,7
	Prime 30 professioni	84,8
	<i>Altre professioni</i>	<i>15,2</i>
	Totale complessivo	100,0
	Professioni altamente qualificate	
	Professioni mediamente qualificate	
	Professioni non qualificate	

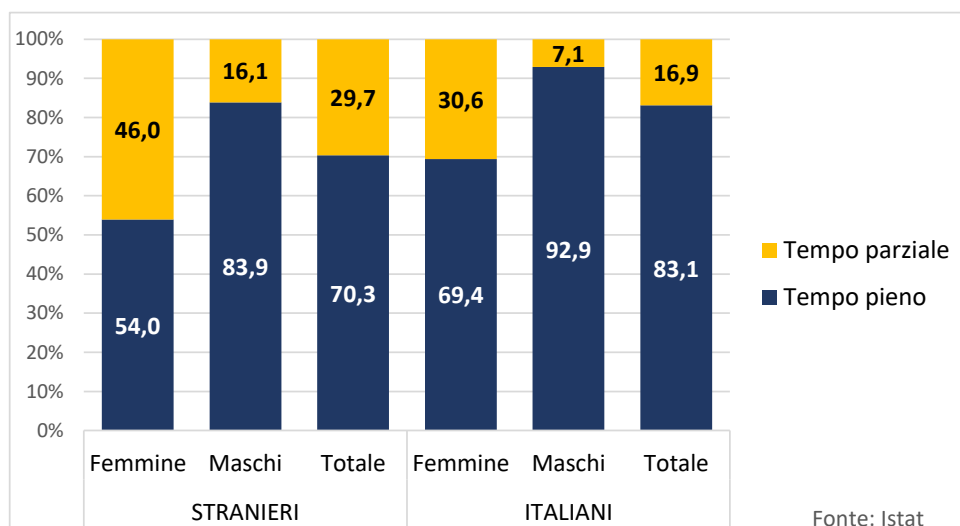
Fonte: Istat (Indagine sulle forze di lavoro - microdati)

3.1.2 Più di un terzo degli uomini immigrati in part-time vorrebbe lavorare a tempo pieno

La quota di donne immigrate che lavorano con un contratto part-time (46%; 54% a tempo pieno) è, ovviamente, di gran lunga superiore a quella degli uomini stranieri (16,1%; 83,9% a tempo pieno), a causa della squilibrata divisione dei ruoli in gran parte delle famiglie, che le costringe a farsi carico anche del lavoro familiare, in particolare in presenza di figli minori o di anziani non autosufficienti (*figura 3.14*).

Tuttavia, la maggiore presenza di lavoratori part-time tra gli immigrati (29,7%) rispetto agli italiani (16,9%), soprattutto tra le donne (la quota di lavoratrici straniere che lavorano a tempo parziale è superiore di 15 punti percentuali rispetto a quella delle italiane), è determinata, come si osserva subito dopo, dalla maggiore presenza di part-time involontario.

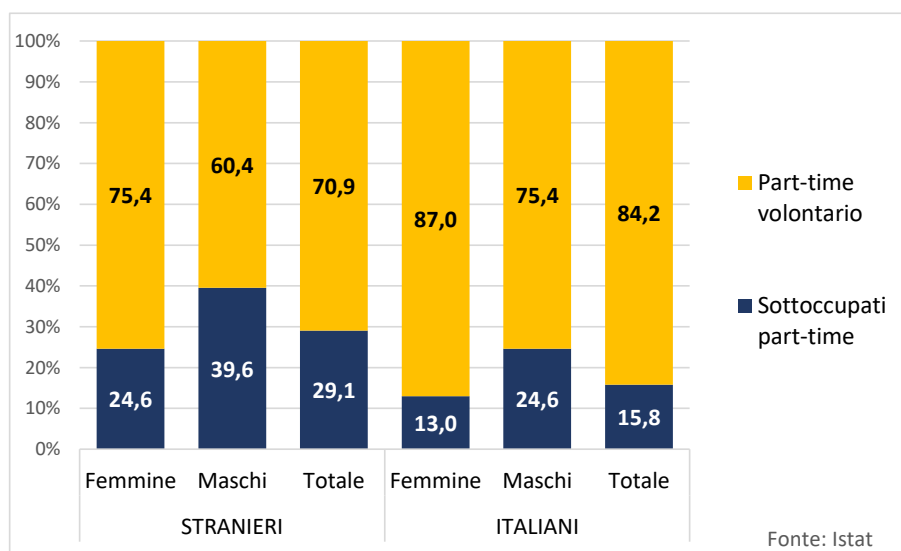
Figura 3.14 – Occupati (15-64 anni) per orario di lavoro, cittadinanza e sesso in Italia – Anno 2015 (composizione percentuale)



Infatti, più sorprendente è l'analisi dell'incidenza percentuale dei sottoccupati part-time²³ – le persone che vorrebbero lavorare un numero maggiore di ore – sul totale degli occupati a tempo parziale, che rappresenta la quota di tempo parziale involontario: è pari al 29,1% tra gli immigrati e al 15,8% tra gli italiani, con una differenza di 13 punti percentuali (*figura 3.15*).

Quote maggiori di sottoccupati part-time si registrano tra i maschi e la differenza è ancora superiore tra stranieri (39,6%) e italiani (24,6%): 15 punti percentuali (12 punti percentuali tra le lavoratrici straniere e italiane).

Figura 3.15 – Occupati a orario ridotto (15-64 anni) per part-time volontario e involontario, cittadinanza e sesso – Anno 2015 (composizione percentuale)



²³ I sottoccupati part-time sono persone occupate a tempo parziale che desiderano lavorare un numero maggiore di ore e che sono disponibili a farlo subito o entro le due settimane successive all'intervista.

Che più di un terzo degli occupati maschi immigrati in part-time vorrebbe lavorare più ore, ma non riesce a farlo, rappresenta un'anomalia, anche per quanto riguarda il quarto degli italiani che si trova nella stessa condizione.

Occorre osservare a questo proposito che quote elevate di lavoratori a tempo parziale involontario, soprattutto tra i lavoratori maschi, segnalano possibili fenomeni di lavoro grigio e cioè di lavoratori che sono retribuiti per un numero minore di ore rispetto a quelle effettivamente lavorate (i falsi part-time) oppure di lavoro nero parziale (una parte dello stipendio è pagata in modo irregolare), come emerge da una recente ricerca dell'Istat²⁴.

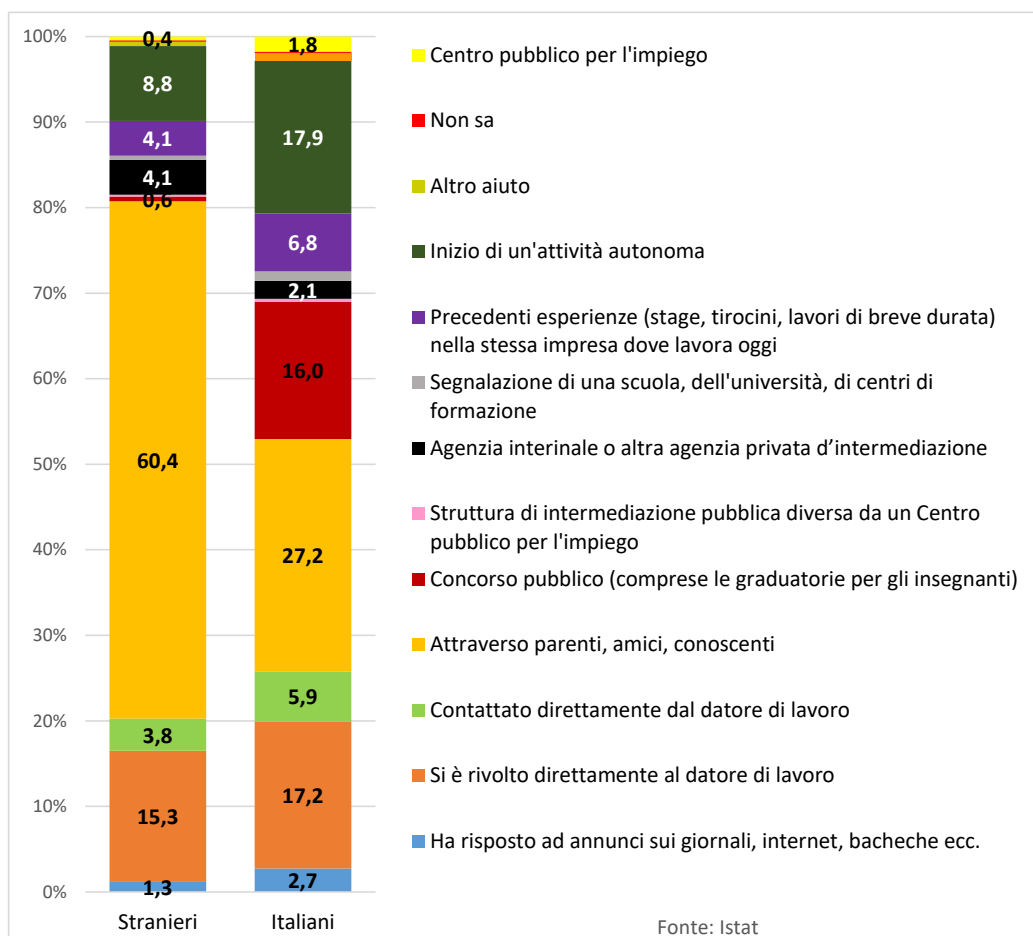
3.1.3 Solo lo 0,4% degli immigrati trova il lavoro attraverso i centri pubblici per l'impiego

L'analisi dei canali attraverso i quali gli occupati hanno trovato l'attuale lavoro consente di valutare l'efficacia delle attività formali e informali d'intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro, in particolare dei soggetti pubblici e privati autorizzati o accreditati a far incontrare gli stranieri con le imprese, che in gran parte dei paesi europei rappresentano il passaggio obbligato e preventivo dell'accoglienza dei richiedenti asilo.

Le differenze per cittadinanza nei canali utilizzati dagli occupati in età lavorativa per trovare l'attuale lavoro sono, purtroppo, molto rilevanti e si possono sintetizzare in pochi dati: oltre il 60% degli immigrati ha utilizzato con successo la propria rete di parenti, amici e conoscenti (60,4%), mentre solo poco più di un quinto tra gli italiani usa questo canale informale (27,2%) (figura 3.16 e tavola 3.6).

Il secondo canale per importanza utilizzato dagli stranieri è la ricerca diretta presso il datore di lavoro attraverso l'invio di curricula e la richiesta di colloqui (15,3%, 17,2% tra gli italiani), mentre tra i nativi ha avuto più successo l'inizio di un'attività autonoma (17,9%, 8,8% tra gli stranieri).

Figura 3.16 – Occupati (15-64 anni) per canale attraverso il quale ha trovato l'attuale lavoro e cittadinanza – Anno 2015 (composizione percentuale)



²⁴ Carlo De Gregorio, Annelisa Giordano, "Nero a metà": contratti part-time e posizioni full-time fra i dipendenti delle imprese italiane, Istat working papers, n. 3, 2014. Secondo gli autori, i falsi part-time che lavorano un numero di ore maggiore rispetto a quello previsto dal loro contratto sarebbero oltre 500 mila.

Al terzo posto tra i canali più efficaci tra gli italiani è il concorso pubblico (16%, 0,6% tra gli immigrati). Al di là delle giuste critiche sull'utilizzazione, spesso impropria, degli stagisti e sulla carenza delle attività formative che dovrebbero caratterizzare questo contratto a causa mista, il tirocinio è uno dei canali per la ricerca del lavoro più di successo, che consente all'impresa di valutare effettivamente le capacità del candidato e che ha permesso di trovare un lavoro, nella stessa azienda presso la quale ha svolto lo stage, a una quota significativa di occupati esaminati in questo lavoro: 6,8% tra gli italiani e 4,1% tra gli stranieri. Il 3,8% degli immigrati è stato contattato direttamente dal datore di lavoro (5,9% tra gli italiani) e solo l'1,3% ha risposto ad annunci sui giornali o attraverso Internet (2,7% tra gli italiani). Viceversa, l'efficacia dei servizi pubblici e privati per il lavoro nell'intermediazione tra domanda e offerta appare decisamente modesta: solo lo 0,4% degli immigrati ha trovato l'attuale lavoro attraverso i centri pubblici per l'impiego (1,8% tra gli italiani), il 4,1% ricorrendo alle agenzie private per il lavoro (2,1% tra gli italiani) e solo lo 0,2% attraverso una struttura d'intermediazione pubblica diversa da un centro pubblico per l'impiego (0,3% tra gli italiani).

Tavola 3.6 – Occupati (15-64 anni) per canale attraverso il quale ha trovato l'attuale lavoro e cittadinanza – Anno 2015 (composizione percentuale)

	Stranieri	Italiani
Ha risposto ad annunci sui giornali, internet, bacheche ecc.	1,3	2,7
Si è rivolto direttamente al datore di lavoro	15,3	17,2
Contattato direttamente dal datore di lavoro	3,8	5,9
Attraverso parenti, amici, conoscenti	60,4	27,2
Concorso pubblico (comprese le graduatorie per gli insegnanti)	0,6	16,0
Struttura di intermediazione pubblica diversa da un Centro pubblico per l'impiego	0,2	0,3
Agenzia interinale o altra agenzia privata d'intermediazione	4,1	2,1
Segnalazione di una scuola, dell'università, di centri di formazione	0,5	1,1
Precedenti esperienze (stage, tirocini, lavori di breve durata) nella stessa impresa dove lavora oggi	4,1	6,8
Inizio di un'attività autonoma	8,8	17,9
Altro aiuto	0,5	0,9
Non sa	0,1	0,2
Centro pubblico per l'impiego	0,4	1,8

Fonte: Istat (microdati dell'indagine sulle forze di lavoro)

Confrontando solo gli occupati che hanno trovato l'attuale occupazione attraverso la più vasta rete dei servizi pubblici e privati autorizzati dallo Stato e accreditati dalle Regioni per l'intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro²⁵, includendo anche gli stage e i tirocini che devono essere promossi dai soggetti indicati dalla legge, tra i quali i centri per l'impiego, le agenzie per il lavoro, le scuole e le università, i consulenti del lavoro, gli enti

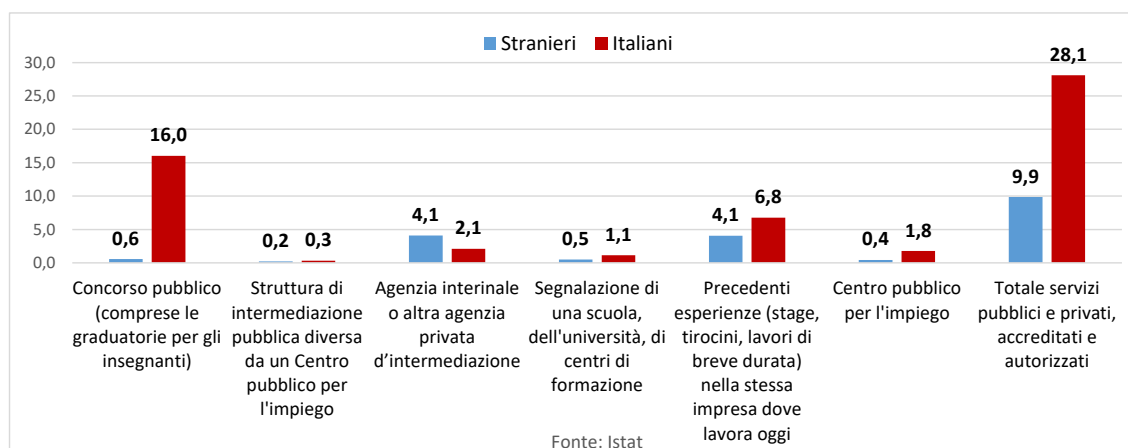
²⁵ Servizi pubblici e privati autorizzati dallo Stato e accreditati dalle Regioni per l'intermediazione:

- 1 Agenzie d'intermediazione
- 2 Agenzie di ricerca e selezione
- 3 Agenzie di somministrazione di lavoro
- 4 Agenzie di supporto alla ricollocazione
- 5 Agenzie di formazione, orientamento e lavoro
- 6 Altro soggetto giuridico con requisiti per SPL
- 7 Associazioni dei datori di lavoro
- 8 Associazioni dei lavoratori
- 9 Associazioni senza fini di lucro
- 10 Associazioni tutela disabilità
- 11 Azienda speciale consortile
- 12 Azienda territoriale per i servizi alla persona
- 13 Camere di commercio
- 14 Centri pubblici per l'impiego
- 15 Centri di formazione professionale provinciali
- 16 Comuni
- 17 Consulenti del lavoro
- 18 Enti bilaterali
- 19 Enti di formazione
- 20 Fondazioni
- 21 Istituti di scuola secondaria di secondo grado
- 22 Patronati
- 23 Scuole
- 24 Università (Fondazioni)
- 25 Università private
- 26 Università pubbliche

formativi professionali e gli altri soggetti accreditati dalle Regioni, una quota nettamente maggiore di italiani ha avuto successo attraverso questa rete (28,1%), mentre solo il 9,9% degli stranieri è riuscito a trovare il lavoro attraverso queste strutture formali, pubbliche e private (figura 3.17).

Gli unici canali formali utilizzati dagli immigrati con percentuali di successo appena significative sono le agenzie per il lavoro private (4,1%; 2,1% tra gli italiani), che sono particolarmente diffuse nel Centro e soprattutto nel Nord d'Italia dove si concentrano gli stranieri, e i tirocini (4,1%; 6,8% tra gli italiani).

Figura 3.17 – Occupati (15-64 anni) per canale attraverso il quale ha trovato l'attuale lavoro (servizi pubblici e privati autorizzati e accreditati) e cittadinanza – Anno 2015 (incidenza percentuale)



La criticità determinata dall'assoluta debolezza dei centri pubblici per l'impiego nel far incontrare gli immigrati e i datori di lavoro (per gli italiani non va molto meglio) assume un rilievo particolare non solo per la possibilità di un loro migliore inserimento nel mondo del lavoro e per contrastare il lavoro nero, ma anche più in generale per una loro migliore integrazione nella società e per la riduzione dei problemi legati alla condizione di irregolarità: *"The earlier migrants enter the labour market, the better their integration prospects in the long run"*²⁶.

Infatti, in tutti i più sviluppati paesi europei, è in particolare in Germania e nel Regno Unito, il *Public Employment Service* (PES) rappresenta l'interfaccia obbligato soprattutto dei richiedenti asilo, nel momento in cui entrano dentro i loro confini. Se nel centro d'accoglienza si provvede al vitto, all'alloggio, all'erogazione eventuale di un sussidio, al corso obbligatorio della lingua nazionale (mediamente di durata da 6 a 9 mesi) e all'assistenza sanitaria e legale (per la domanda d'asilo) del richiedente asilo, il centro per l'impiego o altra struttura accreditata inizia subito i colloqui d'orientamento per verificare se le sue competenze professionali corrispondono a quelle richieste dalle imprese ed eroga gli altri servizi di politica attiva, tra i quali la formazione professionale, i tirocini, l'apprendistato e l'inserimento lavorativo (vedi capitolo 7).

La maggior parte di richiedenti asilo in Italia, invece, difficilmente intraprende percorsi di formazione professionale e di inserimento lavorativo poiché tali attività non rientrano nei servizi offerti dagli enti gestori dei centri d'accoglienza. Solo il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) assicura alcuni di questi percorsi (tranne l'inserimento lavorativo²⁷), ma i posti complessivi all'interno dello Sprar sono attualmente 20.000, circa un sesto del totale (il personale di questo ente ha circa 8,3 mila operatori). Viceversa non è prevista alcuna cooperazione tra gli Sprar e i centri per l'impiego. È bene ricordare che la nuova normativa sulla protezione internazionale consente al migrante di lavorare già dopo 2 mesi dalla presentazione della domanda d'asilo²⁸.

Questa situazione inaccettabile, anche per i riflessi negativi sulla percezione della sicurezza da parte dei cittadini, è determinata sia dalla mancanza di una legislazione stringente sull'integrazione, come è prevista negli altri paesi (vedi capitolo 6), sia dalla assoluta inadeguatezza dei centri per l'impiego, che innanzitutto non

²⁶ OECD, *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*, OECD Publishing, Paris, 2016, p. 18.

²⁷ "Nonostante, come già detto, l'accompagnamento del beneficiario all'inserimento lavorativo non rappresenti un obbligo specifico a cui sono tenuti i progetti dello SPRAR ma bensì potenziale risultato di un percorso di accompagnamento al lavoro, è interessante notare che complessivamente nel 2015 sono stati 1.972 gli inserimenti lavorativi registrati". Rapporto annuale SPRAR, *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, Atlante Sprar 2015, p. 97.

²⁸ Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142.

hanno la dotazione di personale minima per svolgere i loro compiti istituzionali (aiutare i disoccupati a trovare un nuovo lavoro) e tantomeno di erogare i servizi di politica attiva ai richiedenti asilo.

Infatti, gli operatori dei servizi pubblici per l'impiego in Italia sono, in rapporto con gli utenti, in numero inferiore alla soglia minima necessaria per offrire un servizio efficace ed efficiente alle persone in cerca di lavoro e alle imprese e per contenere la spesa per gli ammortizzatori sociali.

Gli addetti ai Cpi in Italia nel 2012 sono poco meno di 9 mila (6 mila a contatto con gli utenti) e ognuno dovrebbe assistere 254 disoccupati registrati (*figure 3.18 e 3.19*).

In Germania questo rapporto è di 26:1 grazie ai 110 mila addetti ai servizi per il lavoro, nel Regno Unito ognuno dei 78 mila operatori dei *jobcentre plus* ha in carico solo 20 *jobseekers*, in Francia, con quasi 50 mila addetti dei *pôle emploi*, il rapporto è di 65:1, mentre in Svezia e in Danimarca tale rapporto scende rispettivamente a 17:1 e a 15:1. Non sorprende, di conseguenza, che in Italia la spesa annuale dedicata ai servizi pubblici per l'impiego sia pari allo 0,03% del PIL (meno di 500 milioni), in Francia sia superiore di 10 volte (0,26% del PIL, pari a oltre 5 miliardi), nel Regno Unito la spesa salga a quasi 6 miliardi (0,33 del PIL), in Germania superi i 9 miliardi (0,35% del PIL) e in Olanda, che esternalizza ai privati gran parte delle politiche del lavoro, sia la più elevata in percentuale del PIL (0,37%, pari a 2,2 miliardi)²⁹.

La carenza dell'organico dei centri pubblici per l'impiego si è ulteriormente aggravata rispetto al 2012, perché in seguito alla soppressione delle province da cui dipendevano i centri per l'impiego, il numero degli operatori dei Cpi è ulteriormente diminuito a circa 7 mila 500 unità.

Figura 3.18 – Disoccupati registrati per addetto del servizio pubblico per l'impiego (Public Employment Services – PES) nei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori assoluti)

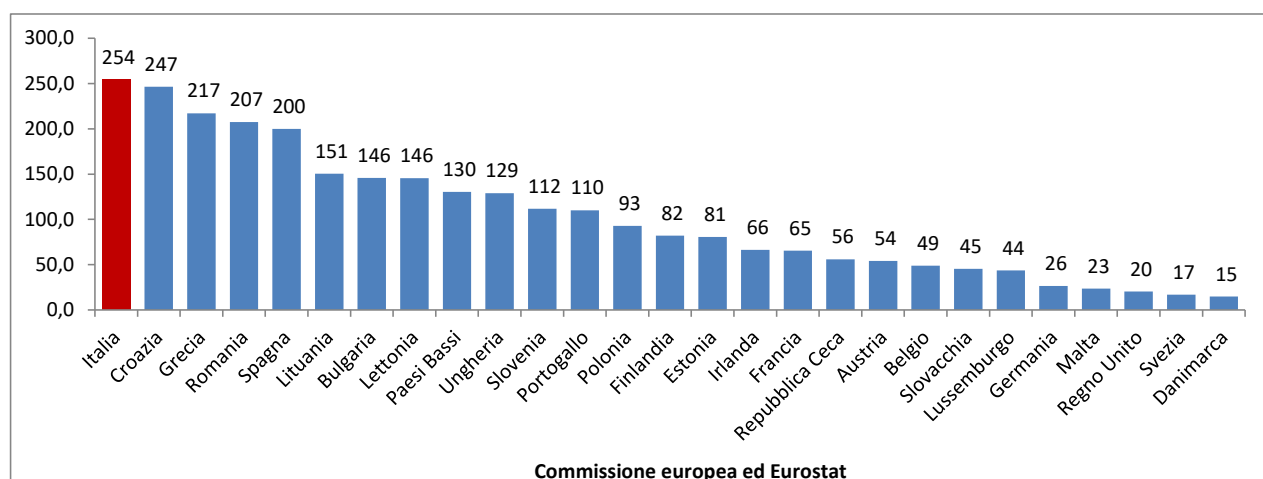
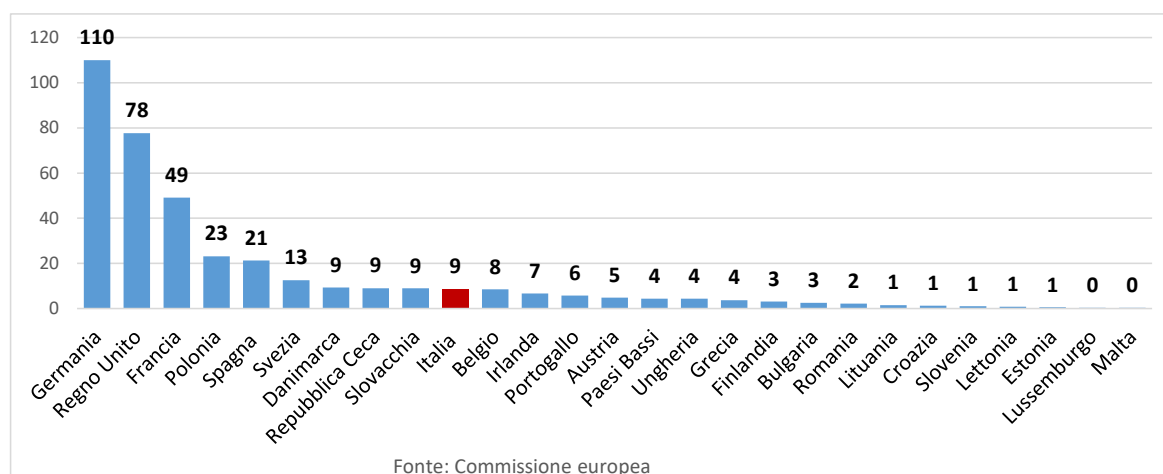


Figura 3.19 – Numero degli addetti del servizio pubblico per l'impiego (Public Employment Services – PES) nei paesi dell'Unione europea – Anno 2012 (valori assoluti in migliaia)



²⁹ Cfr. Camera dei deputati, XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) - Indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati - Audizione di Roberto Cicciomessere, *Le capacità d'intermediazione degli operatori pubblici e privati del lavoro: criticità e proposte per superarli*, settembre 2014.

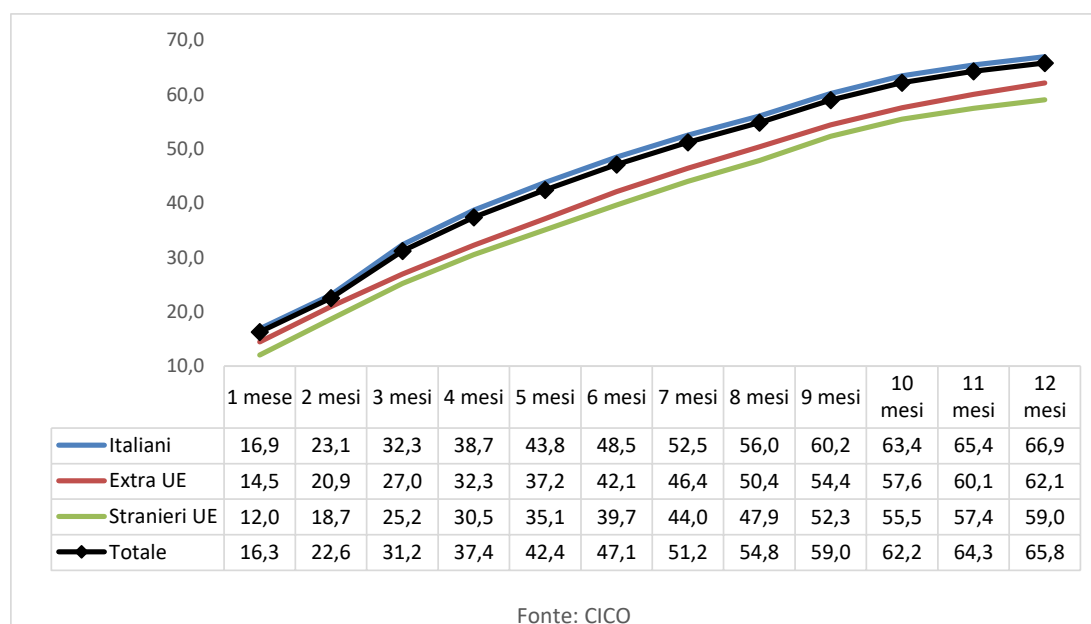
Occorre osservare che anche a causa dell'inadeguatezza della rete formale dei servizi pubblici e privati per l'impiego, gli stranieri impiegano più tempo per trovare un lavoro, dopo che lo hanno perso, rispetto agli italiani.

Il 32,3% degli immigrati extra-comunitari, potenziali beneficiari di ammortizzatori sociali³⁰, trova la nuova prima occupazione, dopo la cessazione involontaria del rapporto di lavoro (licenziamento individuale o collettivo), entro 4 mesi e il 62,1% entro 12 mesi (*figura 3.20*).

Va peggio per gli immigrati comunitari, dal momento che il 30,5% trova il nuovo lavoro entro 4 mesi e il 59% entro 12 mesi.

Viceversa, il 38,7% degli italiani trova il primo nuovo lavoro entro 4 mesi e il 66,9% entro 12 mesi.

Figura 3.20 – Evoluzione mensile cumulata dei lavoratori cessati da luglio 2013 a giugno 2014 che sono rioccupati entro 12 mesi dalla cessazione, per cittadinanza (valori percentuali)



³⁰ Sono analizzate le transizioni della condizione professionale dei lavoratori (dipendenti e collaboratori) che hanno interrotto involontariamente il rapporto di lavoro da luglio 2013 a giugno 2014 entro i 12 mesi successivi la data della cessazione (da luglio 2014 a giugno 2015), limitando questa platea esclusivamente a coloro che sono percettori potenziali delle prestazioni di disoccupazione (NASpI, DIS-COLL e indennità di mobilità), sulla base dei requisiti richiesti dalla normativa vigente. Fonte: Campione integrato delle comunicazioni obbligatorie - CICO. Cfr. Roberto Cicciolessere, Giuseppe De Blasio, Massimiliano Gallo, *I beneficiari di ammortizzatori sociali, la domanda di professioni delle imprese, le transizioni di chi ha perso il lavoro e le dinamiche dei giovani Neet: Italia*, L'uso dei dati di fonte amministrativa a supporto delle politiche per il lavoro, Italia Lavoro, Mimeo, dicembre 201.

3.2 Il tasso di disoccupazione degli immigrati è superiore a quello dei nativi

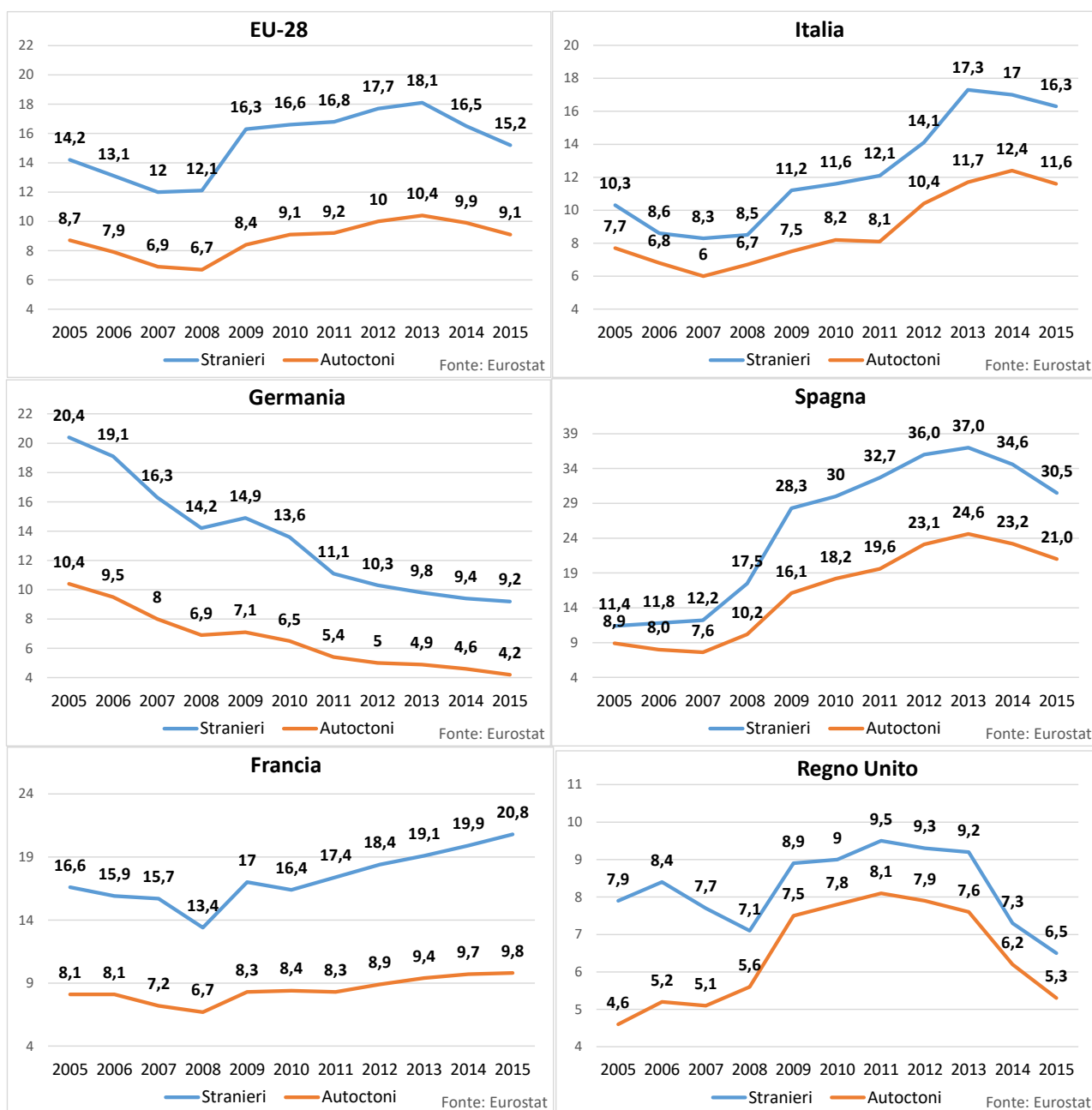
In tutti i paesi dell'Unione europea il tasso di disoccupazione degli immigrati in età lavorativa è superiore a quello dei nativi, ma con dinamiche e differenziali diversi (figura 3.21).

Nella media dell'Unione, in Italia, in Spagna e nel Regno Unito il tasso di disoccupazione degli emigranti, come quello degli autoctoni, aumenta durante il periodo di crisi economica e inizia a diminuire negli ultimi due anni; in Francia la fine della crisi non ha influito su questo indicatore, dal momento che il tasso di disoccupazione aumenta dal 2008 al 2015, in modo più accentuato tra gli stranieri.

Solo in Germania il tasso di disoccupazione diminuisce sempre nell'ultimo decennio, con la sola eccezione del 2009, e in modo più rapido tra gli immigrati.

Il differenziale tra il tasso di disoccupazione degli immigrati e quello degli autoctoni è mediamente di 7 punti percentuali nella media europea e in Germania, di 9 punti in Spagna e in Francia, di 3 punti in Italia e di 2 soli punti nel Regno Unito.

Figura 3.21 – Tasso di disoccupazione (15-64 anni) per cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2015 (valori percentuali)



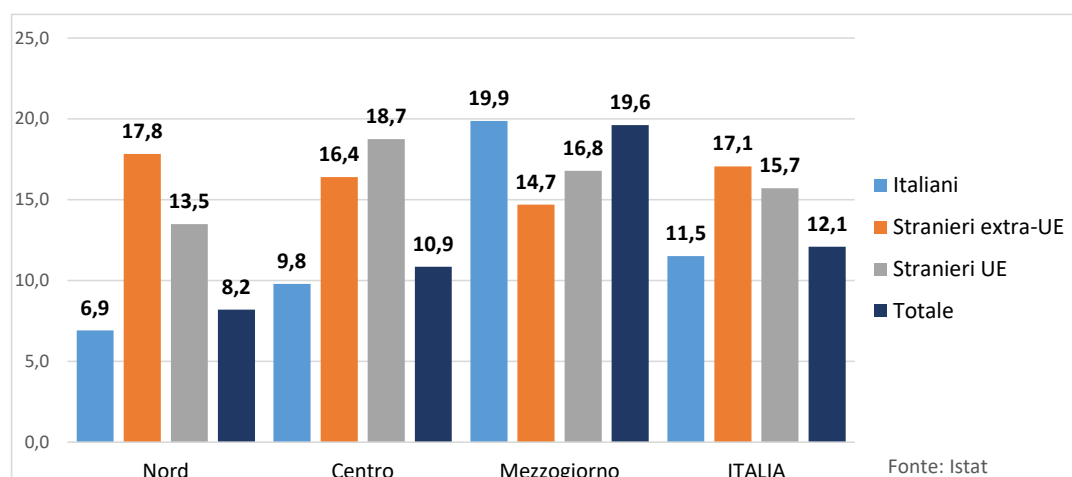
3.2.1 Nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione degli immigrati è inferiore a quelli degli italiani

Il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno (19,6%) è superiore di 11 punti percentuali rispetto a quello che si registra nel Nord (8,2%), ma questa differenza è superiore tra gli italiani (13 punti) ed è inferiore tra gli stranieri comunitari (3 punti) (figura 3.22). Tra gli extracomunitari il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno (14,7%) è addirittura inferiore di tre punti rispetto a quello che si osserva nel Nord (17,8%).

Del resto, mentre nel Nord il tasso di disoccupazione degli immigrati extracomunitari (17,8%) è superiore di 11 punti rispetto a quello che si registra tra gli italiani (6,9%), nel Mezzogiorno il valore di questo indicatore per gli stranieri extra-UE (14,7%) è inferiore di 5 punti a quello degli italiani (19,9%).

Questo fenomeno si può spiegare tenendo presente che in tutti i paesi con una più lunga storia d'immigrazione gli stranieri di seconda generazione sono maggiormente colpiti durante le fasi di recessione del mercato del lavoro rispetto ai nazionali, per la minore tutela contrattuale e il carattere maggiormente precario dei lavori che svolgono. Non a caso, nelle regioni italiane del Nord dove la presenza degli stranieri è maggiore e di più lunga durata si registra un più accentuato aumento del tasso di disoccupazione degli immigrati, in un processo di avvicinamento del mercato del lavoro italiano a quello dei paesi con una più lunga storia di immigrazione. Di conseguenza, è comprensibile che nel Mezzogiorno, dove risiede solo il 4,6 per cento della popolazione straniera in età lavorativa (13,2% nel Nord e 13,3% nel Centro), gli immigrati abbiano registrato tassi di disoccupazione inferiori agli italiani.

Figura 3.22 – Tasso di disoccupazione (15-64 anni) per cittadinanza e ripartizione in Italia³¹ – Anno 2015 (valori percentuali)



3.2.2 Solo per gli stranieri, il tasso di disoccupazione non si abbatte con l'aumento del livello d'istruzione

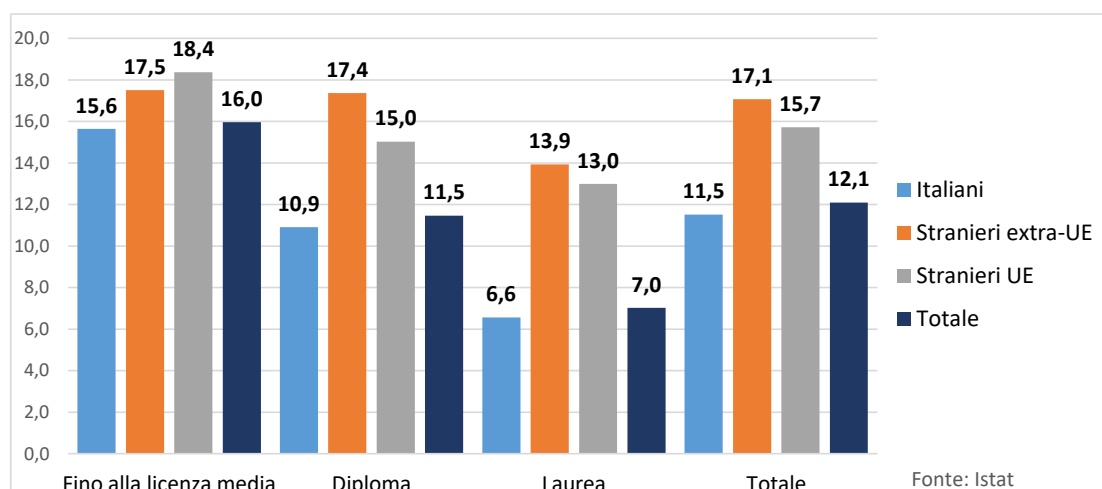
Mediamente, com'è del resto atteso, il tasso di disoccupazione diminuisce drasticamente con l'aumento del livello d'istruzione: il valore di questo indicatore è, infatti, pari al 16% tra gli occupati che hanno conseguito al massimo la licenza media, diminuisce all'11,5% tra i diplomati e ancora al 7% tra i laureati, con una differenza fra il valore massimo e quello minimo di quasi 9 punti percentuali (figura 3.23).

Questo differenziale che misura la maggiore occupabilità delle persone con titoli di studio più elevati e il loro minor rischio di perdere il lavoro, svolgendo probabilmente professioni altamente qualificate, è pari a poco più di 9 punti tra gli italiani, mentre diminuisce a circa 4 punti tra gli immigrati extracomunitari e a 5 punti tra gli stranieri comunitari. Questo fenomeno è facilmente spiegabile considerando che gli emigrati, come è stato osservato precedentemente, sono sovra istruiti rispetto alla mansione svolta e in particolare una quota rilevante di laureati svolge un lavoro non qualificato o un'attività manuale, che presenta caratteristiche di precarietà molto elevate e la frequente alternanza tra fasi di lavoro e di disoccupazione.

³¹ I tassi di disoccupazione in Italia riportati dal grafico differiscono di un decimo di punto percentuale rispetto a quelli di fonte Eurostat pubblicati nel grafico precedente, perché i valori assoluti dei disoccupati per cittadinanza, tratti dai microdati pubblici dell'indagine campionaria sulle forze di lavoro dell'Istat, presentano alcune minime differenze rispetto a quelli pubblicati on-line dall'ufficio statistico dell'Unione europea, mentre il valore assoluto complessivo della popolazione 15-64 anni coincide all'unità.

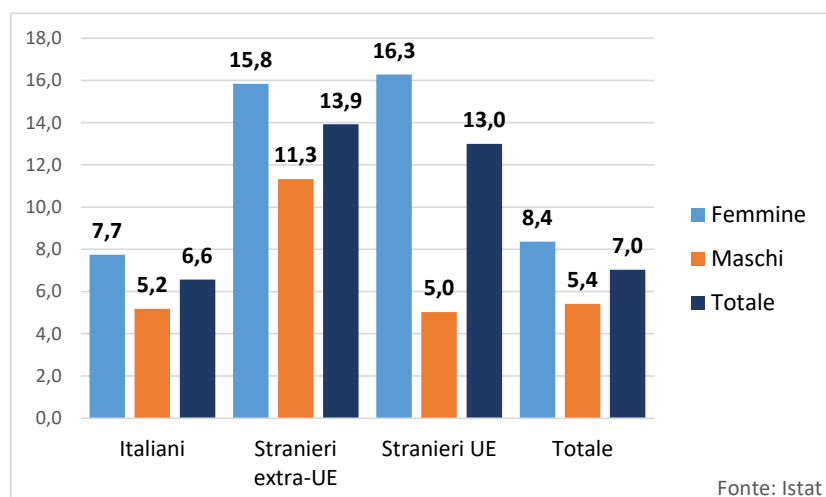
Occorre osservare a questo proposito che il fenomeno del sottoutilizzo del capitale umano riguarda anche gli italiani nelle fasi iniziali d'inserimento nel lavoro, viceversa tra gli stranieri la sovra istruzione rimane pressoché invariata al crescere dell'anzianità lavorativa, aggravando il rischio di disoccupazione.

Figura 3.23 – Tasso di disoccupazione (15-64 anni) per cittadinanza e titolo di studio in Italia – Anno 2015 (valori percentuali)



Il fenomeno degli alti livelli di disoccupazione dei genitori stranieri laureati riguarda maggiormente le immigrate, perché la quota delle donne sovra istruite rispetto alla mansione svolta è superiore a quella dei padri. Infatti, il divario di genere tra il tasso di disoccupazione delle madri e i padri che è pari a 3 punti tra gli italiani, raggiunge i 5 punti percentuali tra gli immigrati extracomunitari e gli 11 punti percentuali tra gli stranieri che provengono dai paesi dell'Unione, tra i quali si trovano molte donne che provengono dai paesi dell'Est con il titolo terziario che svolgono i lavori domestici o sono assunte come badanti (figura 3.24).

Figura 3.24 – Tasso di disoccupazione dei laureati (15-64 anni) per cittadinanza e sesso in Italia – Anno 2015 (valori percentuali)



3.2.3 La disoccupazione di lunga durata colpisce prevalentemente gli italiani

La quota di disoccupati di lunga durata (da un anno e oltre) sul totale è indicatore che ha un notevole rilievo perché concorre a definire il livello di difficoltà nell'offerta di un percorso lavorativo ai disoccupati che si trovano in questa condizione.

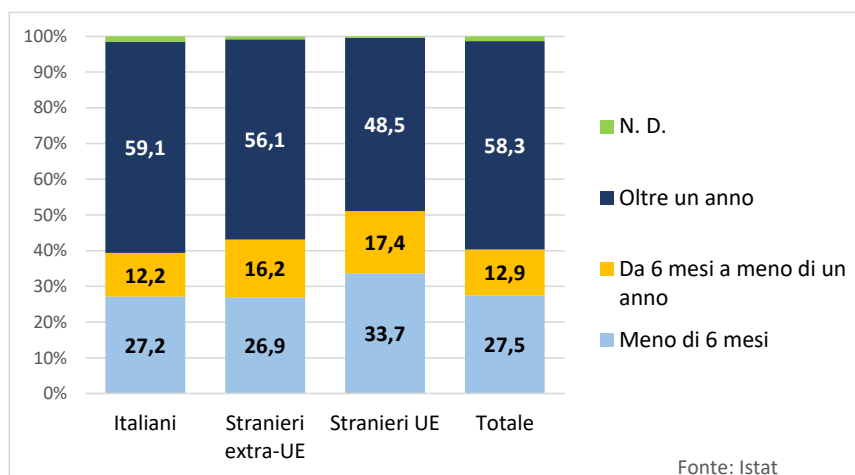
Tuttavia, in Italia l'incidenza dei disoccupati di lunga durata sul totale è superiore tra gli italiani (59,1%) rispetto agli stranieri extracomunitari (56,1%) e agli immigrati comunitari (48,5%) (figura 3.25).

Di conseguenza è maggiore la quota d'immigrati che si trovano nello stato di disoccupazione da meno di un anno (43,1% tra gli extracomunitari e 51,1% tra i comunitari) rispetto agli italiani (39,4%), probabilmente perché gli stranieri che si sono trasferiti in Italia per lavoro hanno maggiore bisogno di trovare più celermente

un'occupazione, anche in relazione alla necessità di rinnovo del permesso di soggiorno, non disponendo di reti familiari che posso sostenerli.

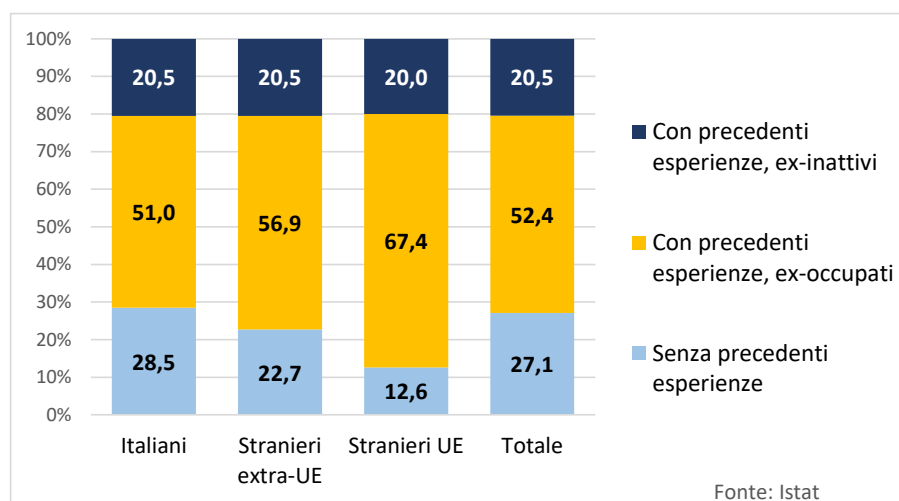
È anche probabile che gli immigrati beneficino per periodi più brevi dei sussidi di disoccupazione, a causa delle più frequenti interruzioni del lavoro e della maggiore quota di part-time.

Figura 3.25 – Disoccupati (15-64 anni) per durata della disoccupazione e cittadinanza in Italia – Anno 2015 (composizione percentuale)



Le precedenti considerazioni sulle frequenti interruzioni del lavoro sembrano essere confermate dall'analisi delle precedenti esperienze lavorative: com'è del resto atteso, la quota di stranieri senza precedenti esperienze lavorative (22,7% tra gli extracomunitari e 12,6% tra i comunitari) è nettamente inferiore a quella degli italiani (28,5%), ma soprattutto è nettamente più elevata la percentuale d'immigrati che sono disoccupati perché hanno perso il lavoro – ex-occupati – (56,9% tra gli extracomunitari e 67,4% tra i comunitari) rispetto agli italiani (51%) (figura 3.26).

Figura 3.26 – Disoccupati (15-64 anni) per precedenti esperienze lavorative e cittadinanza in Italia – Anno 2015 (composizione percentuale)

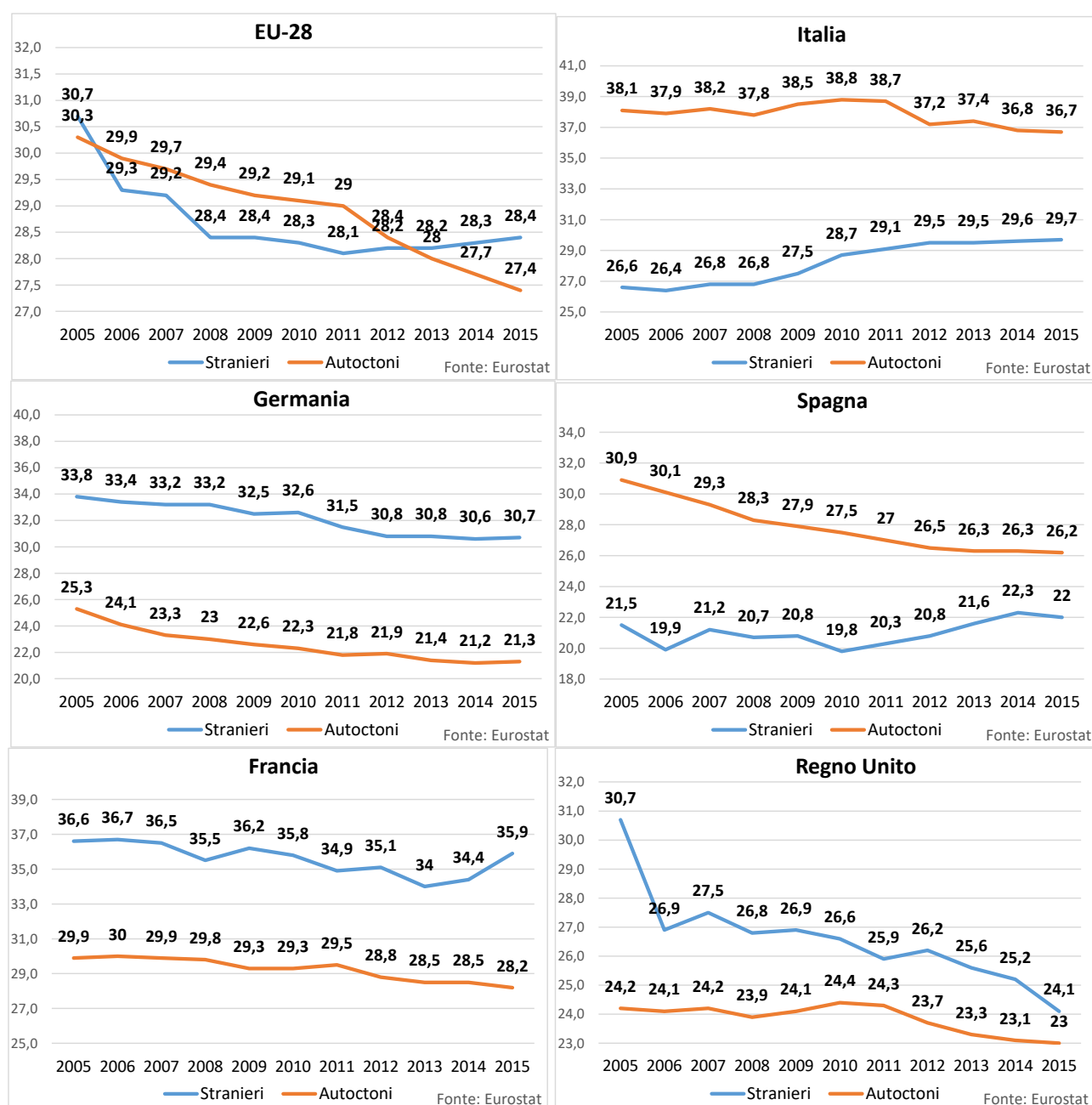


3.3 Meno immigrati sono inattivi

Nella media dell'Unione europea il tasso d'inattività degli immigrati in età lavorativa (sono esclusi, di conseguenza, gran parte dei pensionati) subisce una flessione fino al 2011, per crescere moderatamente negli anni successivi, mentre il valore di questo indicatore tra gli autoctoni subisce continuamente una flessione e si colloca dal 2013 al di sotto di quello degli immigrati (*figura 3.27*). È bene precisare che gli inattivi sono le persone che non lavorano e che non cercano un'occupazione e che l'indicatore inverso è il tasso d'attività (quota percentuale di occupati + disoccupati sul totale della popolazione): di conseguenza la flessione del tasso d'inattività segnala il corrispondente aumento della quota di popolazione attiva.

Il tasso d'inattività in Italia, oltre a essere nettamente superiore a quello della media europea e di tutti i paesi presi in considerazione nei grafici, presenta una particolarità, che si manifesta anche in Spagna: quello degli italiani è superiore mediamente di 10 punti percentuali rispetto a quello degli immigrati, anche se il differenziale diminuisce nel tempo. Anche questa evidenza mostra la particolare caratteristica dell'immigrazione italiana che è in gran parte di prima generazione ed ha come primaria strategia migratoria il lavoro.

Figura 3.27 – Tasso di d'inattività (15-64 anni) per cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2015 (valori percentuali)



In Germania il tasso d'inattività diminuisce costantemente nel corso dell'ultimo decennio per entrambi i gruppi della popolazione, in Spagna aumenta dal 2011 solo tra gli stranieri, così come in Francia aumenta solo tra gli immigrati, ma solo a partire dal 2014, e nel Regno Unito subisce una continua flessione dal 2005 al 2015, più accentuata tra gli stranieri.

3.3.1 La segregazione tra le mura domestiche delle donne di alcune cittadinanze

Il tasso d'inattività delle donne immigrate presenta differenze molto rilevanti in relazione alla loro cittadinanza. Come si può osservare nel grafico successivo, il valore di questo indicatore, cioè la quota di donne straniere che non lavorano e non cercano neppure un'occupazione, varia dal valore minimo del 15,1% della comunità filippina, al valore massimo del 92,6% di quella egiziana, con una differenza di 78 punti percentuali (*figura 3.28*). Le differenze tra il tasso d'inattività massimo e minimo degli uomini immigrati è nettamente più basso: 23 punti percentuali.

Tassi d'inattività molto alti si osservano anche per le donne immigrate dal Pakistan (90%), Bangladesh (84%), India (79,5%) e Marocco (66,1%), mentre sono molto bassi per le donne con cittadinanza dei paesi dell'Est europeo come la Moldavia (20,6%), l'Ucraina (22,5%) e la Romania (31,7%) e di due paesi sudamericani, l'Ecuador (24,4%) e il Perù (26%).

Le ragioni di queste disparità così forti nel tasso d'inattività fra le donne immigrate possono essere probabilmente rintracciate nei condizionamenti culturali e religiosi dei paesi d'origine, nei ruoli differenti che ha la donna in quei paesi e in fenomeni di segregazione tra le mura domestiche, ma soprattutto nei diversi progetti migratori. Infatti, le strategie migratorie delle donne provenienti dai Paesi dell'Est che fanno parte dell'Unione europea, anch'esse con un alto tasso di attività, di gran lunga superiore a quello delle donne italiane, si possono definire in gran parte "circolari", nel senso che le immigrate entrano ed escono dal nostro Paese senza ostacoli, anche perché nel frattempo hanno creato una rete stabile in Italia (com'è stato osservato precedentemente, il 60% trova il lavoro attraverso amici e conoscenti). I flussi di andata e ritorno dai loro rispettivi paesi sono una componente stabile di questa migrazione: si espandono o si restringono in relazione alle fasi cicliche dell'economia e sono finalizzati a massimizzare il rendimento delle loro competenze soprattutto nel settore sanitario, ma anche quando svolgono semplicemente dei lavori non apprezzati dalle donne autoctone, come colf e badanti. L'obiettivo è quello di accumulare risorse sufficienti per ritornare in patria e vivere la restante parte della vita un relativo benessere economico. Queste dinamiche fanno parte di tutti i sistemi migratori di prossimità.

Viceversa, le donne pakistane, egiziane, indiane, del Bangladesh e marocchine, che presentano tassi d'inattività altissimi, sono venute in Italia prevalentemente a causa dei ricongiungimenti familiari. Non hanno altra strategia migratoria che non sia quella di rinsaldare i legami familiari. Per esempio, sono molto rare le donne pakistane che emigrano da sole, come accade invece per la maggioranza delle immigrate dell'Est europeo.

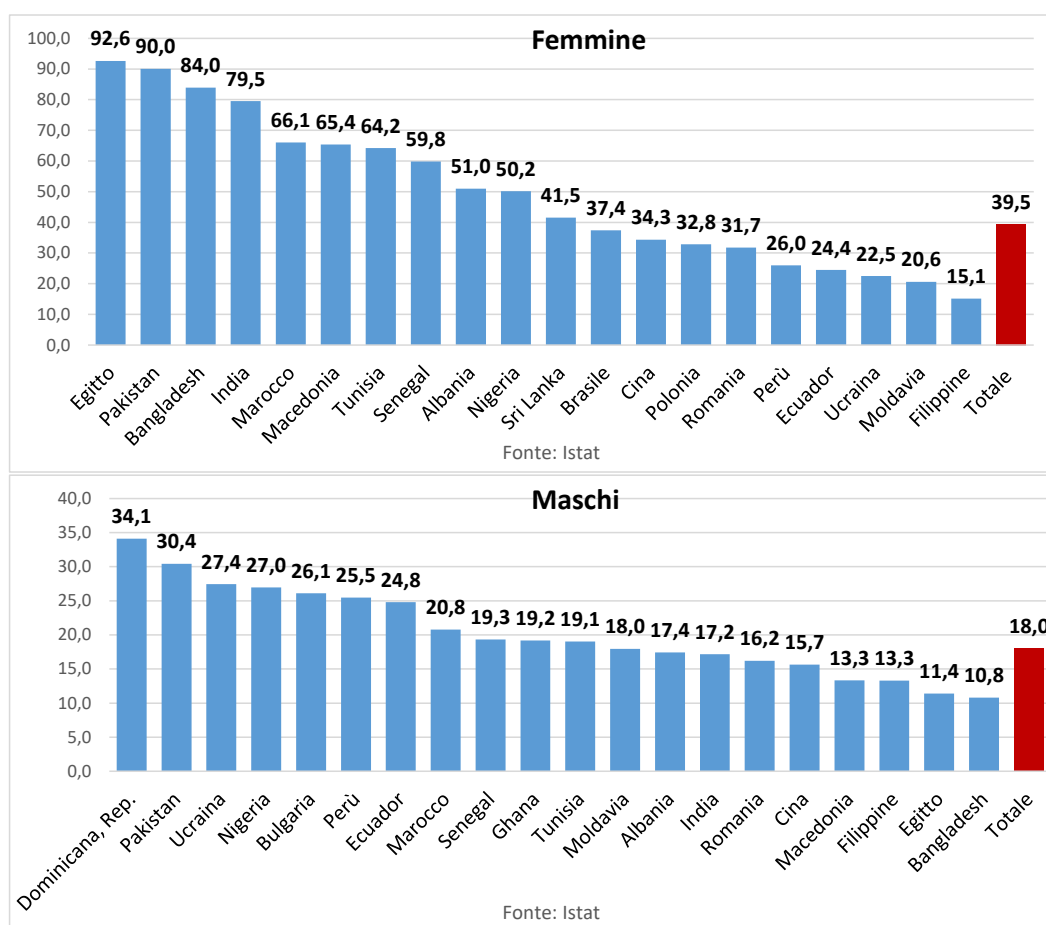
Gli uomini pakistani hanno invece un progetto migratorio molto chiaro e cioè quello dell'insediamento definitivo nel paese ospitante dopo aver valutato i costi e i rischi alla luce dei diversi rendimenti attesi nei paesi dove vi sono già comunità pakistane, ben diverso da quello dei gruppi prima esaminati che prevedono una permanenza in Italia solo temporanea con aspettativa di rientro nel paese d'origine oppure l'attesa di sistemazione definitiva in un paese terzo.

Come mogli, madri e figlie, le donne pakistane aderiscono alle aspettative familiari riproducendo in Italia il ruolo a loro assegnato nel paese d'origine. Spesso vengono riprodotte in Italia tradizioni ancor più restrittive sul ruolo della donna di quelle che prevalgono nel paese d'origine, che sconfinano con la segregazione fisica delle donne nelle mura domestiche e la totale sottomissione alle regole stabilite dall'uomo. Quando le donne pakistane raggiungono il marito, perché la scelta migratoria è definitiva, incontrano molta difficoltà nell'apprendimento della lingua, anche perché ad esse è affidato il lavoro di cura all'interno del contesto familiare dove si parla urdu o punjabi. L'uomo, che parla italiano, diventa il fondamentale e primario mediatore con l'esterno delle esigenze della famiglia e delle donne.³²

Per le finalità di questo lavoro è importante osservare che il tema dell'istruzione e della conoscenza dell'italiano è il terreno privilegiato della sfida per l'inclusione nel mercato del lavoro delle giovani donne di alcune cittadinanze. Infatti se si analizza il livello d'istruzione delle donne immigrate tenendo conto della loro cittadinanza, le differenze sono rilevanti e in parte correlate al tasso d'inattività.

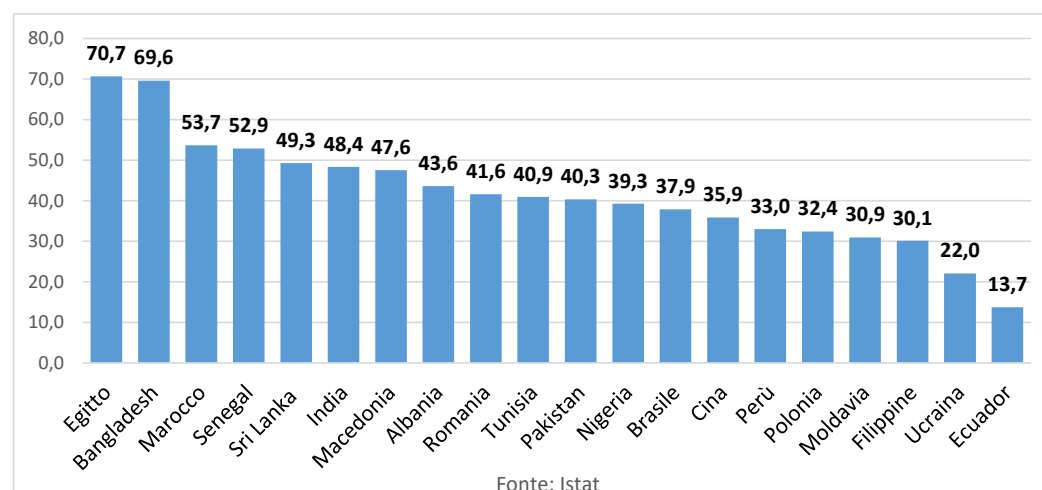
³² Cfr. Roberto Cicciomessere, Giuseppe De Blasio, *Famiglia, lavoro e gender gap: come le madri-lavoratrici conciliano i tempi*, Consulenti del lavoro, Consiglio nazionale dell'ordine, in collaborazione con la Fondazione Studi, 2016.

Figura 3.28 – Tasso d’inattività degli stranieri (15-64 anni) per paese di cittadinanza (primi 20 paesi per numerosità) e sesso – Anno 2015 (valori percentuali)



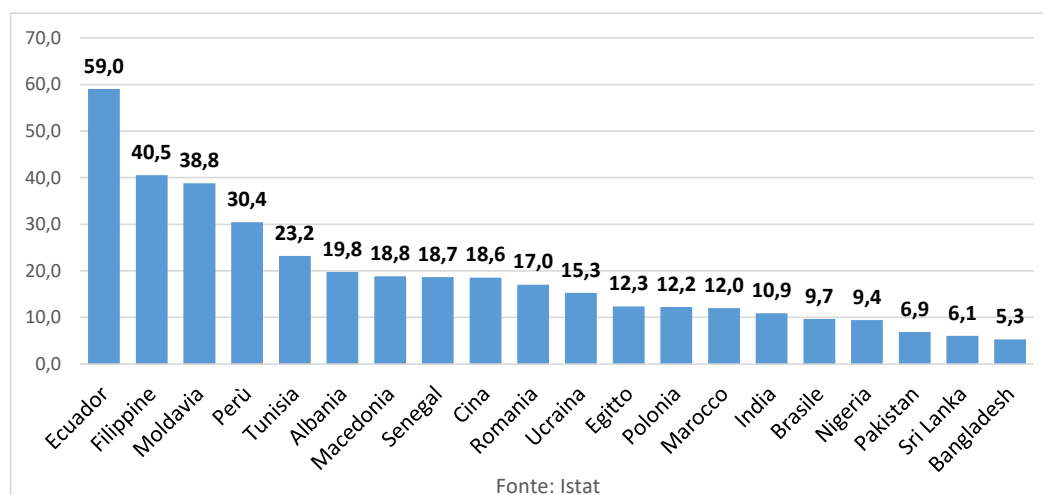
Per approfondire le ragioni di così elevati tassi d’inattività delle donne straniere di alcune cittadinanze, nel grafico successivo è riportata l’incidenza percentuale sul totale delle donne che non cercano un lavoro a causa di motivi familiari (per prendersi cura dei figli, di bambini o di altre persone non autosufficienti; per maternità, nascita di un figlio; per altri motivi familiari): il 70,7% delle donne immigrate che provengono dall’Egitto, con il più alto tasso d’inattività, non partecipa al mercato del lavoro per motivi familiari, seguite da quelle del Bangladesh (69,6%), Marocco (53,7%), Senegal (52,9%), Sri Lanka (49,3%) e India (48,4%) (*figura 3.29*). Questi dati confermano le precedenti considerazioni sulla segregazione tra le mura domestiche delle donne di queste cittadinanze, a cui è affidata la cura della famiglia.

Figura 3.29 – Donne straniere (15-64 anni) inattive per motivi familiari, per paese di cittadinanza (primi 20 paesi per numerosità) – Anno 2015 (incidenza percentuale)



D'altro canto è interessante osservare che le donne che provengono da alcuni paesi e che hanno il più basso tasso d'inattività (di conseguenza, sono le più attive nel mercato del lavoro) non cercano un'occupazione perché studiano o seguono corsi di formazione professionali, mostrando una chiara volontà di completare il loro processo d'integrazione nella società italiana attraverso l'istruzione: hanno la cittadinanza dell'Ecuador (59%), delle Filippine (40,5%), della Moldavia (38,8%) e del Perù (30,4%) (figura 3.30).

Figura 3.30 – Donne straniere (15-64 anni) inattive per motivi di studio e formazione, per paese di cittadinanza (primi 20 paesi per numerosità) – Anno 2015 (incidenza percentuale)



3.3.2 Solo 16 immigrate su 100 non cercano lavoro a causa dell'inadeguatezza dei servizi di cura dei bambini e degli anziani non autosufficienti

Delle circa 890 mila donne italiane che sono inattive perché devono prendersi cura dei figli o di persone non autosufficienti o sono in maternità (non sono presi in considerazione gli altri motivi familiari), il 22% dichiara che non ha cercato lavoro perché nella zona in cui vive i servizi di supporto alla famiglia, compresi quelli a pagamento (baby-sitter e assistenti per anziani), sono assenti, inadeguati o troppo costosi³³ e il 77,9% afferma che non ha cercato lavoro per altri motivi (figura 3.31).

Una quota maggiore di donne immigrate dichiara di essere inattiva per altri motivi personali (84,8% tra le extra-comunitarie e 81,7% tra le comunitarie) e solo il 16% per l'inadeguatezza dei servizi di cura dei bambini e delle persone non autosufficienti (15,2% tra le extra-comunitarie e 17,8% tra le comunitarie): di conseguenza, circa 45 mila madri immigrate potrebbero rientrare nel mercato del lavoro se i servizi per l'infanzia fossero più diffusi e meno costosi.

Queste informazioni portano a concludere che la scelta di non cercare un'occupazione da parte della grande maggioranza delle donne inattive per motivi familiari, sia italiane sia immigrate, è in gran parte volontaria, anche se in alcuni casi condizionata da stereotipi di genere e da motivi culturali. Infatti, è emerso da alcuni studi che la decisione di non lavorare deriva anche dalla convinzione che la qualità dell'assistenza che può dedicare una madre ai figli non è comparabile con quella di un asilo o di una babysitter³⁴ e, per quanto riguarda esclusivamente alcune etnie d'immigrati, dal confinamento delle donne fra le mura domestiche, come è emerso nel paragrafo precedente.

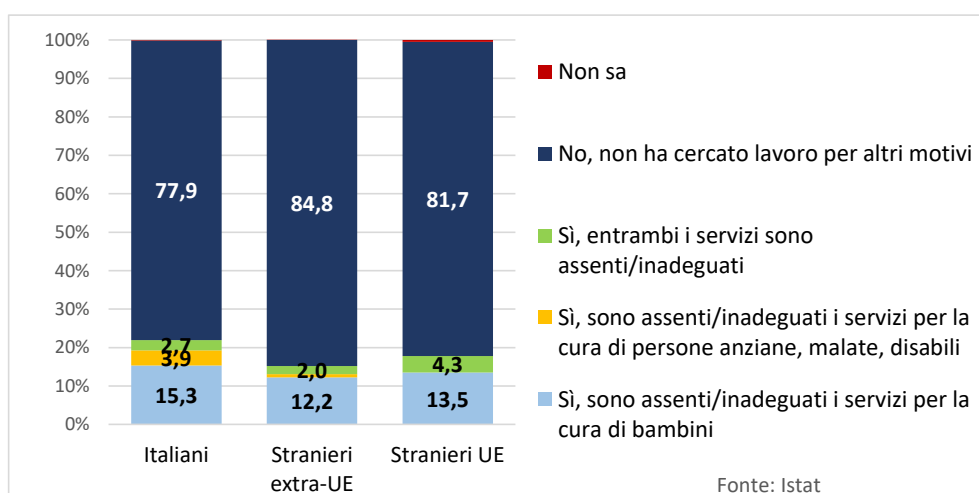
Del resto, anche nei 28 Stati membri dell'Unione europea il 50% dei bambini sotto i tre anni è assistito dai genitori, e solo il 28% è affidato agli asili nido. In Italia il 50% degli infanti è assistito dai genitori e solo il 23% negli asili; la quota di bambini affidati ai servizi non residenziali è pari al 70% in Danimarca (30% sono assistiti dai genitori), al 56% in Svezia (42% dai genitori), 40% in Francia (41% dai genitori) e solo il 27% in Germania

³³ Domanda F10A del questionario per la rilevazione sulle forze di lavoro dell'Istat.

³⁴ Cfr. Roberto Cicciomessere, *Le donne inattive per motivi familiari, Le complesse e inattese ragioni che spingono le donne che diventano madri o che devono prendersi cura dei figli o di adulti non autosufficienti a non entrare nel mercato del lavoro*, Italia lavoro, 2012.

(62% dai genitori)³⁵. Insomma, la resistenza ad affidare a estranei i bambini molto piccoli non è una caratteristica italiana, ma è diffusa anche negli altri paesi dell'Unione.

Figura 3.31 – Donne inattive (15-64 anni) per motivi familiari, che non cercano lavoro per l'inadeguatezza dei servizi di cura per la famiglia o per altri motivi, per cittadinanza – Anno 2015 (composizione percentuale)

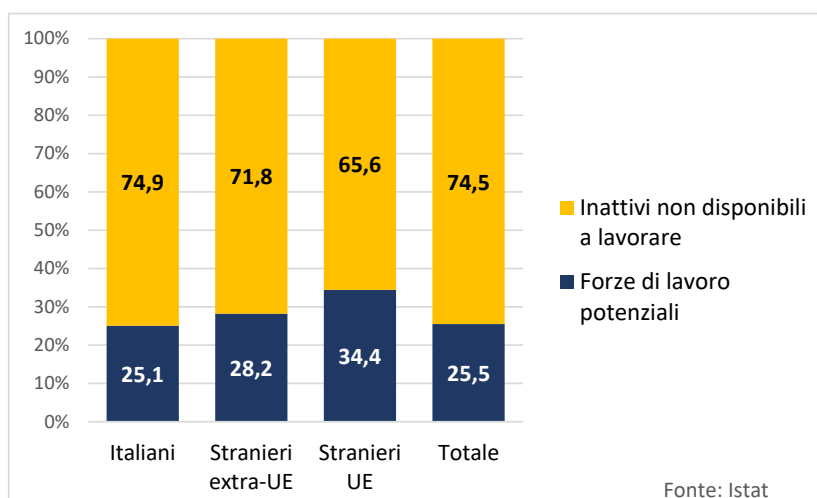


3.3.3 Il 30% degli immigrati inattivi sarebbe disponibile a lavorare immediatamente se ci fosse l'opportunità di un'occupazione regolare

Gli inattivi non sono tutti uguali, perché a loro volta possono essere divisi tra forze di lavoro potenziali – costituite in gran parte dagli inattivi disponibili a lavorare immediatamente se ci fosse l'opportunità, ma che non cercano attivamente un'occupazione e dagli inattivi che cercano un'occupazione attivamente, ma non sono disponibili a lavorare immediatamente – e dagli inattivi non disponibili a lavorare.

Una percentuale pari al 30% degli immigrati inattivi (28,2% tra gli extracomunitari e 34,4% tra i comunitari) è costituita dalle forze di lavoro potenziali, in gran parte composte da persone che sarebbero disponibili a lavorare immediatamente se si presentasse l'occasione e che probabilmente sono costrette ad accettare lavori non regolari. Sono persone con caratteristiche non molto diverse da quelle dei disoccupati dai quali si distinguono solo per non aver cercato attivamente un'occupazione: come abbiamo già osservato (vedi paragrafo 3.13), i canali formali di ricerca del lavoro non funzionano per gli stranieri e risultano più efficaci quelli legati alle reti di parenti, amici e conoscenti (figura 3.31). Il restante 70% è costituito da inattivi non disponibili a lavorare. La quota di forze di lavoro potenziali tra gli italiani è inferiore (25,1%) ed è quindi superiore quella dei non disponibili a lavorare (74,9%).

Figura 3.31 – Inattivi (15-64 anni) per disponibilità a lavorare e cittadinanza – Anno 2015 (composizione percentuale)



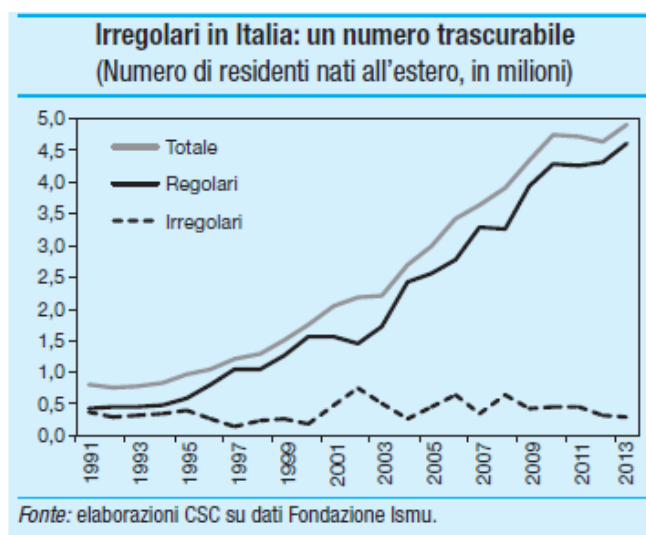
³⁵ Eurostat, *Half of under-threes cared for by their parents only in the EU in 2014*, 13 May 2016.

3.4 Il lavoro nero degli immigrati: nel 2002 era il 34%, nel 2015 “solo” il 6,9%

Secondo la fondazione ISMU – l’unica istituzione che conduce da anni studi per stimare in modo attendibile il numero di immigrati che lavorano in modo non regolare – nei primi anni Novanta il numero di stranieri regolari e irregolari rispetto ai soggiornanti nel nostro paese era sostanzialmente equivalente. Mentre nel corso degli anni successivi la presenza dei primi è aumentata sostanzialmente, quella degli irregolari ha seguito un andamento ondulatorio dovuto alle grandi sanatorie. Nel 2013 gli irregolari sono stati ai minimi storici (6% del totale pari a circa 300 mila unità), sia per effetto delle più recenti sanatorie, sia per la minor forza attrattiva del mercato del lavoro nel nostro paese, anche in corrispondenza dei settori più inclini ad accogliere mano d’opera irregolare (figura 3.32³⁶).

Integrando i dati disponibili relativi agli immigrati, la Fondazione ISMU ha ricostruito il numero di presenze straniere in Italia negli ultimi anni, fornendo anche valutazioni sul numero di irregolari nel soggiorno in chiave di serie storica. Così, se al 1° gennaio 1991 era senza autorizzazione al soggiorno in Italia il 47% degli stranieri, questa quota è dapprima scesa e poi più volte oscillata nel tempo in relazione ai vari provvedimenti sull’immigrazione, fino a risalire al 34% all’inizio del 2002.

Figura 3.32 – Occupati stranieri regolari e irregolari – Anni 1991-2013 (valori assoluti in milioni)



La “grande sanatoria Bossi-Fini” di fine 2002 ha poi fatto scendere il tasso di irregolarità degli immigrati fino al 9% a inizio 2004, per poi risalire in due anni al 19% e ridiscendere al 10 con l’entrata della Romania e della Bulgaria nell’area di libera circolazione europea. La quota di irregolari sul totale degli stranieri presenti ha raggiunto il 17% ad inizio 2008, per poi scendere al 10% durante tutto il 2009, al 9% al 1° gennaio 2011 e ai nuovi minimi del 7% e del 6% agli inizi degli anni 2012 e 2013.

In definitiva, a fronte di una situazione in cui venti anni fa era irregolare nel soggiorno quasi un immigrato su due, oggi le quote di irregolari sono alquanto basse. La drastica diminuzione si spiega negli ultimi anni dapprima con i decreti flussi che hanno agito da “sanatorie mascherate” e poi con la “sanatoria per colf e badanti” (2009), i “click days” (2011), il provvedimento di “emersione dal lavoro nero” (2012)³⁷.

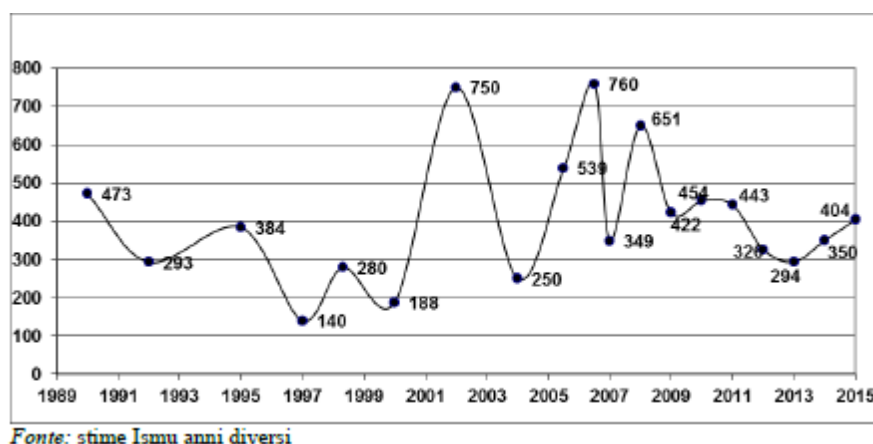
In un più recente rapporto della fondazione, si stima che se nel 2013 gli immigrati irregolari erano circa 294 mila, sono aumentati nel 2014 a 350 mila e nel 2015 a 404 mila (6,9%) (figura 3.33)³⁸.

³⁶ Confindustria, *Immigrati: da emergenza a opportunità*, Centro Studi, giugno 2016, p.10.

³⁷ Fondazione ISMU, *Irregolari in Italia? Oggi ai minimi storici*, 2014: <http://www.ismu.org/2014/07/quant-sono-gli-irregolari-italia/>

³⁸ Fondazione ISMU, *Ventunesimo Rapporto*, op. cit.

Figura 3.33 – Occupati stranieri irregolari – Anni 1990-2015 (valori assoluti in migliaia)



Viceversa, un'indagine approfondita sulle caratteristiche degli immigrati irregolari, basa su un campione di 3 mila immigrati, è stata condotta recentemente dall'ISFOL³⁹. Da questa indagine emerge che i lavoratori in nero sono immigrati da poco, prevalentemente extracomunitari di origine africana, hanno bassi livelli d'istruzione, sono prevalentemente maschi 25-34enni, lavorano in piccole aziende e in microimprese, per quasi due terzi nel Mezzogiorno (il lavoro grigio è più diffuso nel Centro-Nord).

Circa i rimedi per combattere questo fenomeno, occorre osservare che le politiche repressive o per agevolare l'emersione sono destinate in gran parte a fallire nel Mezzogiorno, dal momento che l'utilizzo del lavoro irregolare per ridurre il costo del lavoro è, per una parte importante delle piccole imprese del Mezzogiorno, una condizione pregiudiziale e strutturale di esistenza: la bassa produttività delle imprese meridionali, in presenza di un costo del lavoro regolare non molto inferiore a quello del Nord, scoraggia gli investimenti e genera lavoro nero e grigio⁴⁰.

³⁹ ISFOL, *Lavoro sommerso e irregolare degli stranieri in Italia*, 2014.

⁴⁰ Cfr. Roberto CiccioMessere, *Salari uguali per tutti? meno occupazione, più lavoro nero e grigio nel Mezzogiorno*, Strade, 30 novembre 2015.

4. L'INTEGRAZIONE: MENO PAGATI, PIÙ POVERI, POCO ISTRUITI, MA FANNO CRESCERE IL PIL

Il tema dell'integrazione e dell'inclusione sociale degli immigrati è vastissimo e nel capitolo precedente è già stato analizzato in relazione al loro ingresso nel mercato del lavoro, ai canali che utilizzano maggiormente per trovare un'occupazione e ai fenomeni di segregazione delle donne di alcune cittadinanze tra le mura domestiche.

In questo capitolo questo argomento è analizzato sulla base di alcuni temi, con l'obiettivo prioritario d'individuare le politiche che meglio possono facilitare l'inclusione sociale e lavorativa degli immigrati: le ragioni che spingono a emigrare dal proprio paese, gli ostacoli principali per ottenere un lavoro adeguato in base alla qualifica professionale, i differenziali di reddito, le persone a rischio di povertà, gli stranieri che riescono ad ottenere la cittadinanza e la carta blu europea, il livello d'istruzione, l'abbandono scolastico, il tasso di Neet, l'integrazione scolastica dei giovani di seconda generazione. Si analizza, infine, il contributo economico degli immigrati al bilancio pubblico del Paese e le ricadute delle loro rimesse all'estero.

4.1 Le ragioni dell'emigrazione: in Italia oltre la metà per lavoro

La prima ragione per la quale gli stranieri di prima generazione emigrano in Germania è il ricongiungimento familiare (43,7%; 40,8% tra gli extra UE-28), mentre la seconda è il lavoro (21,7%; 19,2% tra gli extra UE-28) (tavola 4.1). Anche in Francia e nel Regno Unito la ragione prevalente dell'abbandono del proprio paese è la volontà a mantenere o riacquistare l'unità familiare, anche se con quote percentuali diverse.

In Spagna e in Italia gli immigrati, soprattutto gli extracomunitari, entrano essenzialmente per lavoro: 44,1% (49,3% tra gli extra EU-28) nel paese iberico e 48,3% (54,2% tra gli extra EU-28) nel nostro Paese.

Anche se il permesso di soggiorno può essere chiesto solo in presenza di un'offerta di lavoro da parte di un'impresa, l'84,4% (87,8% tra gli extra UE-28) degli immigrati dell'Italia lo trova successivamente all'ingresso. Percentuali non molto superiori di stranieri emigrano avendo già trovato un lavoro in Germania, Spagna, Francia e Regno Unito, mentre solo in pochi altri paesi non presi in considerazione nella tabella successiva le quote sono più elevate: 71,4% in Estonia, 66,1% in Svizzera e nel Lussemburgo e 57% in Svezia.

I datori di lavoro difficilmente assumono un lavoratore senza aver potuto effettuare un colloquio di persona e probabilmente in soli pochi paesi i centri pubblici per l'impiego e le agenzie per il lavoro private sono in grado di fare una selezione efficace dei candidati direttamente nel loro paese di provenienza. Più realistico è pensare a una preselezione ben fatta dei candidati direttamente nel paese d'origine e una legislazione che consenta loro di recarsi nel paese di destinazione, per il tempo necessario per effettuare il colloquio.

Tavola 4.1 – Immigrati di prima generazione per ragione della migrazione in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2014
(composizione percentuale)

		Famiglia	Istruzione	Lavoro trovato prima della migrazione	Lavoro non trovato prima della migrazione	Protezione internazionale e o asilo	Altre	Nessuna risposta	Totale	Lavoro	Lavoro non trovato prima dell'emigrazione e sul totale degli ingressi per lavoro
Germania	Totale	43,7	4,7	8,1	13,6	8,7	14,8	6,3	100,0	21,7	62,8
	Extra UE-28	40,8	6,4	6,1	13,1	14,4	11,4	7,9	100,0	19,2	68,1
Spagna	Totale	43,7	2,5	11,3	32,8	0,5	7,6	1,6	100,0	44,1	74,4
	Extra UE-28	40,2	2,6	11,6	37,7	0,5	5,7	1,7	100,0	49,3	76,5
Francia	Totale	66,7	9,6	4,7	10,1	4,4	4,4		100,0	14,8	68,3
	Extra UE-28	60,8	13,6	4,6	13,0	4,4	3,5		100,0	17,7	73,7
Italia	Totale	47,5	2,3	7,5	40,8	0,5	1,3	0,2	100,0	48,3	84,4
	Extra UE-28	41,7	2,3	6,6	47,6	0,6	1,0	0,2	100,0	54,2	87,8
Regno Unito	Totale	45,6	14,1	11,9	18,5	4,6	4,9	0,5	100,0	30,4	60,8
	Extra UE-28	42,7	22,4	11,2	10,8	7,1	5,3	0,6	100,0	22,0	49,1

Fonte: Eurostat (lfsa_14b1dr)

4.2 Gli ostacoli per entrare nel mercato del lavoro: il mancato riconoscimento della qualifica professionale è il maggiore per gli immigrati in Italia

Il 45,3% degli immigrati in Italia che hanno trovato un'occupazione dichiara di non aver incontrato ostacoli per entrare nel mercato del lavoro legati alla conoscenza della lingua, al mancato riconoscimento della qualifica professionale, alla cittadinanza o al permesso di soggiorno, alla religione o alla provenienza sociale, quota che sale al 61,2% per i disoccupati e al 77,9% per gli inattivi (*tavola 4.2*). Probabilmente per i disoccupati il maggior ostacolo è la carenza di domanda di lavoro, mentre una quota importante degli inattivi, soprattutto tra le donne, probabilmente non cerca lavoro volontariamente.

Tra gli occupati che, viceversa, hanno incontrato tali ostacoli (54,7%), la quota maggiore non è riuscita a trovare un lavoro adeguato a causa del mancato riconoscimento della qualifica professionale (25,2%), il 12,1% per la mancata conoscenza dell'italiano e l'8,2% per motivi di religione, di cittadinanza o di provenienza sociale. Questi ultimi motivi sono prevalenti tra i disoccupati (12,6%), mentre sempre la mancata conoscenza della lingua rappresenta la maggiore barriera per entrare nel mercato del lavoro da parte degli inattivi.

Nel confronto con gli altri paesi, gli ostacoli legati alla mancata conoscenza della lingua, al mancato riconoscimento della qualifica professionale e alla cittadinanza, religione o provenienza sociale sono più elevati in Italia a causa, almeno in parte, dell'inadeguatezza di strutture statali, come per esempio i centri per l'impiego, che offrano agli immigrati corsi di lingua o per il conseguimento della qualifica professionale. Solo poche regioni prevedono esami per il riconoscimento delle qualifiche professionali già possedute dagli immigrati, per non costringerli a frequentare inutili e dispendiosi corsi di formazione.

In tutti gli altri paesi prevalgono altri ostacoli per l'ingresso nel mercato del lavoro (oltre il 50% in Spagna e oltre il 40% nel Regno Unito), che tuttavia non sono precisati da Eurostat.

Tavola 4.2 – Immigrati di prima e seconda generazione in alcuni paesi dell'Unione europea – Ostacoli per ottenere un lavoro adeguato in base alla conoscenza della lingua, al riconoscimento della qualifica e alla cittadinanza e religione, per condizione professionale – Anno 2014 (composizione percentuale)

		Mancata conoscenza della lingua	Mancato riconoscimento della qualifica professionale	Cittadinanza o permesso di soggiorno	Origine, religione o provenienza sociale	Nessun ostacolo	Altro ostacoli	Nessuna risposta	Totale
Germania	Occupati	9,8	20,6	:	:	19,6	39,8	7,7	100,0
	Disoccupati	7,4	8,1	:	:	26,7	39,5	16,6	100,0
	Inattivi	5,1	:	:	:	28,7	39,4	23,3	100,0
Spagna	Occupati	3,7	9,7	1,8	1,4	25,4	54,6	3,4	100,0
	Disoccupati	4,6	1,8	2,3	2,4	28,2	56,9	3,8	100,0
	Inattivi	2,8	0,7	1,4	0,7	54,7	34,3	5,3	100,0
Francia	Occupati	9	9,2	:	6,3	56,9	17,5	:	100,0
	Disoccupati	:	:	:	11	54	24,5	:	100,0
	Inattivi	3,4	:	:	:	79,2	13,8	:	100,0
Italia	Occupati	12,1	25,2	7,2	8,2	45,3	2,0	:	100,0
	Disoccupati	11,9	5,3	5,8	12,6	61,2	2,4	0,9	100,0
	Inattivi	8,6	2,5	3,6	5,5	77,9	0,8	1,0	100,0
Regno Unito	Occupati	9,1	9,8	1,8	2,4	33,5	42,8	:	100,0
	Disoccupati	9	3,4	2,2	:	41,1	42,6	:	100,0
	Inattivi	5,6	0,9	2,3	0,6	32,8	55,2	2,7	100,0

Fonte: Eurostat (lfso_14ociti)

Com'è del resto atteso, è molto significativa la differenza della percezione degli ostacoli per entrare nel mondo del lavoro tra gli immigrati comunitari ed extracomunitari: il 60,6% dei primi, se occupati, non ha incontrato alcuno degli impedimenti indicati, quota che si dimezza al 33,1% per i secondi (*tavola 4.3*).

Differenziali meno elevati si registrano per i disoccupati e gli inattivi.

Il bisogno di un sostegno per la conoscenza della lingua italiana e per il riconoscimento delle qualifiche professionali è elevatissimo tra gli immigrati extracomunitari, così come una maggiore disponibilità al riconoscimento della cittadinanza e alla concessione dei permessi di soggiorno.

Tavola 4.3 – Immigrati di prima e seconda generazione in Italia – Ostacoli per ottenere un lavoro adeguato in base alla conoscenza della lingua, al riconoscimento della qualifica e alla cittadinanza e religione, per condizione professionale e cittadinanza – Anno 2014 (composizione percentuale)

	Mancata conoscenza della lingua	Mancato riconoscimento della qualifica	Cittadinanza o permesso di soggiorno	Origine, religione o provenienza sociale	Nessun ostacolo	Altro ostacoli	Nessuna risposta	Totale
Occupati								
Stranieri UE-28	7,4	18,4	5,1	7,2	60,6	1,4	:	100
Stranieri extra EU-28	15,8	30,6	9,0	8,9	33,1	2,5	:	100
Totale	12,1	25,2	7,2	8,2	45,3	2,0	:	100
Disoccupati								
Stranieri UE-28	6,6	3,9	1,1	12,4	73,2	1,9	:	100
Stranieri extra EU-28	17,3	6,7	10,5	12,8	49,0	2,8	:	100
Totale	11,9	5,3	5,8	12,6	61,2	2,4	0,9	100
Inattivi								
Stranieri UE-28	3,3	1,7	1,5	4,5	87,6	0,7	0,8	100
Stranieri extra EU-28	15,9	3,6	6,5	7,0	64,6	1,0	1,4	100
Totale	8,6	2,5	3,6	5,5	77,9	0,8	1,0	100

Fonte: Eurostat (lfso_14ociti)

L'analisi degli ostacoli per ottenere un lavoro adeguato che dichiarano gli immigrati occupati, secondo il proprio titolo di studio, consente di rilevare che l'esigenza di un riconoscimento della propria qualifica professionale è superiore tra i laureati (41%), rispetto ai diplomati (23,6%) e a coloro che hanno conseguito al massimo la licenza media (10,9%) (tavola 4.4). Tuttavia, occorre tenere presente che il numero di stranieri con il titolo terziario è molto contenuto e di conseguenza l'urgenza maggiore riguarda la possibilità di acquisire la qualifica professionale o di veder riconosciuta questa competenza.

Tavola 4.4 – Immigrati di prima e seconda generazione occupati in Italia – Ostacoli per ottenere un lavoro adeguato in base alla conoscenza della lingua, al riconoscimento della qualifica e alla cittadinanza e religione, per titolo di studio – Anno 2014 (composizione percentuale)

	Mancata conoscenza della lingua	Mancato riconoscimento della qualifica	Cittadinanza o permesso di soggiorno	Origine, religione o provenienza sociale	Nessun ostacolo	Altro ostacoli	Nessuna risposta	Totale
Fino alla licenza media	18,1	10,9	9,8	8,3	51,9	:	:	100,0
Diploma	13,2	23,6	7,6	7,9	45,1	2,5	:	100,0
Laurea	4,3	41,0	4,1	8,7	40,5	:	:	100,0
Totale	12,1	25,2	7,2	8,2	45,3	2,0	:	100,0

Fonte: Eurostat (lfso_14ociti)

4.3 Aumenta in Italia il gap tra il reddito degli stranieri e quello degli autoctoni

Non stupisce, ovviamente, che il reddito annuale netto mediano e medio degli stranieri sia inferiore a quella dei nativi, dal momento che, come è stato osservato nel capitolo precedente, svolgono prevalentemente professioni non qualificate e meno retribuite, ma è più difficile spiegare perché in Italia durante la crisi economica il reddito degli stranieri diminuisca, mentre quello degli autoctoni sia sostanzialmente stagnante: nella media dei 27 paesi europei e soprattutto in Germania questo fenomeno non si manifesta perché il reddito di stranieri e autoctoni aumenta dal 2010 in poi (figura 4.1 e tavola 4.5). Occorre considerare che il calcolo medio è maggiormente influenzato dai redditi elevati, mentre la mediana conteggia il punto centrale nella distribuzione dei lavoratori sui redditi: in Italia è pari a 11,5 mila euro per gli stranieri (e 16,6 mila euro per gli italiani) e questo significa che circa il 50% dei lavoratori sta sotto questo valore e il 50% sta sopra.

Insomma, come è già emerso precedentemente, il ricorso ai lavoratori immigrati in Italia non è solo determinato dalla necessità da parte delle imprese italiane di coprire posizioni lavorative in lavori usuranti, ma anche di comprimere il costo del lavoro nel ciclo recessivo, operazione che è possibile solo con gli stranieri, dal momento che il loro reddito netto medio – sempre inferiore a quello degli autoctoni – diminuisce nel corso del decennio (dal 2005 al 2014) (-881 euro), mentre aumenta per gli italiani (+1,8 mila euro). Anche il differenziale

etnico – la differenza tra il reddito medio degli stranieri e quello degli italiani – aumenta e passa da -3,7 mila euro del 2005 a -6,4 mila euro del 2014

Anche nella media dell'Unione a 27 Stati membri il reddito netto medio degli autoctoni è superiore a quello degli stranieri, ma aumentano entrambi dal 2005 al 2014 (+3,8 mila euro per i primi e +2,1 mila euro per gli immigrati) e il differenziale etnico, che era sostanzialmente pari a zero all'inizio della serie storica, aumenta fino a -1,7 mila euro del 2014, valore di gran lungo inferiore a quello che si registra in Italia (-6,4 mila euro). In Germania cresce nell'ultimo decennio sia il reddito netto medio dei tedeschi (+4 mila euro) sia quello degli stranieri (+3,3 mila euro), e il differenziale etnico aumenta lievemente da -1,2 mila euro del 2005 a -2 mila euro del 2014 (nel 2012 il reddito medio dei tedeschi era uguale a quello degli stranieri).

Il Regno Unito è un caso a sé, perché il reddito netto medio di stranieri e britannici è sostanzialmente uguale dal 2005 al 2015, con continui scavalcamenti che portano l'uno o l'altro gruppo in posizione superiore: entrambi i redditi delle due componenti della popolazione subiscono una severa flessione a causa della crisi economica per un breve periodo (2008 e 2009), ma aumentano negli anni successivi, salvo un breve flessione nel 2013. Questo fenomeno si spiega alla luce delle caratteristiche peculiari dell'emigrazione nel Regno Unito, caratterizzata da alti livelli di qualificazione professionale e d'istruzione, come si osserva successivamente.

Figura 4.1 – Reddito netto medio annuale (18 anni e oltre) per cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2014 (migliaia di euro)

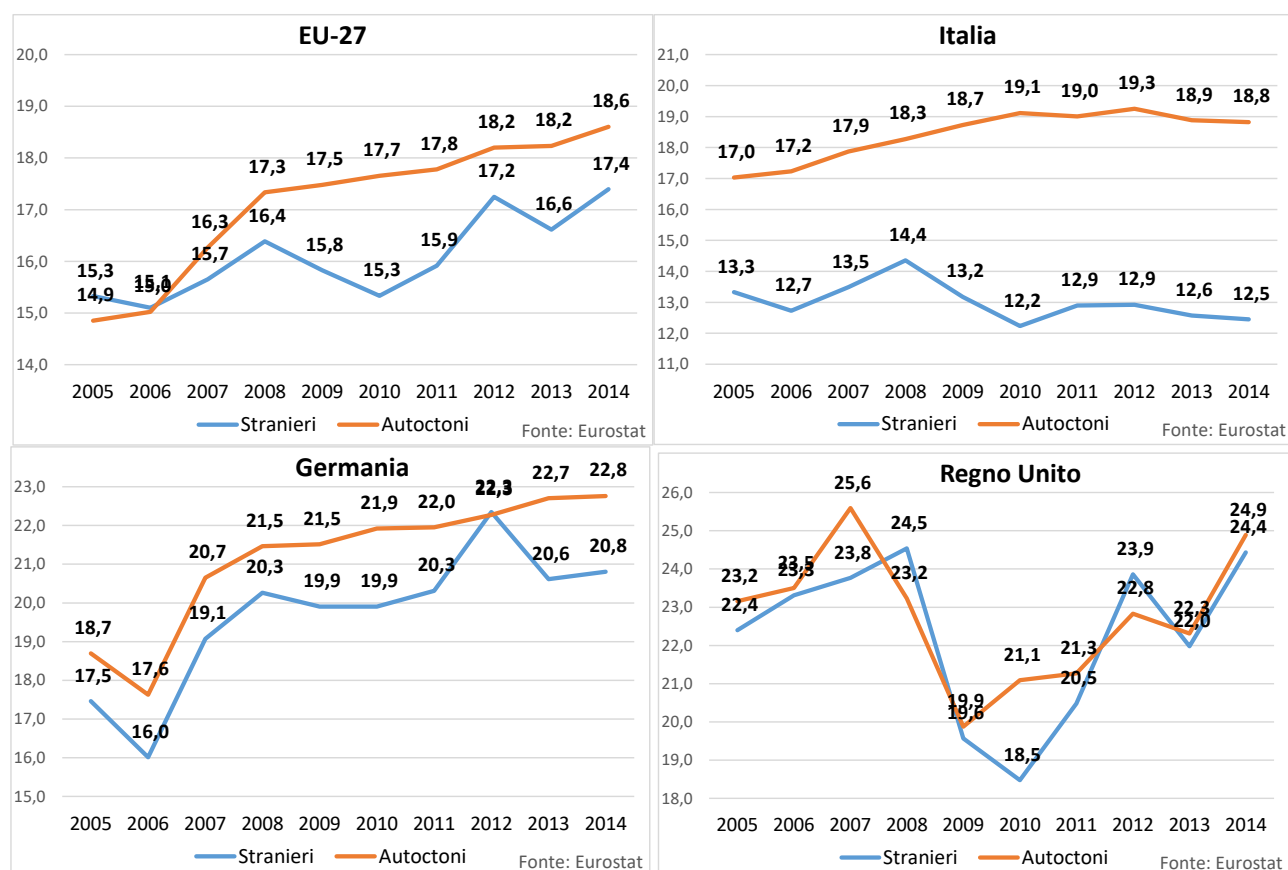


Tavola 4.5 – Reddito netto mediano e medio annuale (18 anni e oltre) per cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2005-2014 (euro)

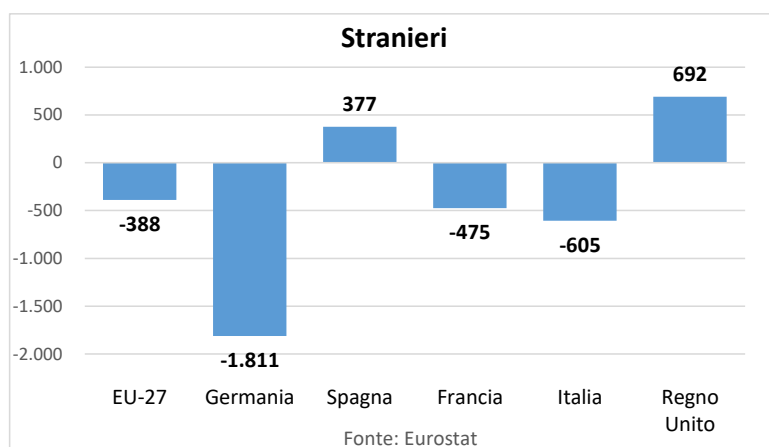
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Differenza 2014-2005
REDDITO NETTO MEDIANO											
Stranieri											
EU-27	12.675	12.876	13.399	13.564	13.244	13.125	13.379	14.365	14.312	14.533	1.858
Germania	14.186	14.751	16.034	16.362	15.906	16.009	16.558	18.404	18.242	17.558	3.372
Spagna	9.600	9.366	9.393	9.375	10.280	10.182	9.754	9.123	8.888	8.346	-1.254
Francia	11.562	12.137	12.523	14.618	14.351	14.569	14.830	15.563	14.838	15.390	3.828
Italia	12.089	11.268	11.640	12.797	12.106	11.449	11.861	12.136	11.625	11.506	-583
Regno Unito	18.185	18.900	20.500	18.930	15.132	15.278	16.462	19.019	19.264	19.944	1.759

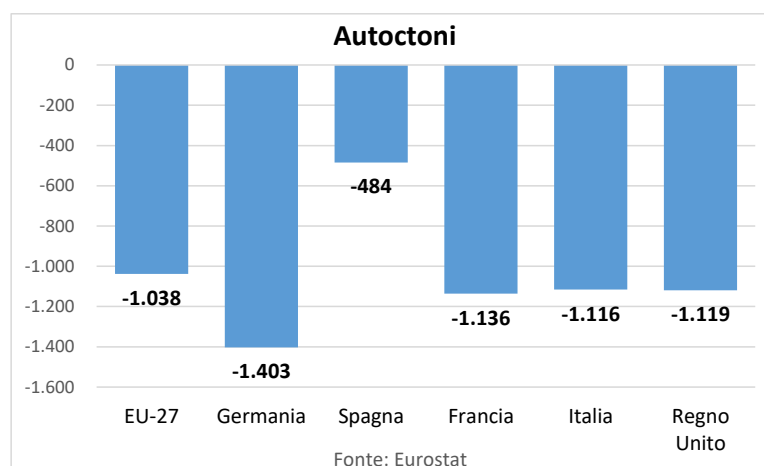
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Differenza 2014-2005
Autoctoni											
EU-27	12.991	13.263	14.237	15.002	15.177	15.382	15.453	15.959	15.933	16.294	3.303
Germania	16.875	16.000	18.137	18.668	18.880	19.137	19.392	19.859	19.797	19.984	3.109
Spagna	10.800	11.640	12.129	14.914	15.785	15.635	14.963	14.844	14.572	14.143	3.343
Francia	16.670	16.727	17.011	19.581	20.381	20.738	20.812	21.373	21.659	21.944	5.274
Italia	14.765	15.020	15.588	16.149	16.298	16.867	16.699	16.841	16.604	16.619	1.854
Regno Unito	19.154	20.218	21.846	19.619	16.855	17.946	17.721	19.988	19.459	21.528	2.374
Differenza tra stranieri e autoctoni											
EU-27	-316	-387	-838	-1.438	-1.933	-2.257	-2.074	-1.594	-1.621	-1.761	-1.445
Germania	-2.689	-1.249	-2.103	-2.306	-2.974	-3.128	-2.834	-1.455	-1.555	-2.426	263
Spagna	-1.200	-2.274	-2.736	-5.539	-5.505	-5.453	-5.209	-5.721	-5.684	-5.797	-4.597
Francia	-5.108	-4.590	-4.488	-4.963	-6.030	-6.169	-5.982	-5.810	-6.821	-6.554	-1.446
Italia	-2.676	-3.752	-3.948	-3.352	-4.192	-5.418	-4.838	-4.705	-4.979	-5.113	-2.437
Regno Unito	-969	-1.318	-1.346	-689	-1.723	-2.668	-1.259	-969	-195	-1.584	-615
REDDITO NETTO MEDIO											
Stranieri											
EU-27	15.329	15.102	15.653	16.387	15.827	15.335	15.915	17.248	16.613	17.394	2.065
Germania	17.461	16.010	19.074	20.260	19.905	19.906	20.311	22.346	20.615	20.802	3.341
Spagna	10.138	9.946	10.536	10.582	11.448	11.327	11.330	10.688	10.142	9.801	-337
Francia	14.128	14.215	14.664	17.627	17.958	17.897	18.494	19.511	19.471	18.877	4.749
Italia	13.332	12.727	13.491	14.351	13.175	12.232	12.894	12.922	12.577	12.451	-881
Regno Unito	22.401	23.313	23.768	24.541	19.568	18.476	20.483	23.859	21.979	24.435	2.034
Autoctoni											
EU-27	14.851	15.022	16.267	17.336	17.478	17.657	17.780	18.203	18.234	18.605	3.754
Germania	18.697	17.631	20.652	21.465	21.516	21.921	21.951	22.274	22.703	22.761	4.064
Spagna	12.411	13.142	13.820	17.276	18.177	18.089	17.240	17.127	16.705	16.274	3.863
Francia	18.863	18.922	19.070	23.340	24.264	24.435	24.855	25.535	25.768	25.739	6.876
Italia	17.034	17.229	17.867	18.274	18.725	19.112	19.003	19.250	18.881	18.822	1.788
Regno Unito	23.158	23.504	25.596	23.233	19.875	21.094	21.271	22.832	22.311	24.893	1.735
Differenza tra stranieri e autoctoni											
EU-27	478	80	-614	-949	-1.651	-2.322	-1.865	-955	-1.621	-1.211	-1.689
Germania	-1.236	-1.621	-1.578	-1.205	-1.611	-2.015	-1.640	72	-2.088	-1.959	-723
Spagna	-2.273	-3.196	-3.284	-6.694	-6.729	-6.762	-5.910	-6.439	-6.563	-6.473	-4.200
Francia	-4.735	-4.707	-4.406	-5.713	-6.306	-6.538	-6.361	-6.024	-6.297	-6.862	-2.127
Italia	-3.702	-4.502	-4.376	-3.923	-5.550	-6.880	-6.109	-6.328	-6.304	-6.371	-2.669
Regno Unito	-757	-191	-1.828	1.308	-307	-2.618	-788	1.027	-332	-458	299

Fonte: Eurostat (ilc_di15)

È interessante osservare che il *gender income gap* (la differenza tra il reddito netto medio delle donne e quello degli uomini) è, mediamente in Europa, più elevato tra i nativi che tra gli immigrati, con la esclusione della Germania dove è più alto e della Spagna e del Regno Unito dove le straniere guadagnano più degli uomini (*figura 4.2*).

Figura 4.2 – Differenza del reddito netto medio annuale (18 anni e oltre) per sesso e cittadinanza in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (migliaia di euro)





Nella media europea il gap di genere del reddito netto tra gli stranieri è pari, nel 2014, a -388 euro a sfavore delle donne, che sale a -1.811 euro in Germania, a -475 euro in Francia e a -605 euro in Italia, mentre il reddito delle donne immigrate è superiore a quello degli uomini in Spagna (377 euro) e nel Regno Unito (692 euro). Se si osserva il *gender income gap* tra gli autoctoni, è più elevato rispetto a quello degli stranieri nella media dell'Unione europea e negli altri paesi, con la sola esclusione della Germania dove il differenziale di genere (1.403) è inferiore a quello prima osservato per gli immigrati.

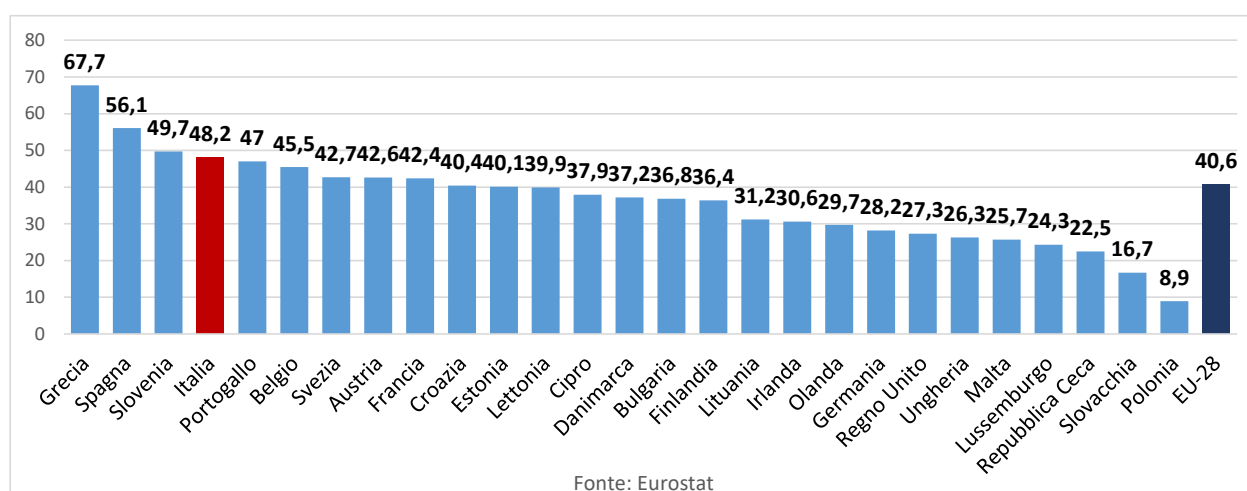
Il fenomeno del minore *gender income gap* tra gli immigrati nella media europea e in molti paesi europei, tra cui l'Italia, è stato esaminato ampiamente dalla letteratura, ma non sono emerse spiegazioni univoche e robuste, anche valutando quanto incidano fattori come la segregazione delle donne in settori economici molto definiti e diversi da quelli degli uomini, il loro più elevato livello d'istruzione, il diverso progetto migratorio di donne e uomini, anche in relazione al paese di provenienza⁴¹.

4.4 Il 48% degli immigrati in Italia è a rischio di povertà o di esclusione sociale

Nel 2014, il 40,6% degli immigrati residenti nell'Unione europea (42,4% tra le donne) è a rischio di povertà o di esclusione sociale, secondo la definizione adottata nell'ambito della strategia *Europa 2020* (figura 4.3 e tavola 4.6). L'indicatore corrisponde alla quota di popolazione che sperimenta almeno una delle seguenti condizioni: rischio di povertà (calcolato sui redditi 2013), grave deprivazione materiale (2014) e bassa intensità di lavoro (calcolata sul numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante il 2013).

In Italia il valore di questo indicatore è tra i più elevati (48,2%; 48,7% tra le donne), superato solo dalla Grecia (67,7%), dalla Spagna (56,1%) e dalla Slovenia (49,7%).

Figura 4.3 – Stranieri (18 anni e oltre) a rischio di povertà o di esclusione sociale per cittadinanza nei paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (valori percentuali)



⁴¹ Cfr. Daniela Piazzalunga, *Un doppio svantaggio? differenziali salariali sulla base del genere e dell'etnia*, Dipartimento di Economia "S. Cognetti de Martiis", Working paper No. 06/2011.

I valori più bassi di questo indicatore si registrano in Polonia (8,9%) e in Slovacchia (16,7%).

In Francia la quota degli stranieri a rischio di povertà o di esclusione sociale (42,4%) è superiore alla media europea, mentre è inferiore in Germania (28,2%) e nel Regno Unito (27,3%).

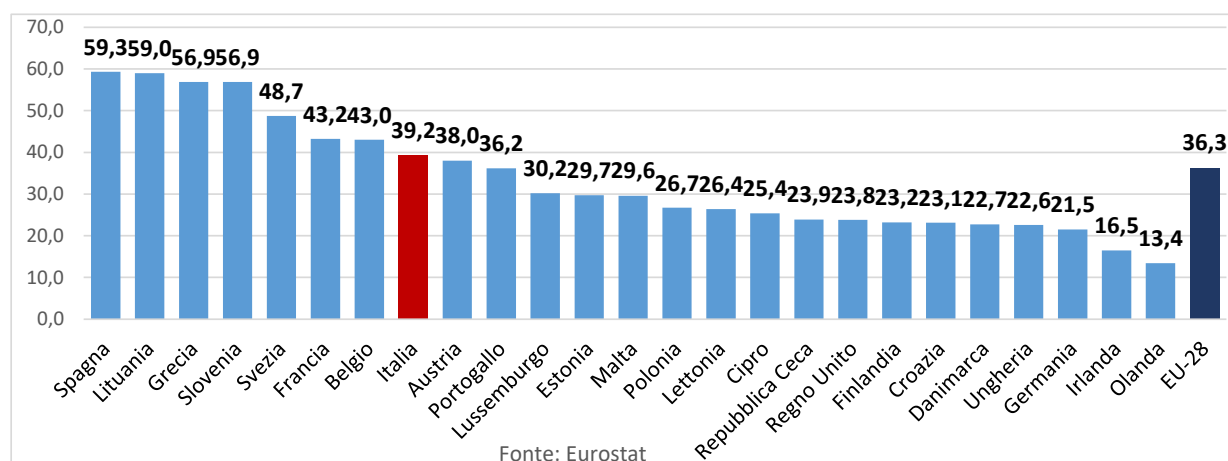
Il differenziale tra il valore di questo indicatore di stranieri e autoctoni rappresenta un altro indice di polarizzazione nelle condizioni di vita tra le due comunità: raggiunge il valore massimo in Grecia (34 punti percentuali) e in Spagna (30,8 punti), ma assume valori più elevati della media anche in Svezia (27,2 punti), Francia (26 punti) e Italia (22,4 punti), mentre è marginale nel Regno Unito (5,5 punti) e in Germania (7,7 punti).

Tavola 4.6 – Popolazione (18 anni e oltre) a rischio di povertà o di esclusione sociale per cittadinanza e sesso nei paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (valori percentuali)

	Stranieri	Autoctoni	Stranieri	Autoctoni	Stranieri	Autoctoni	Differenza stranieri-au- toctoni (punti percentuali)
	Maschi		Femmine		Totale		
EU-28	38,5	21,6	42,4	23,7	40,6	22,7	17,9
Belgio	44,4	17,1	46,8	18,5	45,5	17,8	27,7
Bulgaria	:	37,4	35,1	40,1	36,8	38,8	-2,0
Repubblica Ceca	23,5	11,5	21,5	15,7	22,5	13,7	8,8
Danimarca	39,0	17,9	35,5	18,3	37,2	18,1	19,1
Germania	24,0	19,1	32	21,8	28,2	20,5	7,7
Estonia	34,1	22,2	45,8	25,2	40,1	23,8	16,3
Irlanda	28,5	25,3	32,5	26,6	30,6	25,9	4,7
Grecia	67,4	32,6	68,0	34,7	67,7	33,7	34,0
Spagna	54,3	25,6	57,9	25,1	56,1	25,3	30,8
Francia	40,3	15,0	44,3	17,7	42,4	16,4	26,0
Croazia	35,3	28,8	43,9	29,7	40,4	29,3	11,1
Italia	47,6	24,2	48,7	27,3	48,2	25,8	22,4
Cipro	36,7	25,2	38,8	27,4	37,9	26,3	11,6
Lettonia	35,2	28,0	43,8	32,6	39,9	30,6	9,3
Lituania	27,6	25,0	35,2	28,6	31,2	26,9	4,3
Lussemburgo	23,7	10,9	25,0	12,9	24,3	11,9	12,4
Ungheria	28,5	29,1	24,1	30,4	26,3	29,8	-3,5
Malta	24,0	20,3	27,1	23,6	25,7	22,0	3,7
Olanda	31,7	14,9	28,0	16,8	29,7	15,9	13,8
Austria	39,7	13,5	45,0	16,2	42,6	14,9	27,7
Polonia	7,3	23,3	:	24,0	8,9	23,7	-14,8
Portogallo	48,2	25,3	46,3	27,0	47,0	26,2	20,8
Romania	:	36,2	:	37,8	:	37,0	
Slovenia	46,7	18,3	54,2	21,7	49,7	20,1	29,6
Slovacchia	:	17,0	:	17,5	16,7	17,2	-0,5
Finlandia	39,6	16,7	32,5	17,8	36,4	17,2	19,2
Svezia	39,9	14,3	45,5	16,6	42,7	15,5	27,2
Regno Unito	24,4	20,4	29,9	23,2	27,3	21,8	5,5

Fonte: Eurostat (ilc_peps05)

Figura 4.4 – Stranieri (0-17 anni) a rischio di povertà o di esclusione sociale per cittadinanza dei loro genitori nei paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (valori percentuali)

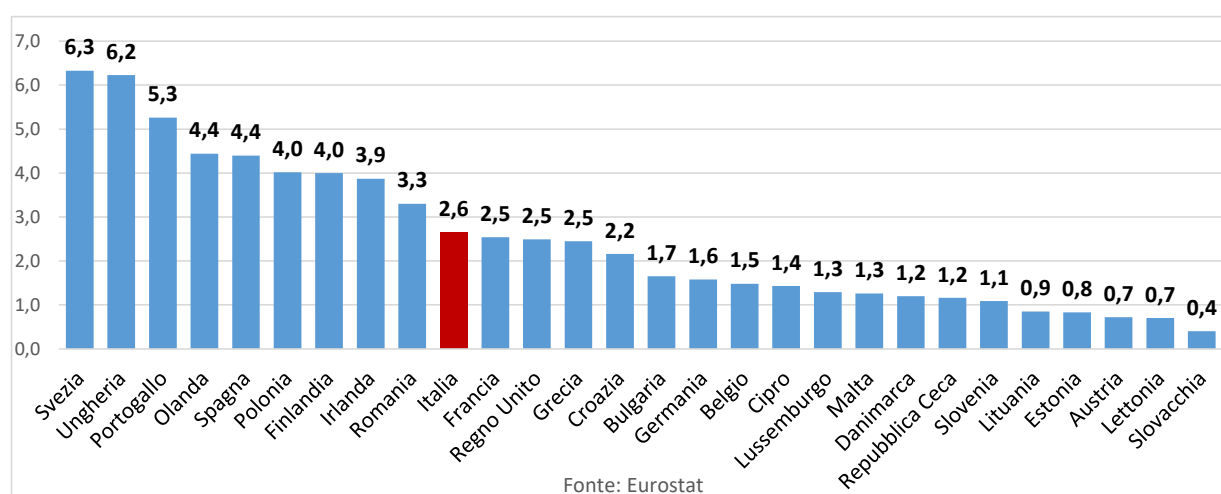


Il 36,3% dei bambini e adolescenti (fino a 17 anni di età), figli d'immigrati e residenti nei 28 paesi dell'Unione, è a rischio di povertà o di esclusione sociale, con valori molto più elevati in Spagna (59,3%), Lituania (59%) e Grecia (56,9%), ma anche in Svezia (48,7%), Francia (43,2%), Belgio (43%) e Italia (39,2%), mentre il fenomeno della povertà dei bambini immigrati è molto contenuto nel Regno Unito (23,8%), in Germania (21,5%) e in Olanda (13,4%) (figura 4.4).

4.5 Aumenta sensibilmente il numero degli immigrati che ottiene la cittadinanza italiana

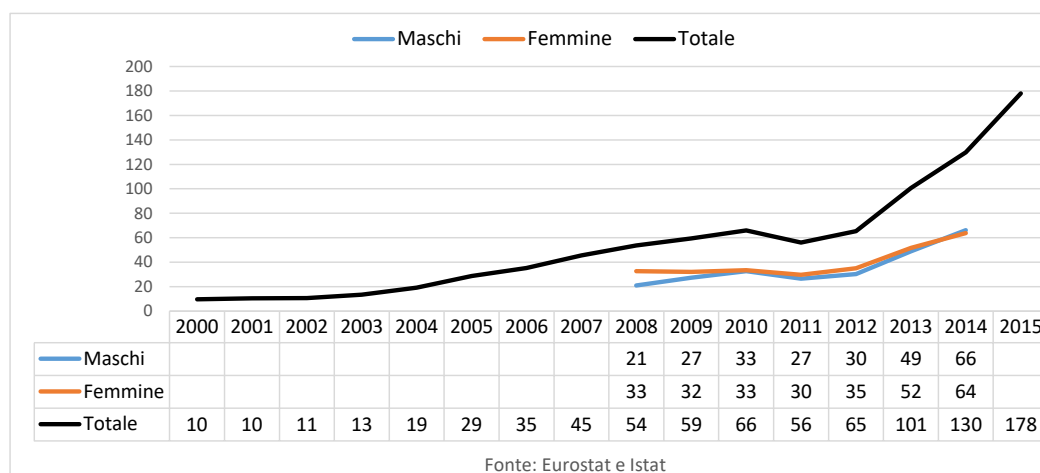
Nel 2014 il 2,6% degli stranieri ha ottenuto la cittadinanza italiana, valore che è in linea con quelli che si registrano in altri grandi paesi come la Francia (2,5%) e il Regno Unito (2,5%), superiore a quello che si osserva in Germania (1,6%) e inferiore a quello della Svezia (6,3%) e della Spagna (4,4%) (figura 4.5).

Figura 4.5 – Percentuale di stranieri che hanno acquisito la cittadinanza nei paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (incidenza percentuale sul totale degli stranieri)



Ma solo negli ultimi anni si registra il fenomeno dell'aumento significativo degli immigrati che riescono ad acquisire la cittadinanza italiana: nel 2000 non superavano 10 mila unità, nel 2008 si attestavano intorno a 54 mila e solo da questo momento crescono, fino al 2015, del 232% (quadruplicano il loro valore), fino a raggiungere 178 mila unità (valore pubblicato da Istat), pari al 3,5% del totale degli stranieri (figura 4.6).

Figura 4.6 – Stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana per sesso – Anni 2000- 2015⁴² (valori assoluti in migliaia)



⁴² I dati sugli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza nel 2015 (solo il valore totale) sono ricavati da *Bilancio demografico nazionale 2015* dell'Istat, già riportato in una precedente tabella (vedi tavola 1.5).

Questa dinamica si spiega tenendo conto che la legislazione italiana prevede che la richiesta di acquisizione della cittadinanza può essere effettuata dallo straniero nato e residente in Italia senza interruzioni fino ai diciotto anni e che dichiara, entro il compimento del diciannovesimo anno, di voler acquistare la cittadinanza italiana, oppure dopo dieci anni di residenza legale in Italia, ridotti a cinque anni per coloro cui è stato riconosciuto lo status di apolide o di rifugiato e a quattro anni per i cittadini di Paesi della Comunità Europea (naturalizzazione).

Di conseguenza questi requisiti sono stati raggiunti in Italia, con una storia migratoria molto recente, solo dopo il 2010. Bisogna anche aggiungere che attualmente i tempi di attesa per l'acquisto della cittadinanza si aggirano o superano i quattro anni, mentre la normativa preveda un periodo di attesa massimo di 760 giorni, ovvero di 2 anni.

La provenienza degli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana nel 2014 rispecchia, ovviamente, quella degli immigrati più numerosi in Italia: Marocco (22,3%), Albania (16,3%), Romania (5%), Bangladesh (4,1%), India (3,9%) e Tunisia (3,4%) (*tavola 4.7*).

Tavola 4.7 – Stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana per sesso – Anno 2014 (valori assoluti e composizione percentuale)

	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
	Valori assoluti in migliaia			Composizione percentuale		
Marocco	16.105	12.920	29.025	24,4	20,3	22,3
Albania	10.994	10.154	21.148	16,6	15,9	16,3
Romania	2.309	4.133	6.442	3,5	6,5	5,0
Bangladesh	3.465	1.858	5.323	5,2	2,9	4,1
India	3.222	1.793	5.015	4,9	2,8	3,9
Tunisia	2.621	1.790	4.411	4,0	2,8	3,4
Pakistan	2.760	1.456	4.216	4,2	2,3	3,2
Senegal	2.748	1.289	4.037	4,2	2,0	3,1
Ghana	2.019	1.681	3.700	3,1	2,6	2,8
Egitto	2.016	1.122	3.138	3,0	1,8	2,4
Perù	1.050	2.086	3.136	1,6	3,3	2,4
Macedonia	1.698	1.149	2.847	2,6	1,8	2,2
Nigeria	1.013	1.204	2.217	1,5	1,9	1,7
Serbia	1.036	1.030	2.066	1,6	1,6	1,6
Filippine	864	1.073	1.937	1,3	1,7	1,5
Kosovo	1.149	779	1.928	1,7	1,2	1,5
Brasile	413	1.166	1.579	0,6	1,8	1,2
Russia	284	1.200	1.484	0,4	1,9	1,1
Moldova	308	1.167	1.475	0,5	1,8	1,1
Ucraina	218	1.225	1.443	0,3	1,9	1,1
Totale primi 20 paesi	56.292	50.275	106.567	85,1	78,8	82,0
<i>Altri paesi</i>	9.833	13.487	23.320	14,9	21,2	18,0
Totale	66.125	63.762	129.887	100,0	100,0	100,0

4.6 La carta blu UE usata solo in Germania

La carta blu dell'unione europea – un particolare tipo di permesso di soggiorno, che viene rilasciato allo straniero altamente qualificato sulla base della direttiva del Consiglio europeo 2009/50/EC (articolo 7), è tutt'ora scarsamente diffusa nei paesi dell'Unione (poco meno di 13 mila nel 2014), con la sola esclusione della Germania che ha rilasciato oltre 12 mila permessi di questo tipo nel 2014 (87,3% del totale) (*tavola 4.8*).

In Italia sono state rilasciate nel 2014 solo 165 carte blu europee (1,2% del totale) perché le norme previste dal decreto legislativo del 28 giugno 2012 n. 108 sono molto stringenti: lo straniero deve essere in possesso del titolo di istruzione superiore rilasciato da autorità competente nel Paese dove è stato conseguito, dopo un percorso formativo di almeno 3 anni, concluso con il conseguimento di una qualifica professionale superiore nonché, in caso di professioni regolamentate, degli specifici requisiti previsti per il loro esercizio. Inoltre, deve aver stipulato un contratto di lavoro dipendente con uno stipendio lordo pari almeno a 1,5 volte la retribuzione media del paese. Non è consentita la concessione della carta blu ai beneficiari di protezione internazionale.

La Commissione europea, alla luce della scarsa diffusione della carta blu, ha proposto una profonda revisione della direttiva per giungere uno schema d'ingresso unico per tutti i paesi, semplificare le procedure, estendere il diritto ai rifugiati e per ridurre la soglia reddituale per i giovani.

Tavola 4.8 – Stranieri che hanno acquisito la carta blu EU in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2012-2014 (valori assoluti e percentuali)

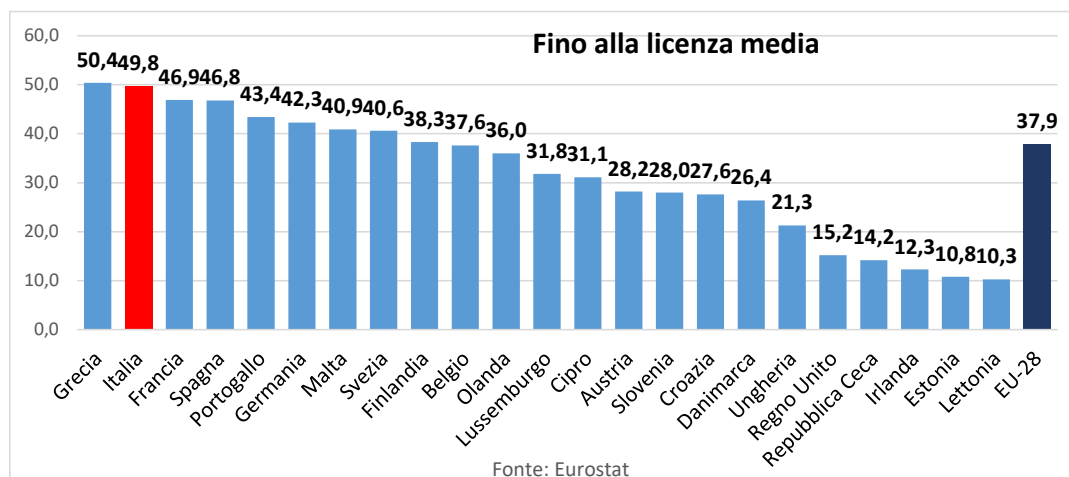
	2012	2013	2014	
	Valori assoluti			%
Belgio	-	5	19	0,1
Bulgaria	15	14	21	0,2
Repubblica Ceca	62	72	104	0,8
Germania	2.584	11.580	12.108	87,3
Estonia	16	12	15	0,1
Spagna	461	313	39	0,3
Francia	126	371	602	4,3
Croazia	:	10	7	0,1
Italia	6	87	165	1,2
Lettonia	17	10	32	0,2
Lituania	:	26	92	0,7
Lussemburgo	183	236	262	1,9
Ungheria	1	4	5	0,0
Malta	-	4	2	0,0
Olanda	1	3	8	0,1
Austria	124	108	128	0,9
Polonia	2	16	46	0,3
Portogallo	2	4	3	0,0
Romania	46	71	190	1,4
Slovenia	9	3	8	0,1
Slovacchia	7	8	6	0,0
Finlandia	2	5	3	0,0
Svezia	-	2	-	0,0
Totale	3.664	12.964	13.865	100,0

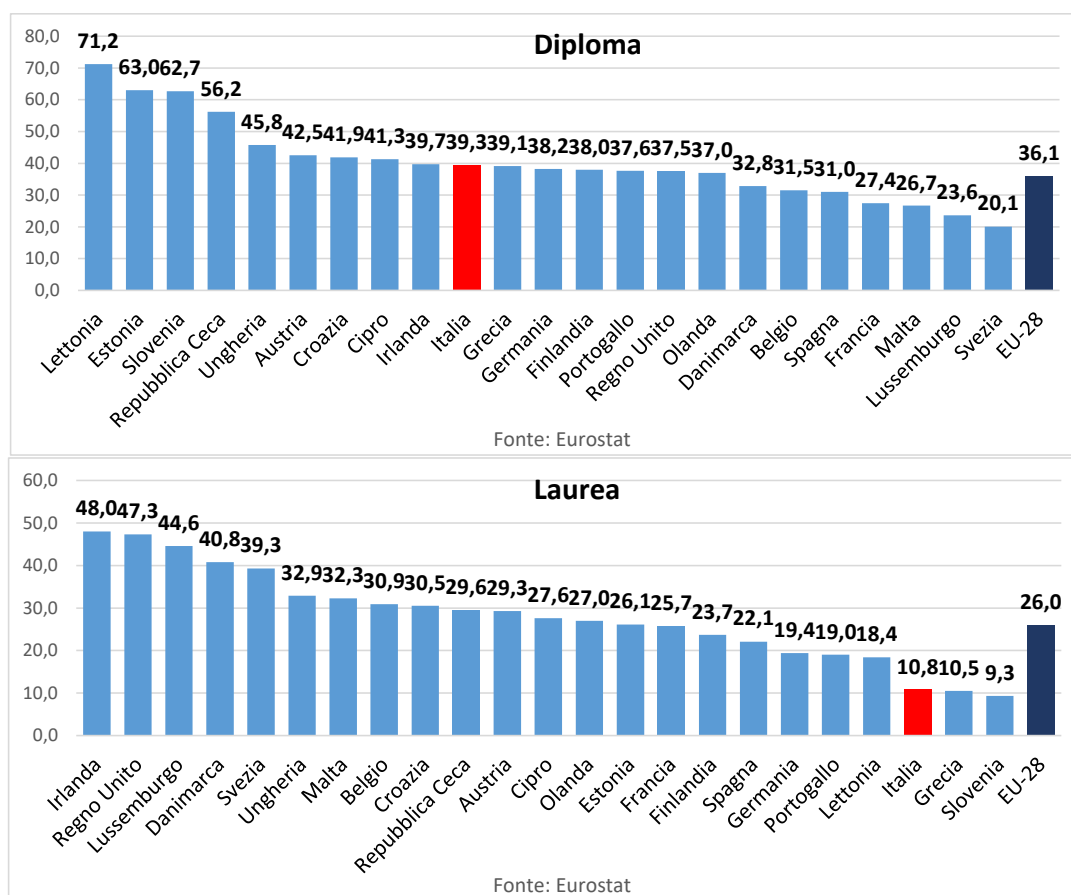
Fonte: Eurostat (migr_resbc1)

4.7 L'Italia è il paese che ospita gli immigrati con il più basso livello d'istruzione, il Regno Unito il più alto (quasi la metà sono laureati)

Tra i grandi paesi europei, l'Italia ospita gli immigrati con il più basso livello d'istruzione (49,8% fino alla licenza media, 39,3% diplomati e 10,8% laureati), il Regno Unito quelli più istruiti (15,2% fino alla licenza media, 37,5% diplomati e 47,3% laureati) (*figure 4.7 e 4.8*).

Figura 4.7 – Stranieri (15-64 anni) per titolo di studio nei paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (composizione percentuale)



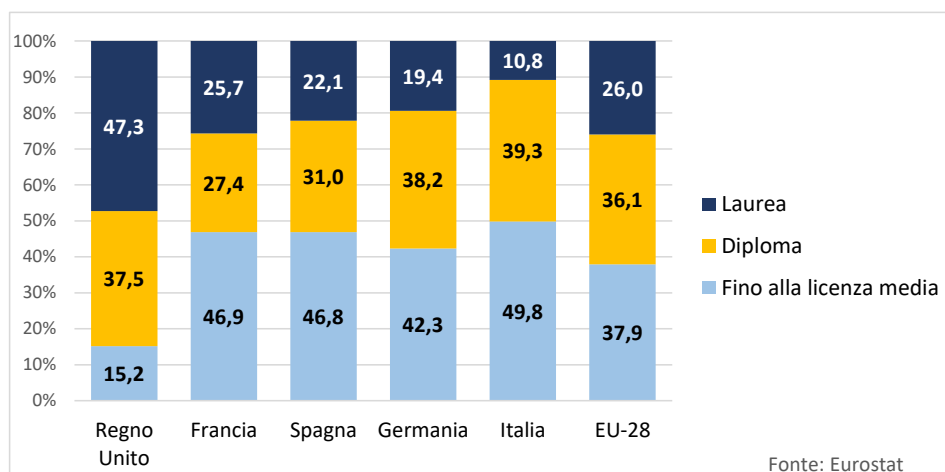


Il bassissimo livello d'istruzione degli immigrati italiani rispecchia la domanda di professioni a loro riservata che, come è stato osservato nel capitolo precedente, è prevalentemente non qualificata.

A grande distanza dal Regno Unito per livello d'istruzione, la Francia ha una rilevante quota di stranieri che hanno conseguito al massimo la licenza media (46,9%), non diversa da quella che si osserva in Spagna (46,8%), ma con una più elevata percentuale di laureati (25,7%; 22,1% in Spagna).

In Germania la quota di immigrati con bassissimo livello d'istruzione (42,3%), che probabilmente svolgono i lavori più umili e non qualificati nei servizi alla persona, nell'agricoltura e nelle costruzioni, è accompagnata da una quota rilevante di diplomati (38,2%) che probabilmente svolgono i lavori mediamente qualificati e tecnici, mentre la percentuale di laureati è molto bassa (19,4%).

Figura 4.8 – Stranieri (15-64 anni) per titolo di studio in alcuni paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (composizione percentuale)

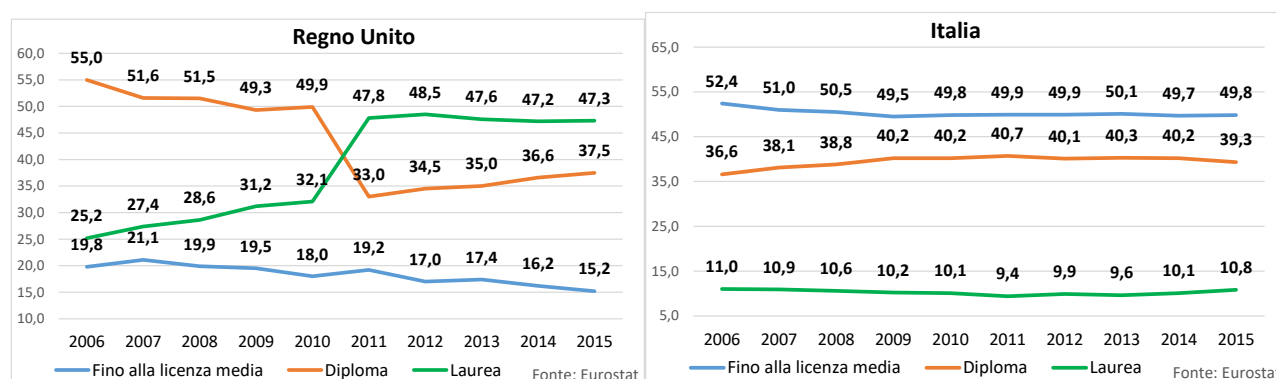


I grafici successivi, che riportano l'andamento dal 2006 al 2015 della quota di stranieri per ciascuno dei tre livelli di titolo di studio, mostrano una evidenza particolarmente interessante: nel Regno Unito l'elevata quota

d'immigrati con un alto livello di studio è stata una precisa scelta del sistema produttivo e del governo, perché nel corso di 10 anni i livelli d'istruzioni si sono modificati in modo profondo, determinando la flessione di 5 punti percentuali degli stranieri con al massimo la licenza media (dal 19,8% al 15,2%), la diminuzione dei diplomati di quasi 18 punti percentuali (dal 55% al 37,5%) e la corrispondente crescita dei laureati di oltre 22 punti (dal 25,2% al 47,3%) (figura 4.9). Il salto tra il 2010 e il 2011 della quota di diplomati e di laureati è stato determinato probabilmente dalle modifiche introdotte con l'*Education Act* del 2011.

Viceversa, in Italia non cambia nulla in questi ultimi 10 anni, tranne una modesta flessione di 3 punti percentuali degli immigrati con la sola licenza media, la corrispondente crescita di 3 punti della percentuale di diplomati e la flessione di due decimi di punto dei laureati. La scelta del sistema produttivo è quella di non avvalersi delle competenze innovative di stranieri con alti livelli di qualificazione, tenendo conto che anche una buona quota di giovani italiani con alte qualificazioni professionali è costretta a emigrare, spesso proprio nel Regno Unito, per trovare un lavoro corrispondente alle proprie competenze.

Figura 4.9 – Stranieri (15-64 anni) per titolo di studio nel Regno Unito e in Italia – Anni 2006-2015 (composizione percentuale)

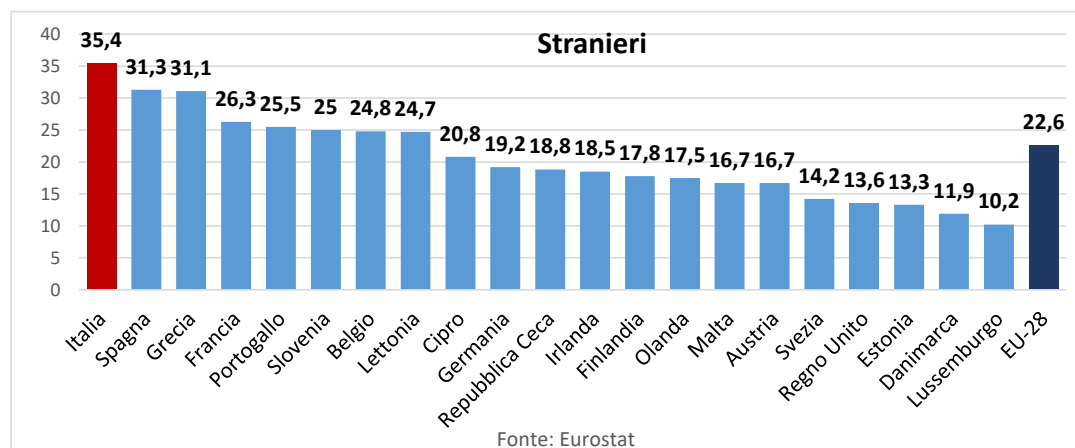


4.8 All'Italia il primato negativo del maggiore tasso di Neet in Europa

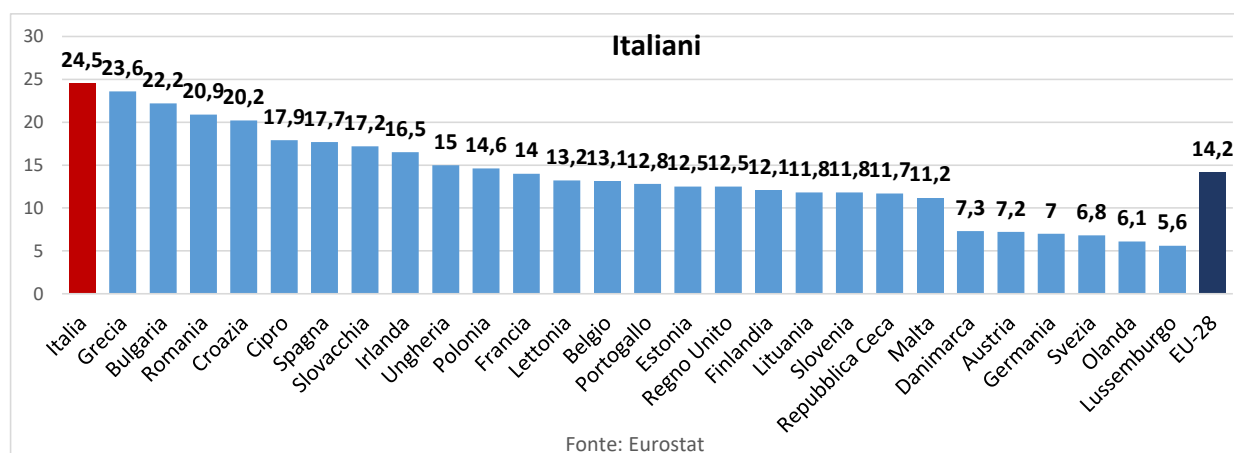
L'Italia ha il non invidiabile primato di essere il paese europeo con la più elevata percentuale di giovani Neet⁴³ (non lavorano, non studiano e non frequentano corsi di formazione professionale) 15-29enni sull'intera popolazione della stessa età, sia tra gli immigrati sia tra gli italiani: il 35,4% dei giovani immigrati e il 24,5% dei giovani italiani è uscito dal percorso scolastico ed è disoccupato o inattivo (figura 4.10).

Un tasso di Neet molto elevato tra gli stranieri si registra anche in Spagna (31,3%) e in Francia (26,3%), mentre il valore di questo indicatore è molto più basso della media europea (22,6%) in Germania (19,2%) e nel Regno Unito (13,6%).

Figura 4.10 – Tasso di Neet (15-29 anni) per cittadinanza nei paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (incidenza percentuale dei Neet sul totale dei giovani della stessa età)



⁴³ NEET: young people Neither in Employment nor in Education and Training.



Le ragioni per le quali i giovani in Italia cadono nello stato di Neet sono molteplici, ma in ogni caso questa condizione circoscrive con una certa precisione quella quota della popolazione giovanile più a rischio di esclusione dal mercato del lavoro e con maggiore difficoltà a transitare dallo studio alla professione.

Tuttavia, il fatto che la percentuale di figli Neet sia molto più elevata tra gli stranieri segnala che questo fenomeno può essere ricondotto, almeno nella maggioranza dei casi, a una condizione di forte esclusione sociale dei giovane e della sua famiglia e a una maggiore marginalità e vulnerabilità dei lavoratori immigrati.

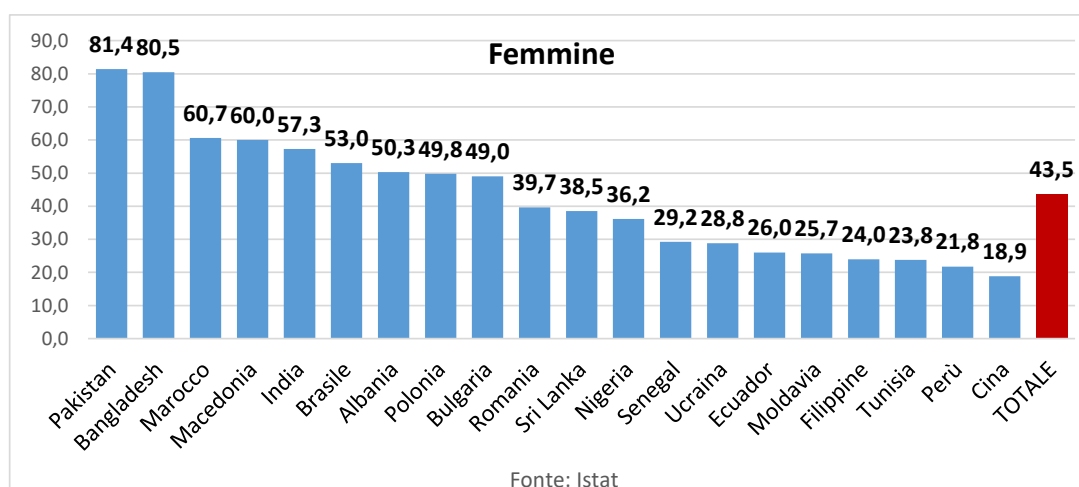
Tuttavia, occorre osservare che i Neet sono identificati per quello che non fanno (non studiano, non sono in formazione e non lavorano), piuttosto che per quali ragioni, involontarie o volontarie, risultano esclusi o si escludono dal circuito formativo o lavorativo. Di conseguenza, comprendono un mix eterogeneo di giovani con livelli di esclusione sociale molto differenziati e che si trovano nelle più diverse condizioni professionali, alcune delle quali basate su scelte individuali, temporanee o determinate dalla fase ciclica negativa della recessione.

In alcuni casi lo stato di Neet non è affatto un indicatore di disagio, per esempio per i giovani appena laureati, che iniziano a prendere contatto con il mondo del lavoro alla ricerca delle migliori opportunità professionali, magari all'estero.

In ogni caso, l'analisi del tasso di Neet per cittadinanza, ci riporta alle considerazioni già riportate precedentemente sulle profonde diversità della propensione al lavoro tra le differenti cittadinanze.

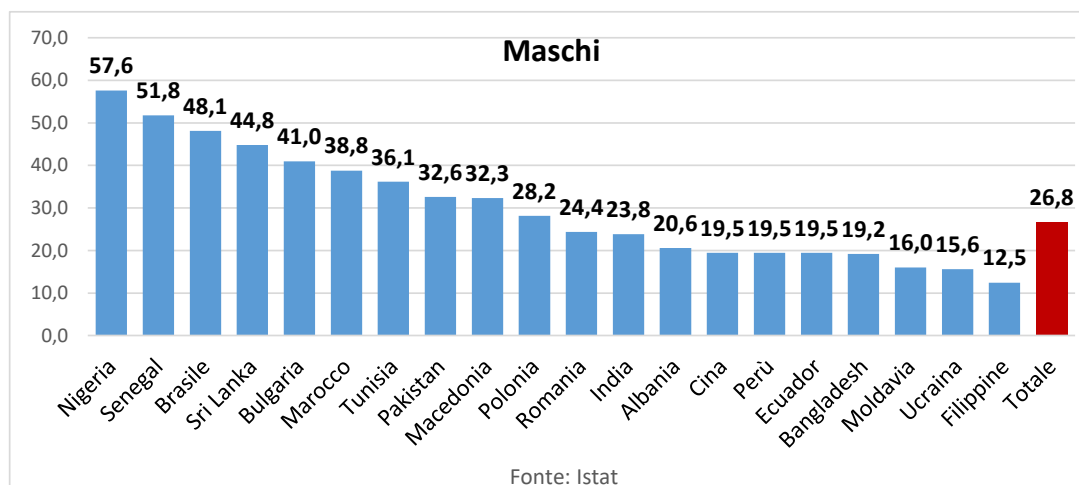
Che la differenza tra il tasso di Neet più elevato e quello più basso delle giovani donne immigrate sia pari a 63 punti percentuali e che le donne del Pakistan e del Bangladesh registrino tassi di Neet superiori all'80%, riporta alle considerazioni sulla segregazione tra le mura domestiche di alcune straniere, già approfondite nel precedente capitolo (vedi paragrafo 3.1) (figura 4.11).

Figura 4.11 – Tasso di Neet degli stranieri (15-29 anni) per paese (primi 20 per numerosità) e sesso in Italia – Anno 2015 (incidenza percentuale dei Neet sul totale dei giovani della stessa età)



Tra i giovani uomini immigrati si registra un differenziale tra il valore massimo e quello minimo relativamente più basso (45 punti percentuali), ma la presenza di giovani con tassi di Neet intorno al 50%, a fronte di una

media del 26,8%, nelle comunità dei nigeriani (57,6%), dei senegalesi (51,8%), dei brasiliani (48,1%) e degli immigrati dello Sri Lanka (44,8%), lascia supporre che vi siano delle criticità legate ai progetti migratorie e alle attività prevalenti degli uomini di queste cittadinanze.

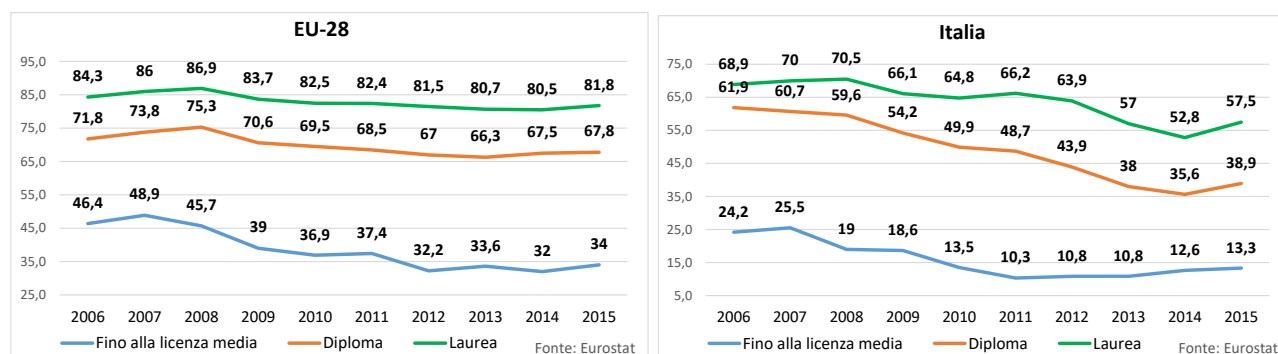


Ma pur tenendo conto dei fattori di criticità legati al paese di cittadinanza, la caratteristica certa dei giovani immigrati italiani è la loro maggiore difficoltà a transitare dallo studio alla professione, che peggiora nel tempo e che costringe, chi non ci riesce, a rimanere nello stato di Neet.

L'analisi del tasso di occupazione degli stranieri che hanno conseguito recentemente un titolo di studio (entro i tre anni precedenti) mostra ovviamente che è maggiore la quota di occupati con la laurea, rispetto al tasso di occupazione di chi ha un diploma oppure ha conseguito al massimo la licenza media, ma il fenomeno più preoccupante è rappresentato dal fatto che il tasso di occupazione in Italia subisce una flessione per tutti i tre livelli d'istruzione di gran lunga superiore a quella che si registra nella media dell'Unione e che il valore di questo tasso è infinitamente più basso della media europea (figura 4.12).

Infatti, dal 2006 al 2015 il tasso d'occupazione dei diplomati italiani diminuisce di 23 punti percentuali (-4 punti nella media UE-28), quello dei laureati di 11 punti (-3 punti in EU-28) e quello di chi ha conseguito la sola licenza media di -11 punti (-3 punti in EU-28); il tasso d'occupazione nel 2015 dei giovani stranieri laureati è pari al 57,5% (81,8% in EU-28, con una differenza di 24 punti percentuali), quello dei diplomati si attesta al 38,9 (67,8% in EU-28, con una differenza di 29 punti) e quello di chi non ha neppure concluso la scuola dell'obbligo al 13,3% (34% in EU-20, con una differenza, con una differenza di 21 punti).

Figura 4.12 – Tasso d'occupazione dei giovani stranieri (20-34 anni) che non studiano e non frequentano corsi di formazione, che hanno conseguito il titolo entro i tre anni precedenti, per titolo di studio nella media dell'Unione e in Italia – Anni 2006-2015 (valori percentuali)

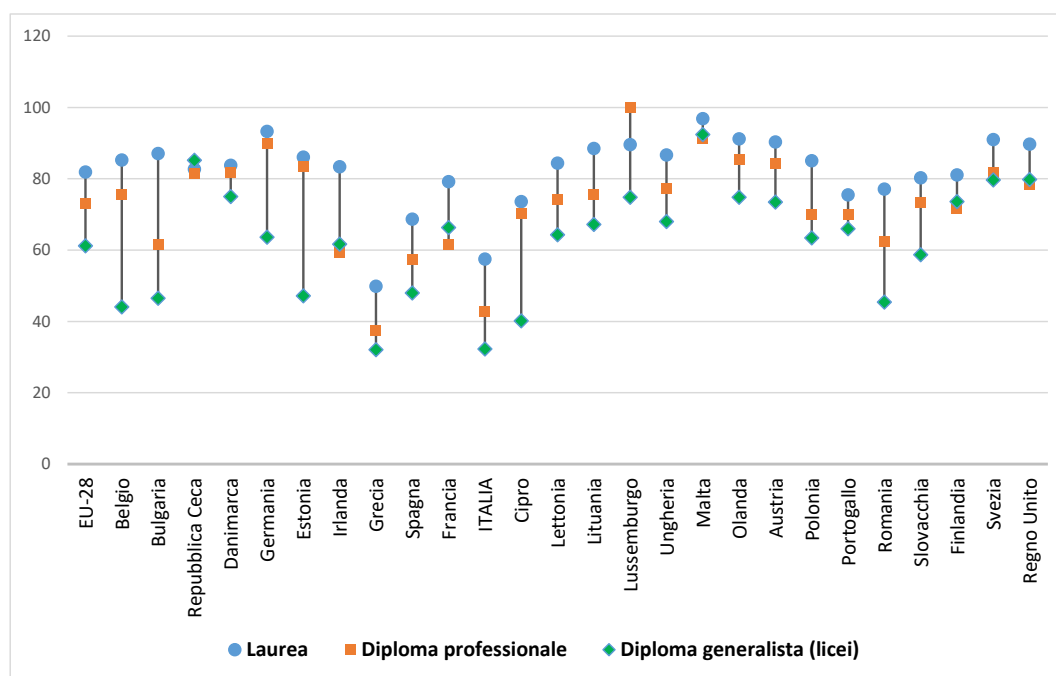


La fase della transizione tra la scuola e il lavoro è quella più critica per i giovani immigrati in Italia e su questo periodo dovrebbero concentrarsi le politiche del lavoro.

A questo fine è utile osservare che in Europa i neodiplomati con una formazione professionale secondaria superiore o post-secondaria non universitaria (i diplomati che hanno conseguito il titolo in una scuola profes-

sionale o attraverso corsi di formazione professionale per l'acquisizione della qualifica o del diploma professionale) hanno registrato sistematicamente tassi di occupazione più elevati rispetto a quelli con una istruzione generale secondaria superiore o post-secondaria non universitaria (i diplomati nei diversi tipi di licei). Il grafico e la tavola successivi mostra che tale evidenza è valida anche per l'Italia, dove però si registrano i tassi di occupazione più bassi di tutti i paesi europei, in compagnia della Grecia (figura 4.13 e tavola 4.9).

Figura 4.13 – Tasso d'occupazione dei giovani stranieri (20-34 anni) che non studiano e non frequentano corsi di formazione, che hanno conseguito il titolo entro i tre anni precedenti, per titolo di studio, nei paesi EU-28 – Anno 2015 (valori percentuali)



Questa evidenza mostra che l'apprendistato e altri tipi di corsi d'istruzione professionale (istituti tecnici e percorsi per la qualifica e il diploma professionale) forniscono agli studenti le conoscenze, il know-how, l'abilità e le competenze richieste dalle imprese e aumentano la probabilità dei diplomati di trovare un lavoro in tempi brevi. Sono considerazioni che dovrebbero essere tenute in conto in Italia, dove la formazione professionale è generalmente di bassa qualità e l'apprendistato duale per la qualifica e il diploma professione è scarsamente diffuso, con la sola eccezione della provincia di Bolzano, dove il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) nel 2015 è pari all'11,9% (40,3% nella media italiana) e quello di occupazione giovanile raggiunge il 30,8% (15,6% nella media Italiana).

Ciò dimostra che per affrontare efficacemente l'emergenza occupazionale giovanile in Italia, in particolare degli stranieri, occorre intervenire innanzitutto nella scuola per favorire l'utilizzo dell'apprendistato per il conseguimento della qualifica e del diploma professionale come canale formativo parallelo e di uguale dignità a quello dei licei, degli istituti tecnici e professionali e della formazione professionale regionale⁴⁴.

Figura 4.9 – Tasso d'occupazione dei giovani stranieri (20-34 anni) che non studiano e non frequentano corsi di formazione, che hanno conseguito il titolo entro i tre anni precedenti, per titolo di studio, nei paesi EU-28 – Anno 2015 (valori percentuali)

	Fino alla licenza media	Diploma generalista (licei)	Diploma professionale	Laurea	Totale
EU-28	45,5	61,2	73,0	81,9	75,8
Belgio	42,6	44,1	75,6	85,3	77,9
Bulgaria	:	46,5	61,5	87,1	73,6
Repubblica Ceca	:	85,2	81,5	82,7	82,0
Danimarca	:	75,0	81,8	83,8	80,5
Germania	45,8	63,6	90,0	93,3	88,9
Estonia	:	47,2	83,5	86,1	79,2
Irlanda	:	61,7	59,4	83,4	75,0

⁴⁴ Cfr. Roberto Cicciomessere, *Il sistema duale di apprendistato per fronteggiare la disoccupazione giovanile: il modello della Provincia autonoma di Bolzano*, Italia Lavoro, agosto 2013.

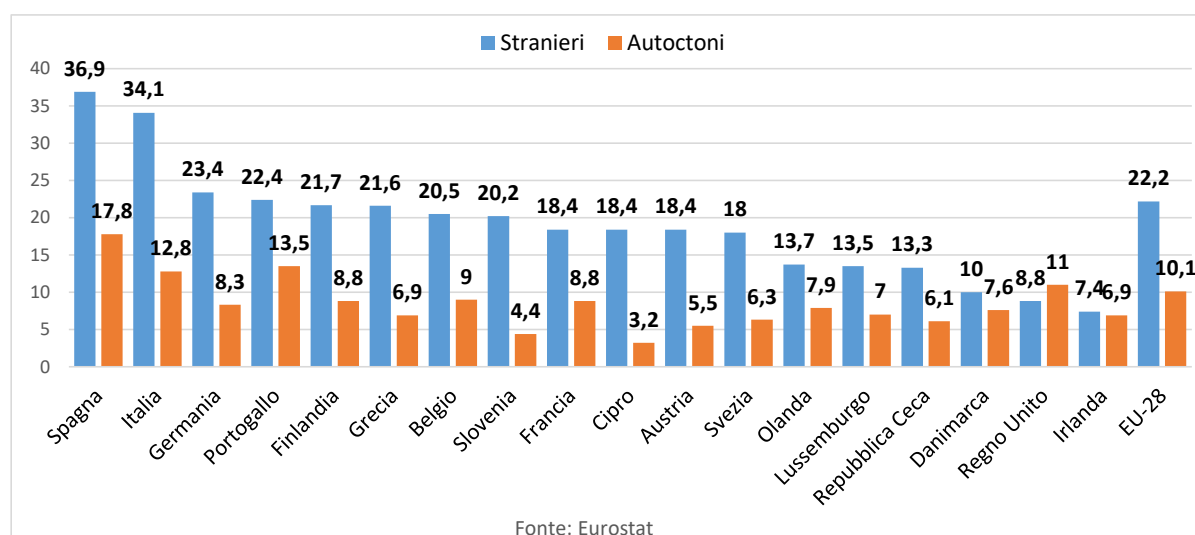
	Fino alla licenza media	Diploma generalista (licei)	Diploma professionale	Laurea	Totale
Grecia	39,4	32,1	37,5	49,9	45,0
Spagna	40,4	48,0	57,4	68,7	62,2
Francia	35,9	66,3	61,7	79,2	70,8
Italia	35,0	32,3	42,7	57,5	48,3
Cipro	:	40,2	70,3	73,6	68,8
Lettonia	:	64,3	74,2	84,4	78,6
Lituania	:	67,2	75,6	88,5	81,1
Lussemburgo	65,6	74,8	100,0	89,6	83,5
Ungheria	:	68,0	77,3	86,7	80,0
Malta	:	92,4	91,2	96,9	94,8
Olanda	65,2	74,8	85,5	91,2	86,5
Austria	:	73,5	84,3	90,3	86,7
Polonia	:	63,4	70,0	85,1	76,8
Portogallo	54,2	66,0	70,1	75,5	70,5
Romania	:	45,4	62,4	77,1	68,0
Slovacchia	:	58,7	73,5	80,3	75,2
Finlandia	:	73,6	71,6	81,1	75,5
Svezia	62,6	79,7	81,6	91,0	85,5
Regno Unito	59,7	79,8	78,5	89,7	85,1

Fonte: Eurostat (edat_lfse_31)

4.9 L'abbandono scolastico degli stranieri è molto elevato in Italia, ma si sta riducendo molto velocemente

La quota di giovani stranieri residenti in Italia che hanno abbandonato prematuramente gli studi⁴⁵ – percentuale della popolazione in età 18-24 anni che non ha titoli scolastici superiori alla licenza media, non è in possesso di qualifiche professionali ottenute in corsi con durata di almeno 2 anni e non frequenta né corsi scolastici né attività formative – è pari al 34,1% (12,8% tra gli italiani), valore superiore di oltre 9 punti percentuali rispetto a quello che si registra nella media europea (22,2%) (figura 4.14).

Figura 4.14 – Giovani stranieri che hanno abbandonato prematuramente gli studi (18-24 anni) nei paesi EU-28 – Anno 2015
(incidenza percentuale sulla popolazione della stessa età)



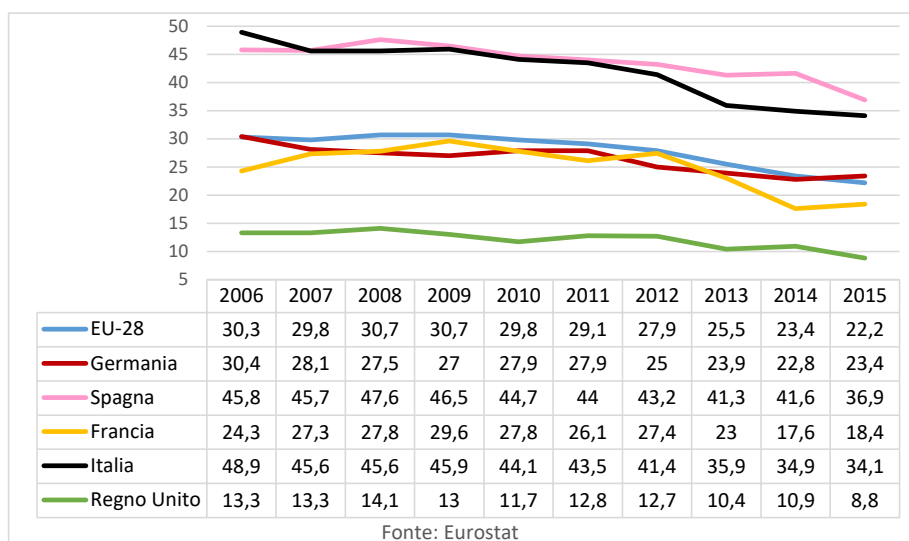
⁴⁵ La *Strategia Europa 2020* ha posto, tra gli obiettivi da raggiungere nel campo dell'istruzione e della formazione, la riduzione al di sotto del 10% della quota di abbandoni scolastici/formativi precoci (*early leavers from education and training*).

Solo in Spagna si registra un tasso di abbandono scolastico degli stranieri superiore (36,9%) e in Germania il valore di questo indicatore (23,4%) è superiore a quello della media europea.

Non sorprende che nel Regno Unito, grazie all'ampia presenza di immigrati altamente qualificati, il fenomeno della dispersione scolastica tra gli stranieri sia insignificante (8,8%) e persino inferiore a quello che si manifesta tra i britannici. A questo proposito, l'Italia è anche il paese dove si registra il più alto differenziale tra il tasso di abbandono scolastico degli immigrati e quello degli autoctoni (21 punti percentuali), a testimonianza della scarsa efficacia delle politiche di sostegno nei confronti degli studenti scoraggiati.

Bisogna riconoscere che in Italia, nonostante si registri uno dei più alti tassi di dispersione scolastica, il valore di questo indicatore negli ultimi dieci anni ha subito una netta flessione di quasi 15 punti percentuali, superiore a quella degli altri grandi paesi e della media europea (-8 punti) (figura 4.15).

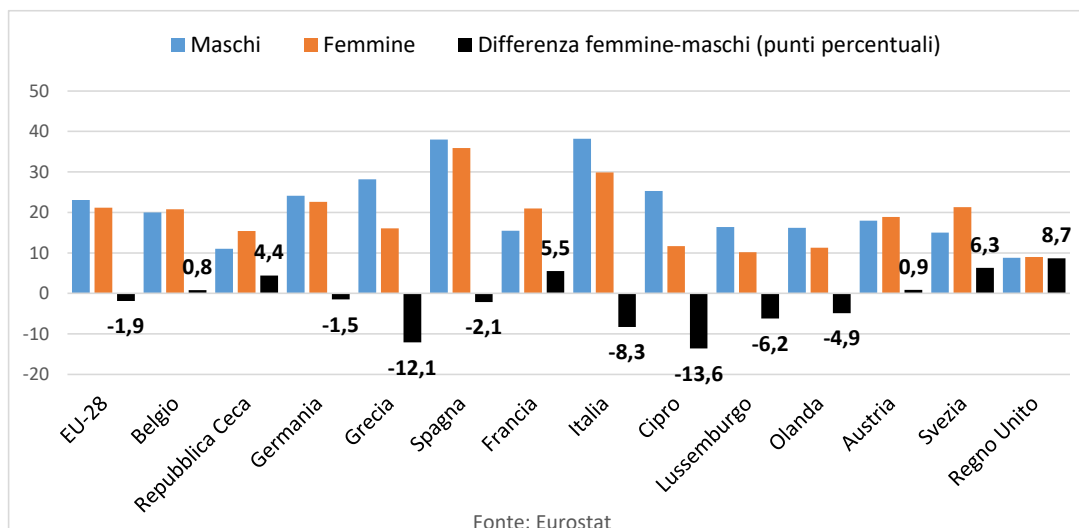
Figura 4.15 – Giovani stranieri che hanno abbandonato prematuramente gli studi (18-24 anni) in alcuni paesi EU-28 – Anni 2006-2015 (incidenza percentuale sulla popolazione della stessa età)



Anche tra gli stranieri, il fenomeno dell'abbandono scolastico interessa maggiormente i giovani uomini, dal momento che quello delle donne è in Europa mediamente inferiore di quasi due punti percentuali: i differenziali maggiori di genere si osservano a Cipro (-13,6 punti), in Grecia (-12,1 punti) e in Italia (-8,3 punti), mentre in Svezia e in Francia il tasso di dispersione scolastica è maggiore tra le giovani donne (figura 4.16).

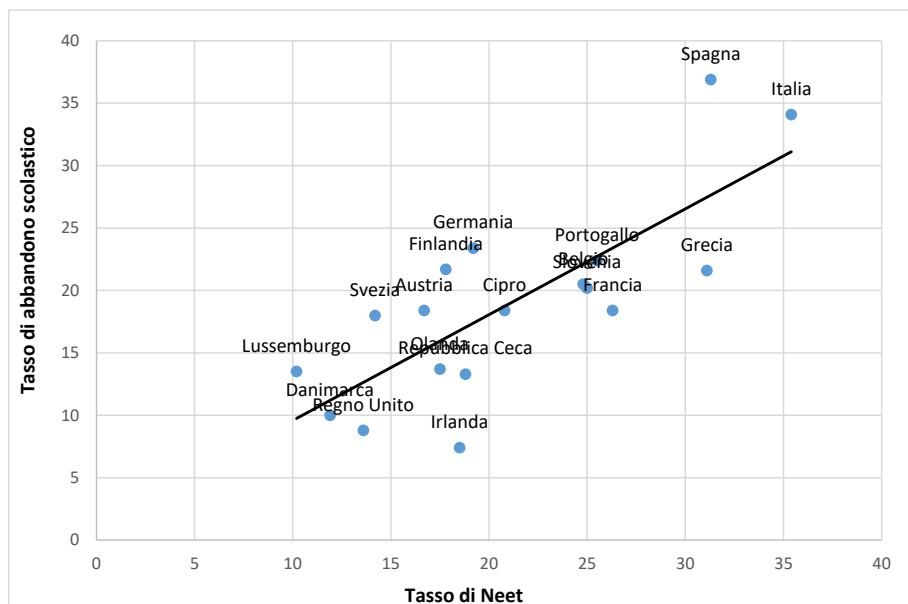
Questo fenomeno si spiega, come è stato osservato più volte in questo lavoro, con la maggiore propensione delle ragazze, italiane o immigrate, a proseguire gli studi e con un maggiore rendimento scolastico.

Figura 4.16 – Giovani stranieri che hanno abbandonato prematuramente gli studi (18-24 anni) per sesso nei paesi EU-28 – Anno 2015 (incidenza percentuale sulla popolazione della stessa età)



La forte e attesa relazione (indice di correlazione: 0,78) tra tasso di Neet e tasso di abbandono scolastico degli immigrati, rappresentata nel grafico successivo, segnala che i due fenomeni sono solo una diversa manifestazione del disagio sociale di una quota significativa dei giovani immigrati, che la scuola non riesce a contrastare, anche perché sta perdendo sempre più il suo ruolo di ascensore sociale, anche in paesi con una popolazione d'immigrati in gran parte altamente qualificata, come il Regno Unito. (figura 4.17). Si può supporre da questa evidenza che uno dei fattori che può spiegare l'alto tasso di Neet in Italia sia l'elevato tasso di dispersione scolastica che si registra nel nostro paese, in particolare fra le persone che non lavorano (disoccupati o inattivi). Una maggiore diffusione dell'apprendistato, soprattutto quello per il conseguimento della qualifica o del diploma professionale, potrebbe contribuire a ridurre l'abbandono scolastico e il tasso di Neet.

Figura 4.17 – Tasso di Neet e d'abbandono scolastico nei paesi EU-28 – Anno 2015 (valori percentuali)



Anche i centri per l'impiego potrebbero intervenire per contrastare il fenomeno dei *drop out*, nell'ambito delle proprie competenze per il diritto dovere all'istruzione e formazione, a condizione che ricevano tempestivamente dalle Regioni le informazioni sui giovani che abbandonano prematuramente gli studi. Infatti, le politiche di contrasto del fenomeno della dispersione scolastica è di quasi esclusiva competenza delle Regioni, ma non tutte dispongono di anagrafi con le informazioni aggiornate dei *drop out* e, tra queste, solo poche hanno approntato i sistemi di trasmissione telematica dei nominativi e delle informazioni ai centri per l'impiego.

4.10 L'integrazione scolastica: il 27% è respinto (14% tra gli italiani)

Le evidenze emerse nel paragrafo precedente sulle difficoltà che incontrano gli immigrati nella scuola sono confortate da una recente indagine dell'Istat sulle criticità dell'integrazione scolastica delle seconde generazioni⁴⁶: per gli stranieri la quota di non ammessi alla classe successiva della scuola secondaria di primo grado (8,7%) è più elevata rispetto a quella che si riscontra per gli italiani (2,7%); gli studenti stranieri conseguono punteggi inferiori alla media in tutte le classi, anche se i risultati degli stranieri nati in Italia sono migliori di quelli dei ragazzi nati all'estero (dalle prove INVALSI emerge che il divario di punteggio medio tra studenti italiani e studenti di origine straniera è minore nella prova di matematica rispetto a quella di Italiano⁴⁷). Come si può osservare nella tabella successiva, solo il 49% dei nati all'estero viene inserito in una classe adeguata alla propria età, il 38,8% dichiara di essere stato iscritto nella classe immediatamente precedente e il 12,2% in classi in cui l'età teorica di frequenza è di almeno 2 anni inferiore a quella del ragazzo (tavola 4.10). L'inserimento in ritardo è maggiore per chi si è iscritto in una scuola secondaria di secondo grado (77), mentre nella scuola secondaria di primo grado è stato regolare il 57,8% degli inserimenti.

⁴⁶ Istat, *L'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni*, 2016.

⁴⁷ Cfr. ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi*, Rapporto Nazionale A.s. 2013/2014, a cura di Mariagrazia Santagati e Vinicio Ongini (Miur). Quaderni ISMU, 1/2015

La maggiore quota di studenti iscritti in regola si registra tra albanesi (59,1%), marocchini (57,6%) ed ecuadoriani (57%), mentre le maggiori quote d'iscritti con ritardo si osservano tra i cinesi (78,7%), moldavi (67,4%) e filippini (62,8%).

Tavola 4.10 – Alunni stranieri nelle scuole secondarie per iscrizione regolare o in ritardo per tipo di scuola di primo inserimento e principali cittadinanze straniere – Anno 2015 (valori percentuali)

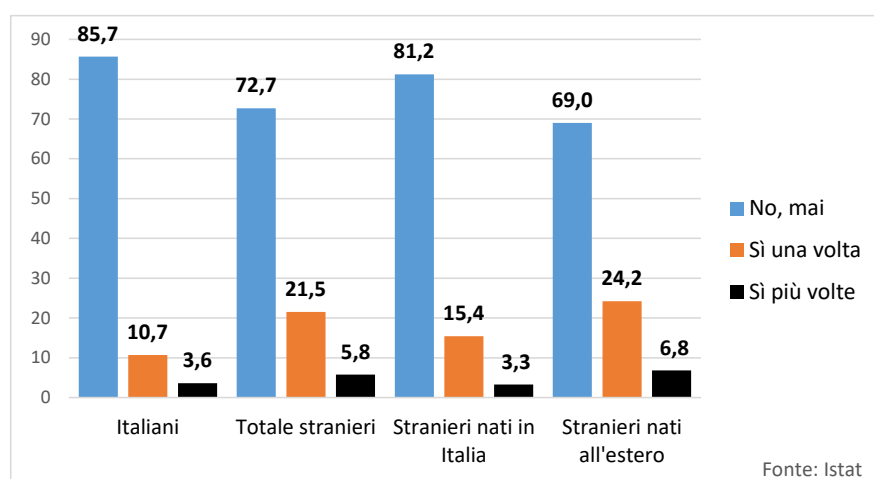
	Totale			Inserimento in scuola secondaria di primo grado			Inserimento in scuola secondaria di secondo grado		
	Regolare	Ritardo di 1 anno	Ritardo di 2 anni e più	Regolare	Ritardo di 1 anno	Ritardo di 2 anni e più	Regolare	Ritardo di 1 anno	Ritardo di 2 anni e più
Albania	59,1	34,7	6,2	64,5	32,3	3,2	28,4	48,4	23,2
Romania	49,2	42,1	8,6	53,9	39,6	6,4	25,1	55,1	19,8
Ucraina	52,1	38,0	9,9	61,6	34,0	4,4	35,9	44,7	19,4
Moldova	32,6	50,2	17,2	40,3	50,2	9,6	21,3	50,3	28,4
Cina	21,4	45,2	33,5	31,8	45,9	22,3	7,9	44,2	47,9
Filippine	37,1	42,2	20,6	50,2	37,4	12,3	17,7	49,4	32,9
India	43,9	42,4	13,8	53,6	39,2	7,1	23,5	48,9	27,6
Marocco	57,6	33,1	9,3	65,7	30,0	4,3	17,6	48,4	33,9
Ecuador	57,0	33,2	9,8	67,2	29,4	3,4	28,1	43,8	28,1
Perù	43,3	38,2	18,5	60,3	34,5	5,2	23,0	42,7	34,3
Altra cittadinanza	50,2	36,1	13,7	60,9	33,0	6,0	23,0	43,8	33,2
Totale cittadinanze	49,0	38,8	12,2	57,8	35,9	6,3	23,0	47,2	29,7

Fonte: Istat, Indagine sull'integrazione delle seconde generazioni

Per quanto riguarda il rendimento scolastico, l'indagine dell'Istat conferma che gli alunni stranieri, compresi quelli nati in Italia, al termine dell'anno scolastico vengono respinti con maggiore frequenza di quelli italiani. Infatti, mentre solo il 14,3% degli studenti italiani ha ripetuto uno o più anni scolastici, questa quota sale al 27,3% tra gli alunni stranieri (*figura 4.18 e tavola 4.11*).

Si registra una netta differenza nel rendimento tra gli stranieri nati in Italia e quelli nati all'estero: i primi fanno registrare percentuali più vicine a quelle degli italiani (18,7%, a fronte del 14,3% dei nativi), mentre i secondi hanno ripetuto l'anno scolastico nel 24,2% dei casi.

Figura 4.18 – Alunni stranieri nelle scuole secondarie che hanno dovuto ripetere o meno anni scolastici in Italia, per cittadinanza e paese di nascita (a) – Anno 2015 (valori percentuali)



La quota di coloro che hanno dovuto ripetere uno o più anni scolastici è, come ci si poteva attendere, più elevata nelle scuole secondarie di secondo grado (in maggioranza istituti tecnici e professionali), perché le difficoltà linguistiche diventano un ostacolo ancora maggiore per la comprensione di materie più complesse. Il 21,9% degli italiani ha dovuto ripetere almeno un anno scolastico, mentre questa percentuale sale al 28,8% tra gli stranieri nati in Italia e al 37,5% tra i nati all'estero.

Tavola 4.11 – Alunni stranieri nelle scuole secondarie che hanno dovuto ripetere o meno anni scolastici in Italia, per tipo di scuola, cittadinanza e paese di nascita (a) – Anno 2015 (valori percentuali)

	Secondarie di I grado				Secondarie di II grado			
	No, mai	Sì una volta	Sì più volte	Totale	No, mai	Sì una volta	Sì più volte	Totale
Alunni italiani	95,2	3,9	0,8	100,0	78,0	16,1	5,8	100,0
Alunni stranieri	81,1	16,0	2,8	100,0	64,2	27,1	8,8	100,0
- nati in Italia	85,7	12,3	1,9	100,0	71,2	22,3	6,5	100,0
- nati all'estero	77,3	19,1	3,6	100,0	62,5	28,2	9,3	100,0

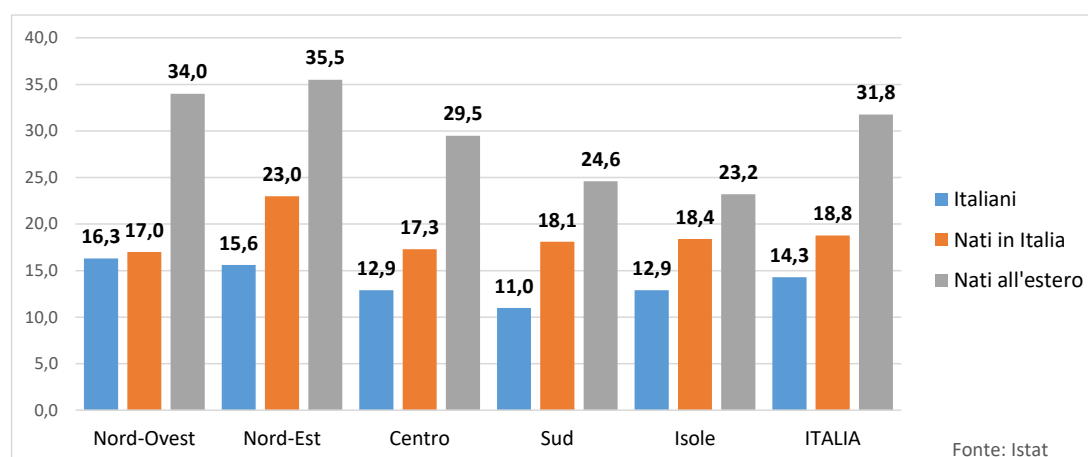
Nota: (a) Sono esclusi gli studenti stranieri nati all'estero arrivati in Italia da 1 anno o meno.

Fonte: Istat, Indagine sull'integrazione delle seconde generazioni

Nel Mezzogiorno si registrano le migliori le performance scolastiche dei ragazzi stranieri: gli alunni nati in Italia che hanno dovuto ripetere uno o più anni scolastici sono pari al 18,1% nelle regioni del Sud, mentre questa quota di ripetenti sale al 23% nel Nord-Est e una differenza ancora maggiore si registra per quelli nati all'estero (24,6% nel Sud e 35,5% nel Nord-Est) (figura 4.19).

Si possono avanzare due possibili spiegazioni del fenomeno: a) nel Mezzogiorno, dove sono più contenuti sia il numero sia l'incidenza di ragazzi di origine straniera nelle scuole, è possibile avviare più facilmente percorsi scolastici virtuosi; b) nel Sud i docenti sono meno severi rispetto al Nord (la quota di italiani ripetenti è inferiore a quella delle regioni settentrionali) e questo vale anche per gli stranieri.

Figura 4.19 - Alunni che hanno dovuto ripetere uno o più anni scolastici per cittadinanza, paese di nascita e ripartizione territoriale - Anno 2015 (valori percentuali)



4.11 Immigrati: da emergenza a opportunità. Il lavoro degli stranieri vale l'8,7% del PIL: 100 miliardi l'anno

È vasta la letteratura internazionale sul contributo economico degli immigrati ai conti pubblici nazionali, ma solo l'OCSE ha realizzato uno studio comparato che analizza il contributo netto delle famiglie immigrate, negli anni tra il 2007 e il 2009, per 27 paesi, come differenza tra imposte e contributi pagati e trasferimenti monetari e spesa per istruzione e sanità ricevuti: il saldo è positivo in 20 paesi, ma piuttosto contenuto (0,35% del PIL all'anno in media), salvo in alcuni Stati come il Lussemburgo (2%), la Svizzera (1,9%) e l'Italia (0,98%) dove i flussi migratori sono recenti e composti prevalentemente da persone in età lavorativa che, di conseguenza, apportano un maggiore contributo positivo per le imposte e i contributi pagati.

Gran parte degli studi sull'Italia concordano nel valutare come positivo l'impatto sui conti pubblici dell'immigrazione⁴⁸. Nel 2009 la Banca d'Italia stimò che gli immigrati fornivano un contributo netto positivo al bilancio della PA di 10,6 miliardi, determinato dal saldo tra 20,8 miliardi di entrate fiscali e contributive e di 10,2 miliardi di spese per l'istruzione, le pensioni, la sanità e i sostegni al reddito⁴⁹.

⁴⁸ Cfr. Stefania Gabriele, *Dare e avere: migrazioni, bilancio pubblico e sostenibilità*, in Laura Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti: il ruolo delle regioni*, ISSIRFA-CNR, Giuffrè, 2012.

⁴⁹ Cfr. Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2008*, Roma, 2009.

Devillanova calcola, in uno studio dell'ISMU del 2011⁵⁰, il beneficio fiscale netto (la differenza fra i trasferimenti ricevuti dal settore pubblico e quanto pagato al settore pubblico) per le famiglie di immigrati e italiani: 2.500 euro annui in meno rispetto alle famiglie italiane per imposte e contributi e 5.800 euro annui in meno per le spese (pensioni, istruzione e sanità).

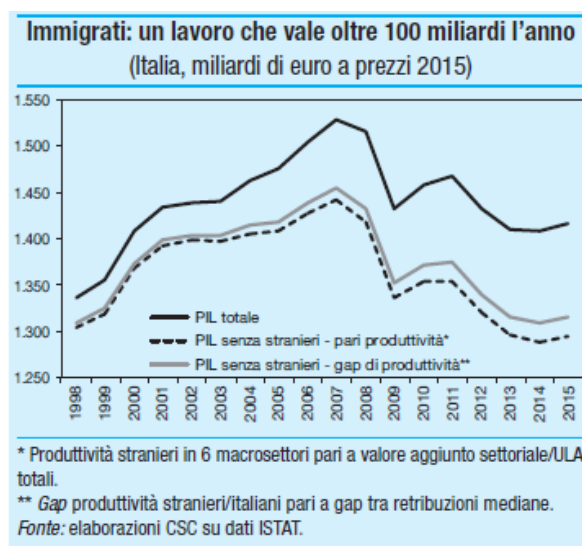
Secondo Rizza, Romanelli e Sartor⁵¹ il fenomeno dell'immigrazione ha avuto, nel 2009, un impatto positivo sulla finanza pubblica per circa 12 miliardi di euro, derivante da un gettito fiscale e contributivo pari a 24,9 miliardi (il 4,5% del totale) e una spesa per la PA di 12,6 miliardi (il 2,7%).

Si concentra, invece, sugli equilibri del sistema pensionistico lo studio di Flavia Coda Moscarola e dell'ex ministro del lavoro Elsa Fornero⁵²: il saldo positivo netto di oggi, attribuibile al contributo degli attuali immigrati nel pagare le pensioni degli italiani, con molta probabilità non sarà mai restituito⁵³. Man mano che questi cittadini stranieri raggiungeranno i requisiti pensionistici, sopraggiungerà un nuovo flusso di contributi, a carico anche dei migranti di seconda generazione, che coprirà i costi delle pensioni future eventualmente versate agli immigrati stessi. Secondo il presidente dell'INPS Tito Boeri i contributi versati dai lavoratori immigrati che non riceveranno mai sotto forma di pensione, perché sono rientrati nel paese d'origine, sono già oggi circa 3 miliardi e aumentano al ritmo di 375 milioni l'anno⁵⁴.

Più problematico è lo studio di Pellizzari⁵⁵, che considera anche i beneficiari di prestazioni di welfare municipale che non sono presi in considerazione dagli altri lavori: dal momento che gli immigrati si concentrano nelle aree più ricche del Paese e sono occupati in lavori meno qualificati e remunerati rispetto a quelli dei nativi, usufruiscono maggiormente del welfare municipale rivolto alle persone svantaggiate e povere. Tuttavia, gli stranieri non rappresentano a livello aggregato un costo per le finanze pubbliche, ma nelle aree del Nord ricevono trasferimenti netti maggiori di quelli degli autoctoni. E ciò potrebbe alimentare reazioni xenofobe.

Lo studio più recente su questo argomento è stato sviluppato dal Centro Studi Confindustria (CSC) nel giugno del 2016⁵⁶: stima l'apporto di lavoro degli stranieri alla creazione di valore aggiunto. "Dal 1998 al 2007 il PIL totale italiano è salito del 14,4% in termini reali (+1,5% in media all'anno), ma senza gli stranieri sarebbe salito solo del 10,5% (1,1% medio annuo); nei successivi sette anni di crisi (2008-2015) il PIL complessivo è calato del 7,3%, ma sarebbe sceso ancora di più, ovvero del 10,3%, senza i lavoratori immigrati" (figura 4.20).

Figura 4.20 – PIL totale, con e senza stranieri – Anni 1998-2015 (miliardi di euro)



⁵⁰ Cfr. Carlo Devillanova, *I costi dell'immigrazione per la finanza pubblica*, in Fondazione ISMU, *Sedicesimo rapporto sulle migrazioni 2010*, Franco Angeli, Milano, 2011.

⁵¹ Cfr. Pietro Rizza, Marzia Romanelli e Nicola Sartor, *Immigrati e italiani: le disuguaglianze nel dare e nell'avere tra welfare e fiscalità*, in Giuseppe Sciortino, Nicola Sartor e Chiara Saraceno, *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁵² Cfr. Flavia Coda Moscarola e Elsa Fornero, *Immigrazione: quale contributo alla sostenibilità del sistema previdenziale?*, in Massimo Livi Bacci (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2005.

⁵³ Non è consentito richiedere la restituzione dei contributi versati prima che siano maturati i requisiti pensionistici.

⁵⁴ Il Sole 24 Ore, *Boeri: da immigrati "tesoretto" di tre miliardi di contributi pensionistici non riscossi*, 29 settembre 2015.

⁵⁵ Cfr. Massimo Pellizzari, *The use of welfare by migrants in Italy*, IZA DP N. 5613, Discussion Paper Series, 2011.

⁵⁶ Confindustria, *op. cit.*, pp. 46-48.

“Il loro contributo al PIL ha raggiunto i 98 miliardi di euro nel 2008 (a prezzi 2015), pari al 6,5% del totale, in forte aumento dal 2,3% del 1998. Tale incremento spiega il 37,4% dell’espansione del reddito prodotto nel Paese dal 1998 al 2008. Il peso economico del lavoro straniero ha continuato a crescere durante la crisi, superando i 120 miliardi nel 2015, l’8,7% del PIL complessivo”.

Il contributo degli immigrati varia molto tra i settori economici: 11,7% in agricoltura; 9,6% nell’industria in senso stretto; 16,5% nelle costruzioni; 9,8% nel commercio, ristorazione e alberghi; 4,4% negli altri servizi, 47,6% nei servizi sociali e alle persone, che includono le collaborazioni domestiche (*tavola 4.12*).

“Il contributo al PIL stimato del lavoro straniero si riduce assumendo una produttività per gli immigrati inferiore a quella media. Tuttavia rimane ampio (7,2% nel 2015, equivalente a 101 miliardi di euro), pur nell’ipotesi estrema di un differenziale di produttività pari a quello osservato per le retribuzioni”.

Tavola 4.12 – Il contributo degli stranieri al valore aggiunto per settore economico – Anno 2015 (milioni di euro)

Il contributo al valore aggiunto varia tra settori (Valore aggiunto al costo dei fattori generato in Italia dagli stranieri, milioni di euro, 2015)				
	Produttività stranieri pari a quella degli italiani		Differenziale di produttività pari a quello retributivo	
	livello	quota %*	livello	quota %*
Agricoltura	4,2	11,7	3,8	10,6
Industria in senso stretto	25,7	9,6	21,4	8,0
Costruzioni	11,6	16,5	10,5	15,0
Commercio, alberghi e ristoranti	20,9	9,8	18,8	8,8
Servizi sociali e alle persone	27,4	47,6	20,5	35,6
Altri servizi	33,8	4,4	27,1	3,5
Totale	124	8,7	102	7,2
<i>per memoria:</i>				
PIL Italia 2015	1.417			
* Sul totale del settore. Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.				

Gli autori dello studio di CSC avvertono che l’esercizio di stima è statico, nel senso che quantifica il contributo dell’immigrazione come se i lavoratori stranieri colmassero vuoti occupazionali settoriali predeterminati e non influenzassero il mercato del lavoro per la popolazione autoctona. “In pratica, si assume che in assenza di immigrazione mancherebbe tutto l’input di lavoro fornito dagli stranieri e che il numero, la distribuzione e la produttività degli italiani sarebbero pari a quelli osservati in presenza d’immigrazione”. Questa ipotesi non tiene conto, in primo luogo, di quegli effetti di “concorrenzialità” e di “complementarietà” tra lavoro straniero e autoctono. A questo riguardo, l’esercizio del CSC, “da un lato, sovrastima il contributo dell’immigrazione al PIL nella misura in cui gli stranieri “portano via posti di lavoro” a una fetta di italiani, ma, dall’altro, lo sotto-stima perché non cattura eventuali complementarietà che generano maggiori e migliori opportunità occupazionali per gli autoctoni”. Tuttavia, gli studi rilevano scarsa evidenza di fenomeni di “concorrenzialità” tra lavoro straniero e autoctono e confermano che in Italia a prevalere è un ruolo di complementarietà dei lavoratori stranieri.

Inoltre, dietro la capacità di assorbimento dell’offerta di lavoro straniera vi sono adeguamenti della struttura produttiva: “questi potrebbero consistere, in un paese come l’Italia che attrae soprattutto lavoratori stranieri poco qualificati, sia in uno spostamento verso settori a più elevato contenuto di lavoro a bassa qualifica sia in un aumento, all’interno di ogni settore, dell’intensità di lavoro poco qualificato. Nella misura in cui questi cambiamenti sono avvenuti, il nostro esercizio sovrastima l’effetto dell’immigrazione, in quanto senza quest’ultima nella nostra economia sarebbe più elevato il peso di produzioni a elevata creazione di valore aggiunto”.

“Infine, un altro elemento ‘dinamico’ che non è preso in considerazione nell’esercizio del CSC e che potrebbe determinare una sottostima dell’effetto dell’immigrazione sul PIL, è la capacità di molti immigrati di avviare attività di lavoro autonomo e imprenditoriale, contribuendo alla generazione di nuova ricchezza e occupazione”.

4.12 Le rimesse all'estero degli immigrati: -0,3% del PIL

Secondo i dati della Banca d'Italia⁵⁷, elaborati da CSC, le rimesse degli immigrati trasferite dall'Italia ai paesi d'origine attraverso i canali ufficiali (banche, poste, *money transfer operator*) sono aumentate da 0,8 miliardi del 1995 a 7,4 miliardi del 2011, per diminuire a 5,3 miliardi del 2015 (*figura 4.20*).

A questi valori occorre aggiungere le rimesse attraverso canali informali che fanno aumentare l'importo totale tra il 10% e il 30%, a seconda del modello di stima adottato⁵⁸ (*tavola 4.13*).

Le rimesse verso l'Italia degli italiani sono, invece, abbastanza modeste (circa 500 milioni) e di conseguenza il flusso netto è negativo (-0,3% del PIL nel 2015).

Figura 4.21 – Rimesse verso l'estero – Anni 1995-2015 (milioni di euro, saldi in % del PIL)

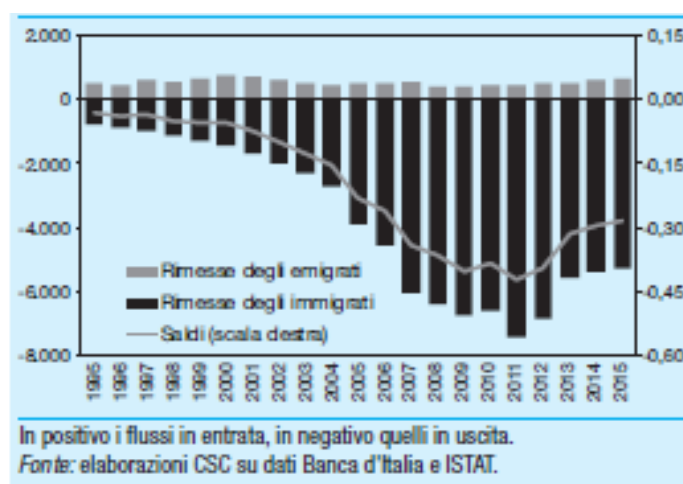


Tavola 4.13 – Stima del flusso di rimesse all'estero comprensivo della componente informale – Anni 2005-2014 (milioni di euro e valori percentuali)

	Rimesse ufficiali	Rimesse informali modello 1	Rimesse informali modello 2	Flusso totale modello 1	Flusso totale modello 2	Quota di informale modello 1	Quota di informale modello 2
2005	3.901	2.026	635	5.927	4.536	34,2	14,0
2006	4.529	2.404	736	6.933	5.265	34,7	14,0
2007	6.044	2.578	748	8.622	6.792	29,9	11,0
2008	6.377	2.801	845	9.178	7.222	30,5	11,7
2009	6.748	2.633	741	9.381	7.489	28,1	9,9
2010	6.572	2.725	777	9.297	7.349	29,3	10,6
2011	7.394	2.771	758	10.165	8.152	27,3	9,3
2012	6.833	2.420	647	9.253	7.480	26,2	8,6
2013	5.546	2.428	617	7.974	6.163	30,4	10,0
2014	5.334	2.510	665	7.844	5.999	32,0	11,1

Fonte: Banca d'Italia

La forte flessione del valore delle rimesse negli ultimi anni è da addebitare principalmente al crollo di quelle verso la Cina, dal valore massimo di 2,7 miliardi del 2012 a 557 milioni del 2015: questo paese è sceso al secondo posto, preceduto dalla Romania (848 milioni) e seguito dal Bangladesh (435 milioni) e dalle Filippine (355 milioni) (*figura 4.22*). Secondo il CSC, “Il crollo dei trasferimenti verso la Cina si spiega, peraltro, con gli effetti di un’indagine della polizia tributaria nei confronti di una società di *money transfer* che ha trasferito in Cina un totale stimato di 4,5 miliardi di euro tra il 2007 e il 2010, anche di provenienza illecita, per acquistare e importare in Italia merce cinese a basso costo senza dichiararla in dogana, evadendo così le tasse”⁵⁹. Non si

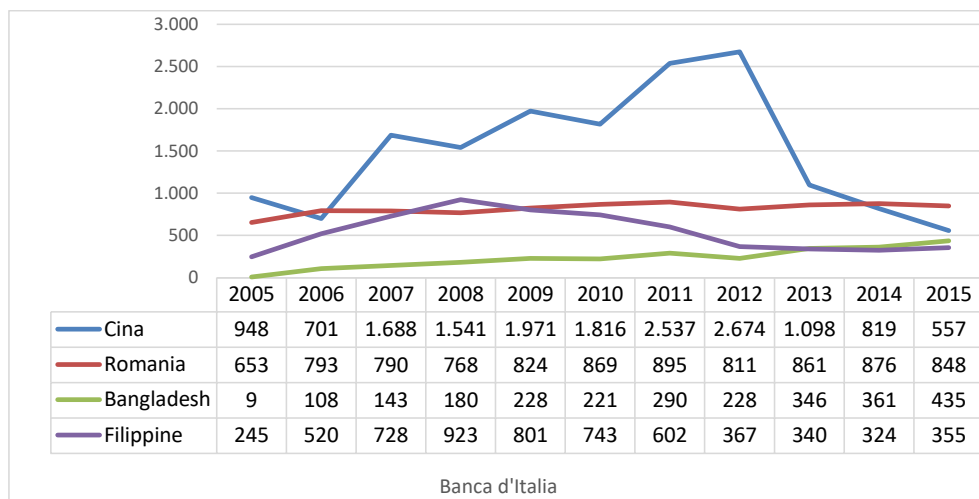
⁵⁷ Banca d'Italia, *Rimesse verso l'estero degli immigrati in Italia*, 2016.

⁵⁸ Giacomo Oddo, Maurizio Magnani, Riccardo Settimo e Simonetta Zappa, *Le rimesse dei lavoratori stranieri in Italia: una stima dei flussi invisibili del “canale informale”*, Questioni di economia e di finanza, Banca d'Italia, giugno 2016.

⁵⁹ Confindustria, *op. cit.*, p. 35.

può escludere che abbiano contribuito alla flessione delle rimesse le crescenti difficoltà economiche in cui versano gli immigrati in Italia, anche considerando che il radicamento dei migranti con un lavoro stabile, che si sta realizzando in Italia, non riduce i legami con la famiglia ed è accompagnato, viceversa, da un maggiore invio di rimesse⁶⁰.

Figura 4.22 – Rimesse verso la Romania, Cina, Bangladesh e Filippine – Anni 2005-2014 (milioni di euro)

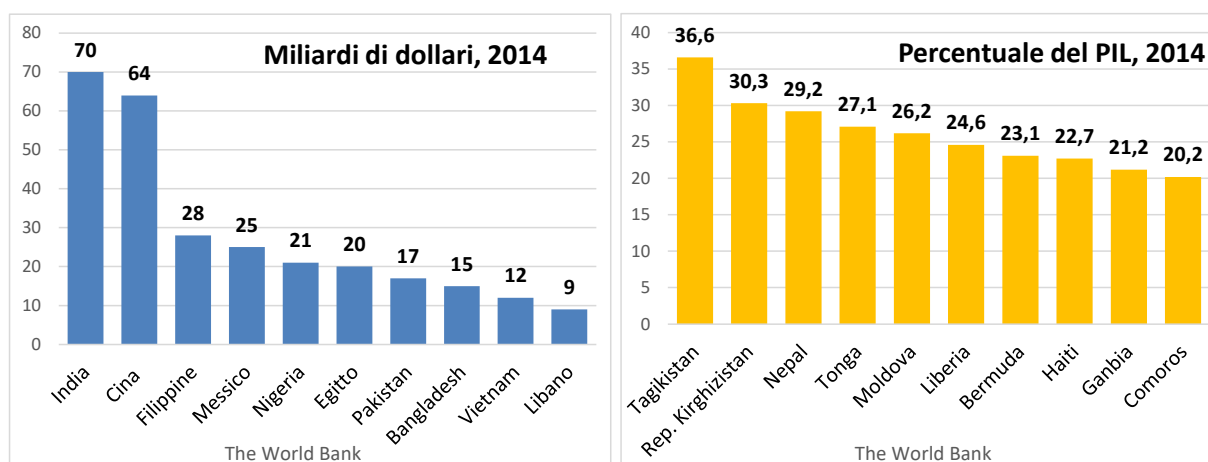


Ovviamente, le rimesse degli immigrati (circa il 15% del loro reddito annuo in Italia) rappresentano in molti paesi in via di sviluppo la più grande forma di finanziamento e di miglioramento delle condizioni vita, come accadeva per l'Italia, alla fine dell'Ottocento fino agli anni del Novecento, grazie a milioni di emigranti: l'India è il paese che riceve la quota maggiore delle rimesse dai propri migranti nel mondo (circa 70 miliardi di dollari nel 2014), seguita dalla Cina (64 miliardi) e dalle Filippine (28 miliardi)⁶¹ (figura 4.23).

Inoltre, per alcuni piccoli paesi, le rimesse da parte dei propri concittadini emigrati rappresentano una componente determinante del PIL: Tagikistan (36,6%), Repubblica del Kirghizistan (30,3%), Nepal (29,2%), Tonga (27,1%) e Moldova (26,2%).

Per quest'ultimo paese, che registra massicci movimenti migratori verso l'Italia, è discutibile che il flusso considerevole delle rimesse (più di un quarto del prodotto interno) abbia effetti complessivamente positivi sulla sua economia, dal momento che il fenomeno dell'immigrazione moldava nel mondo coinvolge nel 2011 oltre 600 mila persone (55% donne), più del 17% della popolazione, delle quali quasi la metà è emigrata nella federazione Russa (43,7%) e il 19,6% in Italia⁶² (gli immigrati moldavi nel nostro paese sono aumentati da 123 mila del 2011 a oltre 200 mila del 2015).

Figura 4.23 – Rimesse da tutto il mondo verso i primi 10 paesi per valore assoluto e per percentuale del PIL – Anno 2014 (miliardi di dollari e incidenza percentuale del PIL)



⁶⁰ Caritas e Migrantes, *op. cit.*, p. 33.

⁶¹ The World Bank, *Migration and Remittances Factbook*, 2016.

⁶² OECD, *Connecting with Emigrants, A Global Profile of Diasporas*, 2015.

Sicuramente le rimesse degli immigrati hanno fatto uscire dalla povertà molte famiglie moldave (uno stipendio da badante è pari a tre volte quello medio in patria), tuttavia con costi sociali devastanti: “La maggior parte dei migranti sono lavoratori illegali nei paesi di accoglienza e molte delle donne più povere e più giovani sono vittime del traffico della prostituzione. Le migrazioni hanno anche determinato cambiamenti importanti nelle strutture familiari. In particolare, c'è stato un drammatico aumento del numero di bambini che non risiedono con la loro madre, soprattutto nelle zone rurali e nelle piccole città (raggiungendo il 10% nel 2002). Tutte le implicazioni di questi cambiamenti nella struttura delle famiglie moldave devono ancora essere compresi”⁶³. Si stima che siano oltre 150.000 i minori in stato di abbandono, a causa dell'emigrazione all'estero di uno o di entrambi i genitori⁶⁴. Inoltre, disperdere il capitale umano e professionale di centinaia di migliaia di diplomati e laureati⁶⁵ in Italia e in altri paesi, costretti a lavorare come manovali nell'edilizia o come colf e badanti nelle famiglie, non consentirà certamente al paese di svilupparsi, facendo a meno delle rimesse, attraverso l'innovazione, e non solo contando sul basso costo del lavoro.

4.13 Il costo dell'accoglienza dei rifugiati: 13 mila euro l'anno a richiedente asilo in Italia

Secondo i dati OECD, elaborati dalla Fondazione Moressa, nel 2015 il paese dell'Unione europea che ha speso maggiormente per l'accoglienza dei richiedenti asilo è stato la Germania (2,7 miliardi di euro), con una variazione di venti volte superiore rispetto al 2014 (1.991,1%), seguita dalla Svezia (2,2 miliardi), con una variazione del 162%, dall'Olanda (1,2 miliardi), con una variazione del 69,6%, e dall'Italia (885 milioni), con una variazione del 40%. (tavola 4.14)⁶⁶.

Ma se si analizza il costo annuo per rifugiato, il paese che spende di più è l'Olanda (24 mila euro), seguita dal Belgio (19,2 mila), dalla Finlandia (13,9 mila) e dall'Italia (12,8 mila, pari a 35 euro al giorno), mentre quello che spende meno è il Regno Unito (2,5 mila euro), con una differenza di oltre 21 mila euro rispetto ai Paesi Bassi. Quest'ultimo differenziale nella spesa pubblica per l'accoglienza non sembra giustificabile ed è probabile che il valore pro-capite del Regno Unito sia sottodimensionato, come quello dell'Austria.

In ogni caso, pur tenendo conto che sarebbe necessario tenere conto della qualità e dell'efficacia delle politiche di accoglienza dei singoli Stati membri, differenze così alte tra i paesi europei dovrebbero essere ridotte su iniziativa della Commissione europea, stabilendo i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate ai richiedenti asilo e sistemi autonomi di valutazione dei loro risultati.

Tavola 4.14 – Spesa pubblica per l'accoglienza dei richiedenti asilo in alcuni paesi europei – Anni 2014 e 2015 (euro e valori percentuali)

	Spesa per rifugiati (milioni di euro)		Variazione % 2014/2015	Costo pro-capite annuo (euro)	Costo pro-capite giornaliero (euro)
	2014	2015		2014	
Germania	129	2.697	1.991,1	6.705	18,4
Svezia	824	2.160	162,0	11.945	32,7
Paesi Bassi	704	1.194	69,6	24.037	65,9
Italia	632	885	40,0	12.759	35,0
Regno Unito	167	368	120,2	2.455	6,7
Francia	365	337	-7,8	9.176	25,1
Austria	82	292	254,4	3.469	9,5
Belgio	141	206	46,3	19.222	52,7
Finlandia	12	35	190,9	13.888	38,0
Ungheria	8	9	19,7	5.522	15,1

Fonte: Elaborazioni Fondazione Moressa su dati Eurostat e OECD

⁶³ The World Bank, *Recession, Recovery and Poverty in Moldova*, Report No. 28024-MD, 2004, p. xiii.

⁶⁴ Ministero del lavoro, Progetto “Affrontare gli effetti negativi della migrazione sui minori e sulle famiglie rimaste in patria - Repubblica di Moldova”, finanziato dalla Commissione europea e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali italiano, 2013. http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Iniziativa-progettuali-paesi-extra-UE/Documents/Scheda_Prog.Moldova.pdf

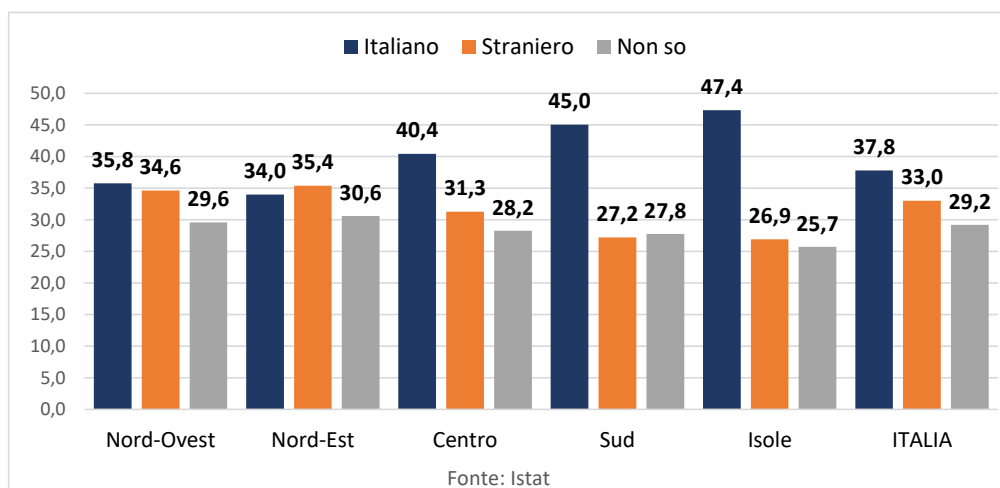
⁶⁵ Il 19% dei laureati della Moldavia è immigrato nel 2011. Fonte: The World Bank, *Migration and Remittances Factbook*, op. cit.

⁶⁶ Enrico Di Pasquale, Andrea Stuppini e Chiara Tronchin, *Quanto costa accogliere i rifugiati*, in *Lavoce.info*, 19 luglio 2016.

4.14 Si sente italiano solo un ragazzo straniero su tre e quasi la metà vorrebbe vivere da grande in uno Stato estero

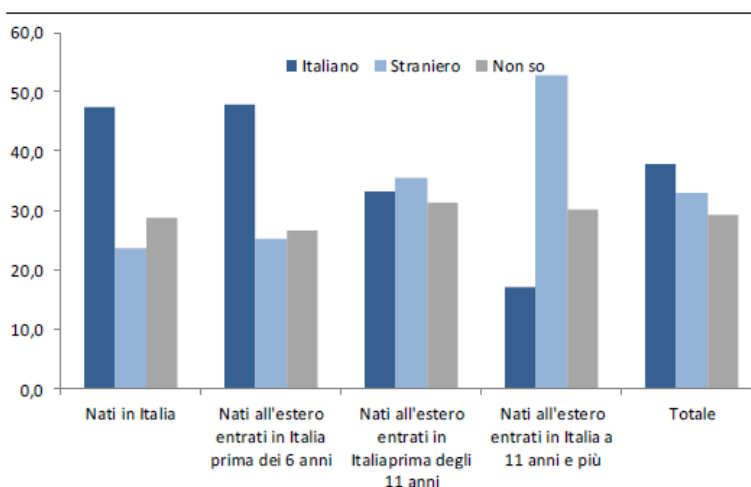
Secondo l'indagine dell'Istat sulle criticità dell'integrazione scolastica delle seconde generazioni già citata⁶⁷, il 37,8% degli alunni stranieri che frequentano la scuola secondaria si sente italiano, il 33% si considera straniero e il 29,2% non è in grado di rispondere alla domanda (figura 4.24). La percentuale di quelli che si sentono italiani è molto più elevata nel Mezzogiorno (47,4% nelle Isole e 45% nel Sud) rispetto al Nord (35,8% nel Nord-Ovest e 34% nel Nord-Est).

Figura 4.24 – Alunni stranieri nelle scuole secondarie che hanno dichiarato di sentirsi italiani o stranieri per ripartizione territoriale – Anno 2015 (valori percentuali)



Tuttavia, occorre osservare che mentre più della metà dei ragazzi nati all'estero ed entrati in Italia dopo gli 11 anni si sente straniero (53%) e solo il 17% italiano, per i nati in Italia la percentuale di chi si sente straniero si riduce al 23,7% e raggiunge quasi la metà quella di chi si sente italiano (47,5%) (tavola 4.25). La maggiore presenza in Italia e la probabile frequentazione di coetanei nativi aumenta il senso d'identificazione con il paese che li accoglie, anche se bisogna tenere conto che i giovani migranti vivono una condizione di sospensione tra la cultura d'origine e quella del paese d'accoglienza: "mentre l'adulto riscopre se stesso nel confronto con la società d'accoglienza, a volte ostile e dalla quale si distanzia, il figlio è orientato verso tale società, di cui impara ad assimilare modelli e ideali, spesso attraverso un percorso intriso di contraddizioni"⁶⁸. La scuola rappresenta uno dei luoghi centrali per la costruzione di un'identità culturale necessariamente più complessa.

Figura 4.25 – Alunni stranieri nelle scuole secondarie che hanno dichiarato di sentirsi italiani o stranieri per generazione migratoria – Anno 2015 (valori percentuali)



⁶⁷ Istat, *L'integrazione scolastica, op. cit.*, 2016.

⁶⁸ Cfr. Sandro Valletta, *La seconda generazione di immigrati: gli adolescenti e i progetti interculturali*, Università degli Studi Guglielmo Marconi, 2010.

Anche la cittadinanza ha un peso rilevante nella percezione della propria appartenenza: i ragazzi delle collettività asiatiche e dell'America Latina sono quelli che dichiarano più frequentemente di sentirsi stranieri: Cina 42,1%, Ecuador 39,5%, Perù 38,9% e Filippine 38,4%. Nel caso della Romania, invece, è particolarmente elevata la percentuale di coloro che si sentono italiani (45,8%), seguita dall'Albania, Ucraina e Moldavia⁶⁹. La "sospensione" dell'identità riguarda oltre un quarto dei ragazzi stranieri, dal momento che la quota d'indici è pari al 29% tra i nati in Italia e al 31,2% tra i nati all'estero.

Un altro fattore di grande rilevanza è il progetto migratorio e l'intenzione di rimanere in Italia o di trasferirsi altrove. Occorre precisare che negli adolescenti il desiderio di andare all'estero non è necessariamente legato alla percezione della propria appartenenza nazionale, dal momento che anche una quota rilevante d'italiani vorrebbe vivere in un paese diverso dall'Italia (42,6%; 46,5% tra gli stranieri), in particolare negli Stati Uniti, seguiti dal Regno Unito, Australia e Spagna (figura 4.26 e tavola 4.15).

Il 36,6% degli alunni stranieri nati in Italia vorrebbe vivere da grande nel nostro Paese, il 17,7% nel paese dei genitori e il 45,7% all'estero, ancora con grandi differenze territoriali perché la quota di chi vorrebbe restare in Italia è superiore nel Mezzogiorno. Tra i ragazzi stranieri nati all'estero è più bassa la quota di chi vorrebbe restare in Italia (29,5%), più elevata la percentuale di chi vorrebbe ritornare al paese di nascita o dei genitori (23,7%) ed è pari al 46,8% la quota di chi vorrebbe vivere in un altro Stato estero (46,8%).

Figura 4.26 – Alunni italiani e stranieri per generazione migratoria per luogo in cui vorrebbero vivere da grandi e ripartizione geografica - Anno 2015 (valori percentuali)

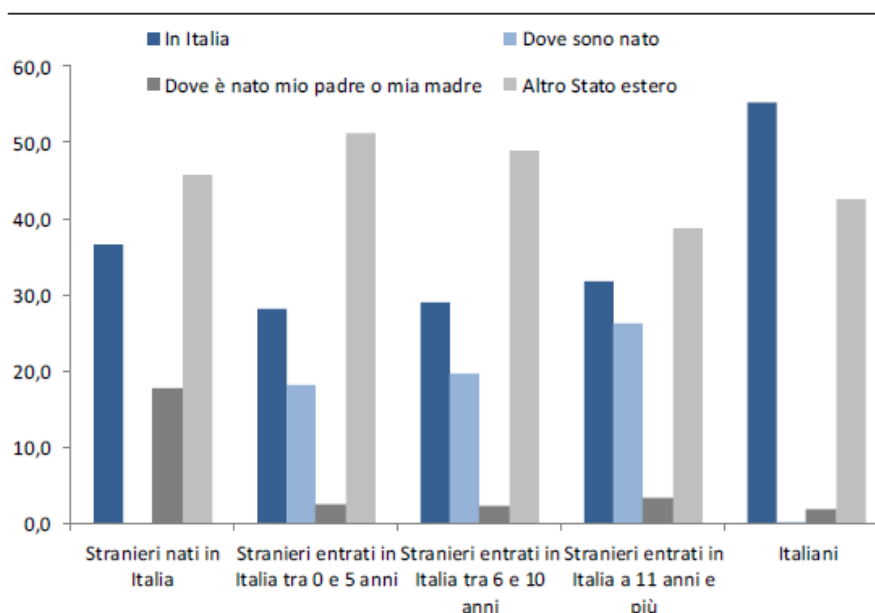


Tavola 4.15 – Alunni stranieri nati in Italia e all'estero per luogo in cui vorrebbero vivere da grandi e ripartizione geografica - Anno 2015 (valori percentuali)

	Alunni stranieri nati in Italia			Alunni stranieri nati all'estero			
	In Italia	All'estero, dove è nato mio padre o mia madre	In un altro Stato estero	In Italia	All'estero, dove sono nato	All'estero, dove è nato mio padre o mia madre	In un altro Stato estero
Nord-ovest	34,1	19,2	46,7	27,9	22,5	3,0	46,6
Nord-est	34,8	16,3	48,9	27,4	19,2	2,6	50,9
Centro	40,3	17,1	42,6	30,8	19,9	2,3	47,1
Sud	43,2	17,3	39,5	35,2	23,2	2,4	39,3
Isole	40,0	19,2	40,8	33,7	21,9	3,1	41,3
ITALIA	36,6	17,7	45,7	29,5	21,0	2,6	46,8

Fonte: Istat, Indagine sull'integrazione delle seconde generazioni

⁶⁹ Istat, *L'integrazione scolastica, op. cit.*, 2016.

La propensione circa lo Stato dove vorrebbero vivere da grandi è molto diversificata per paese di cittadinanza dei ragazzi stranieri: tra i nati in Italia la quota più elevata di alunni che vorrebbero restare in Italia si registra tra chi ha la cittadinanza Moldava (49,4%), Cinese (48,6%) e Ucraina (46,1%), mentre quella più bassa tra chi ha la cittadinanza filippina (31,5%), indiana (34,2%) e marocchina (34,2%) (*figura 4.16*). Occorre osservare che non c'è sempre una necessaria relazione tra il sentimento di appartenenza nazionale e la propensione a restare nel nostro Paese: molti ragazzi cinesi vorrebbero restare in Italia, nonostante solo una quota modesta di loro si senta italiano.

Bassissima è la quota di alunni nati all'estero che vorrebbero restare in Italia, con la sola esclusione dei cinesi (39,3%).

Tavola 4.16 – Alunni stranieri nati in Italia e all'estero per luogo in cui vorrebbero vivere da grandi e ripartizione geografica - Anno 2015 (valori percentuali)

CITTADINANZA	Nati in Italia			Nati all'estero			
	In Italia	All'estero, dove è nato mio padre o mia madre	In un altro Stato estero	In Italia	All'estero, dove sono nato	All'estero, dove è nato mio padre o mia madre	In un altro Stato estero
Albania	40,0	14,3	45,8	29,3	15,1	1,8	53,8
Romania	35,7	19,4	44,9	29,9	18,8	2,1	49,1
Ucraina	46,1	7,5	46,4	40,6	15,3	0,8	43,4
Moldova	49,4	13,2	37,4	31,8	11,7	0,9	55,5
Cina	48,6	24,7	26,7	39,3	44,0	5,7	11,0
Filippine	31,5	17,1	51,4	22,7	31,8	3,4	42,1
India	34,2	5,6	60,2	29,7	17,8	5,3	47,1
Marocco	34,5	13,9	51,6	29,3	20,6	3,9	46,1
Ecuador	38,4	29,6	32,0	22,7	25,0	1,9	50,4
Perù	33,5	28,2	38,3	25,3	27,2	2,6	44,9

Fonte: Istat, Indagine sull'integrazione delle seconde generazioni

5. LA POPOLAZIONE EUROPEA CRESCE SOLO GRAZIE AGLI IMMIGRATI. IN ITALIA DIMINUISCE PERCHÉ GLI STRANIERI NON AUMENTANO A SUFFICIENZA. L'EQUILIBRIO DEMOGRAFICO DELLA GERMANIA SALVATO DAI SIRIANI

Il primo gennaio del 2016 la popolazione complessiva dell'Unione europea è aumentata rispetto al 1° gennaio del 2015 di 1,8 milioni (da 508,3 milioni a 510,1 milioni), nonostante il saldo naturale – la differenza tra il numero dei nati vivi e quello dei morti – sia stato per la prima volta negativo (-135 mila unità; sono stati quasi 5,1 milioni i bambini nati in Europa, mentre sono più di 5,2 milioni le persone che sono morte): ciò è stato possibile solo grazie a un saldo migratorio – la differenza tra il numero di immigrati e quello di emigrati – positivo (1,9 milioni di unità) e superiore a quello naturale (*figure 5.1, 5.2 e tavole 5.1, 5.2*).

Viceversa, in Italia la popolazione è diminuita, dal 1° gennaio 2015 al 1° gennaio del 2016, di 131 mila unità, da 60,8 milioni a 60,7 milioni, perché il saldo naturale negativo non è stato compensato da un saldo migratorio positivo e superiore.

In poche parole, in Italia sono morte più persone di quante ne siano nate, con una differenza negativa di 162 mila unità, che non è stata compensata dalla differenza positiva tra immigrati ed emigrati italiani e stranieri (saldo migratorio di 32 mila unità). Nel dettaglio del bilancio demografico nazionale, la diminuzione della popolazione complessiva di 131 mila unità è stata determinata dall'effetto congiunto dell'aumento degli immigrati di sole 12 mila unità e dalla flessione degli italiani di 142 mila unità.

La Germania nello stesso periodo, nonostante abbia un saldo naturale negativo superiore a quello dell'Italia (-187 mila unità), registra una elevata crescita della popolazione di 964 mila unità, perché il saldo migratorio è di gran lunga superiore al saldo naturale (1,2 milioni di unità), grazie all'elevato flusso d'immigrati, soprattutto di richiedenti asilo provenienti dalla Siria, nel corso del 2015.

In Francia sono positivi sia il saldo naturale (201 mila unità) sia il saldo migratorio (46 mila unità) e di conseguenza la popolazione complessiva aumenta di 246 mila unità.

Una situazione analoga si osserva nel Regno Unito con un saldo naturale positivo (174 mila unità) e un saldo migratorio positivo e molto elevato (400 mila unità): i due fattori determinano congiuntamente una crescita della popolazione di 574 mila unità.

In Spagna si registra una situazione simile a quella italiana, con una flessione sia del saldo naturale (-3 mila unità) sia del saldo migratorio (-8 mila unità), che provocano insieme un modesto calo demografico complessivo di 11 mila unità.

Ha un certo interesse politico osservare che la Polonia, paese tra i più ostili all'accoglienza degli immigrati, registra una flessione della popolazione (-38 mila unità) determinata sia da un saldo naturale negativo (-26 mila) sia da un saldo migratorio anch'esso negativo (-13 mila).

Figura 5.1 – Popolazione nei paesi dell'Unione europea – Variazione 1° gennaio 2016-1° gennaio 2015 x 1.000

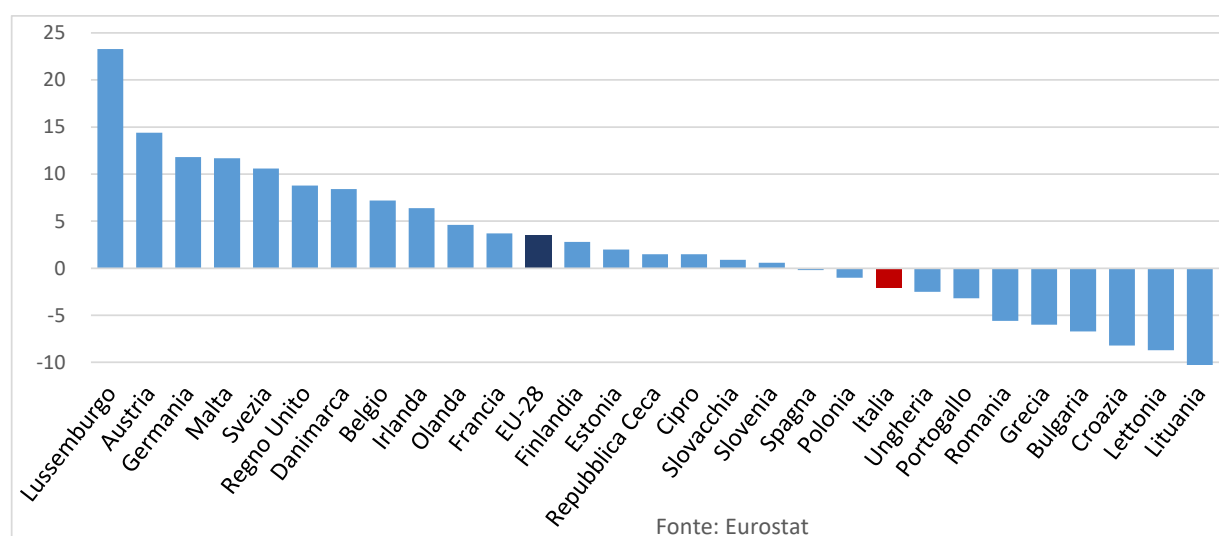
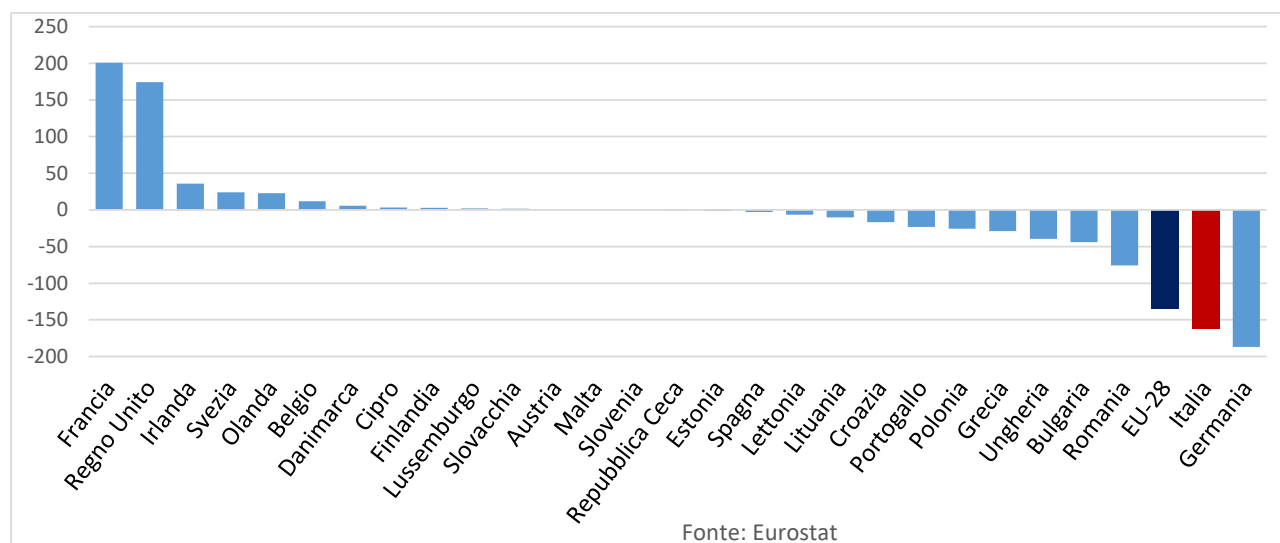


Tavola 5.1 – Popolazione a 1° gennaio 2015 e al 1° gennaio 2016 nei paesi dell'Unione europea – Variazione 2016-2015 (valori assoluti) e composizione percentuale

	1° gennaio 2015	1° gennaio 2016	Variazione 2016-2015	Variazione 2016-2015 x 1.000 ⁷⁰	Composizione percentuale al 1° gennaio 2016
EU-28	508.293.358	510.056.011	1.762.653	3,5	100,0
Belgio	11.208.986	11.289.853	80.867	7,2	4,6
Bulgaria	7.202.198	7.153.784	-48.414	-6,7	-2,7
Repubblica Ceca	10.538.275	10.553.843	15.568	1,5	0,9
Danimarca	5.659.715	5.707.251	47.536	8,4	2,7
Germania	81.197.537	82.162.000	964.463	11,8	54,7
Estonia	1.313.271	1.315.944	2.673	2,0	0,2
Irlanda	4.628.949	4.658.530	29.581	6,4	1,7
Grecia	10.858.018	10.793.526	-64.492	-6,0	-3,7
Spagna	46.449.565	46.438.422	-11.143	-0,2	-0,6
Francia	66.415.161	66.661.621	246.460	3,7	14,0
Croazia	4.225.316	4.190.669	-34.647	-8,2	-2,0
Italia	60.795.612	60.665.551	-130.061	-2,1	-7,4
Cipro	847.008	848.319	1.311	1,5	0,1
Lettonia	1.986.096	1.968.957	-17.139	-8,7	-1,0
Lituania	2.921.262	2.888.558	-32.704	-11,3	-1,9
Lussemburgo	562.958	576.249	13.291	23,3	0,8
Ungheria	9.855.571	9.830.485	-25.086	-2,5	-1,4
Malta	429.344	434.403	5.059	11,7	0,3
Olanda	16.900.726	16.979.120	78.394	4,6	4,4
Austria	8.576.261	8.700.471	124.210	14,4	7,0
Polonia	38.005.614	37.967.209	-38.405	-1,0	-2,2
Portogallo	10.374.822	10.341.330	-33.492	-3,2	-1,9
Romania	19.870.647	19.759.968	-110.679	-5,6	-6,3
Slovenia	2.062.874	2.064.188	1.314	0,6	0,1
Slovacchia	5.421.349	5.426.252	4.903	0,9	0,3
Finlandia	5.471.753	5.487.308	15.555	2,8	0,9
Svezia	9.747.355	9.851.017	103.662	10,6	5,9
Regno Unito	64.767.115	65.341.183	574.068	8,8	32,6

Fonte: Eurostat (demo_gind)

Figura 5.2 – Saldo naturale della popolazione nei paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (valori assoluti)



Fonte: Eurostat

⁷⁰ Il tasso lordo di variazione della popolazione rappresenta il rapporto, espresso per 1.000 abitanti, tra l'aumento della popolazione nel corso del 2015 (differenza tra la popolazione il 1° gennaio 2016 e la popolazione al 1° gennaio 2015) e la popolazione media nel 2015.

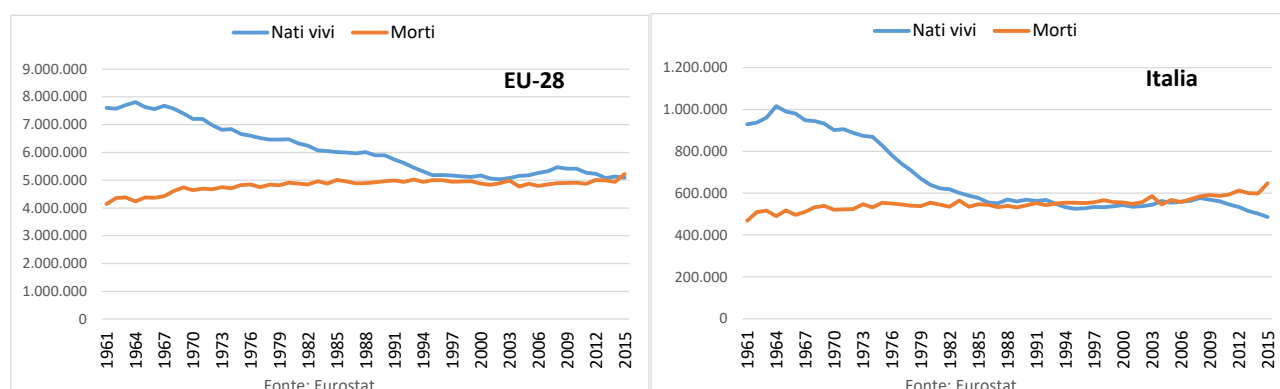
Tavola 5.2 – Saldo naturale e saldo migratorio della popolazione nei paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (valori assoluti)

	Nati Vivi	Morti	Saldo naturale	Saldo migratorio	Saldo naturale + saldo migratorio = variazione della popolazione
EU-28	5.091.295	5.226.478	-135.183	1.897.836	1.762.653
Belgio	122.274	110.541	11.733	69.134	80.867
Bulgaria	65.950	110.117	-44.167	-4.247	-48.414
Repubblica Ceca	110.764	111.173	-409	15.977	15.568
Danimarca	58.205	52.555	5.650	41.886	47.536
Germania	738.000	925.000	-187.000	1.151.463	964.463
Estonia	13.907	15.243	-1.336	4.009	2.673
Irlanda	65.909	29.952	35.957	-6.376	29.581
Grecia	91.852	120.844	-28.992	-35.500	-64.492
Spagna	417.265	420.018	-2.753	-8.390	-11.143
Francia	800.775	600.135	200.640	45.820	246.460
Croazia	37.503	54.205	-16.702	-17.945	-34.647
Italia	485.780	647.571	-161.791	31.730	-130.061
Cipro	9.170	5.859	3.311	-2.000	1.311
Lettonia	21.979	28.478	-6.499	-10.640	-17.139
Lituania	31.475	41.776	-10.301	-22.403	-32.704
Lussemburgo	6.115	3.983	2.132	11.159	13.291
Ungheria	92.135	131.575	-39.440	14.354	-25.086
Malta	4.325	3.442	883	4.176	5.059
Olanda	169.965	147.010	22.955	55.439	78.394
Austria	84.381	83.073	1.308	122.902	124.210
Polonia	369.308	394.921	-25.613	-12.792	-38.405
Portogallo	85.500	108.511	-23.011	-10.481	-33.492
Romania	185.006	260.661	-75.655	-35.024	-110.679
Slovenia	20.641	19.834	807	507	1.314
Slovacchia	55.602	53.826	1.776	3.127	4.903
Finlandia	55.472	52.492	2.980	12.575	15.555
Svezia	114.870	90.907	23.963	79.699	103.662
Regno Unito	777.167	602.776	174.391	399.677	574.068

Fonte: Eurostat (demo_gind)

Come si può osservare nei grafici successivi che riportano i valori dei nati vivi e dei morti a partire dal 1961, il saldo naturale è diventato negativo in Italia sin dal 1993 (sono morte più persone di quante ne siano nate), per ridivenire positivo solo nel 2004 e nel 2006, mentre nell'Unione europea questo fenomeno si verifica solo nel 2015 (figura 5.3). Nel 1964 in Italia il saldo era positivo di 526 mila persone.

Figura 5.3 – Nati vivi e morti nell'Unione europea (EU-28) e in Italia – Anni 1961-2015 (valori assoluti)



La causa principale di questo fenomeno in Italia è la diminuzione del tasso di fecondità: il numero medio di figli per donna in Italia aumenta in modo appena percettibile da 1,26 nel 2000 a 1,46 nel 2010, per diminuire fino a 1,37 nel 2015, in ogni caso sempre al di sotto della soglia di rimpiazzo (2,1 figli per donna) che garantirebbe il ricambio generazionale (figura 5.4). Solo la Francia si avvicina a questa soglia (2,01 figli per donna nel 2015) e anche per questo registra un saldo naturale positivo di oltre 200 mila unità.

Peggio del nostro Paese, dal punto di vista della fecondità, si trova la Spagna (1,32 figli per donna nel 2015), mentre in Germania il tasso di fecondità è risalito nel 2015 a 1,47, probabilmente a causa della maggiore prolificità degli immigrati. A questo proposito si può osservare che in Italia il tasso di fecondità delle donne italiane (da 1,34 figli per donna nel 2008 a 1,28 nel 2015) è sempre stato di gran lunga inferiore a quello delle donne straniere, ma quest'ultimo ha subito una rapida flessione dal valore di 2,65 nel 2008 (sopra la soglia di rimpiazzo) a quello di 1,93 nel 2015, al di sotto della soglia di rimpiazzo (figura 5.5).

Il numero medio di figli per donna delle immigrate è destinato a diminuire ulteriormente nei prossimi anni e, di conseguenza, il suo contributo alla fecondità complessiva si ridurrà progressivamente.

Figura 5.4 – Tasso di fecondità totale in alcuni paesi nell'Unione europea – Anni 2000-2015 (numero di figli per madre)

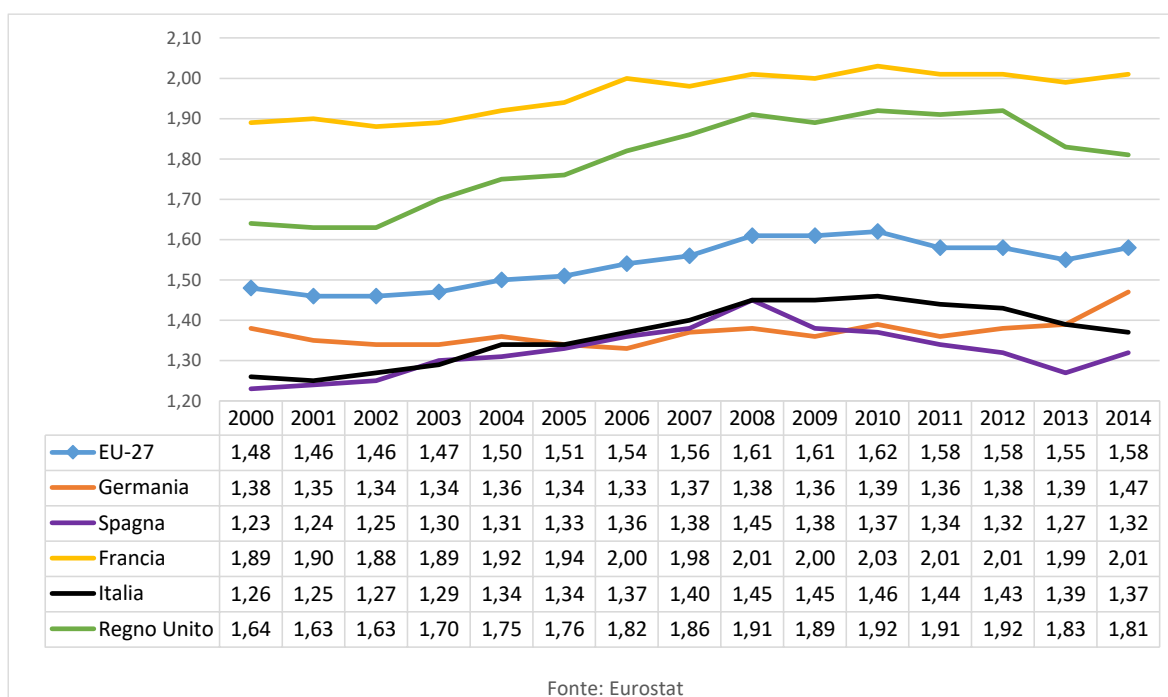
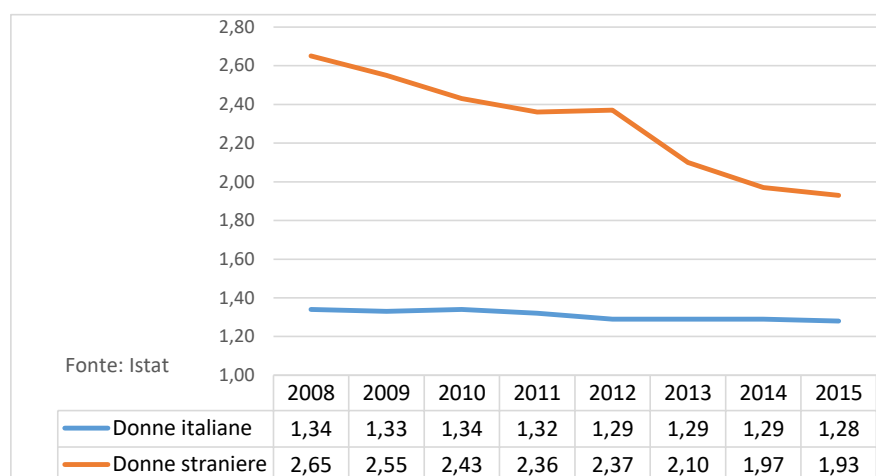


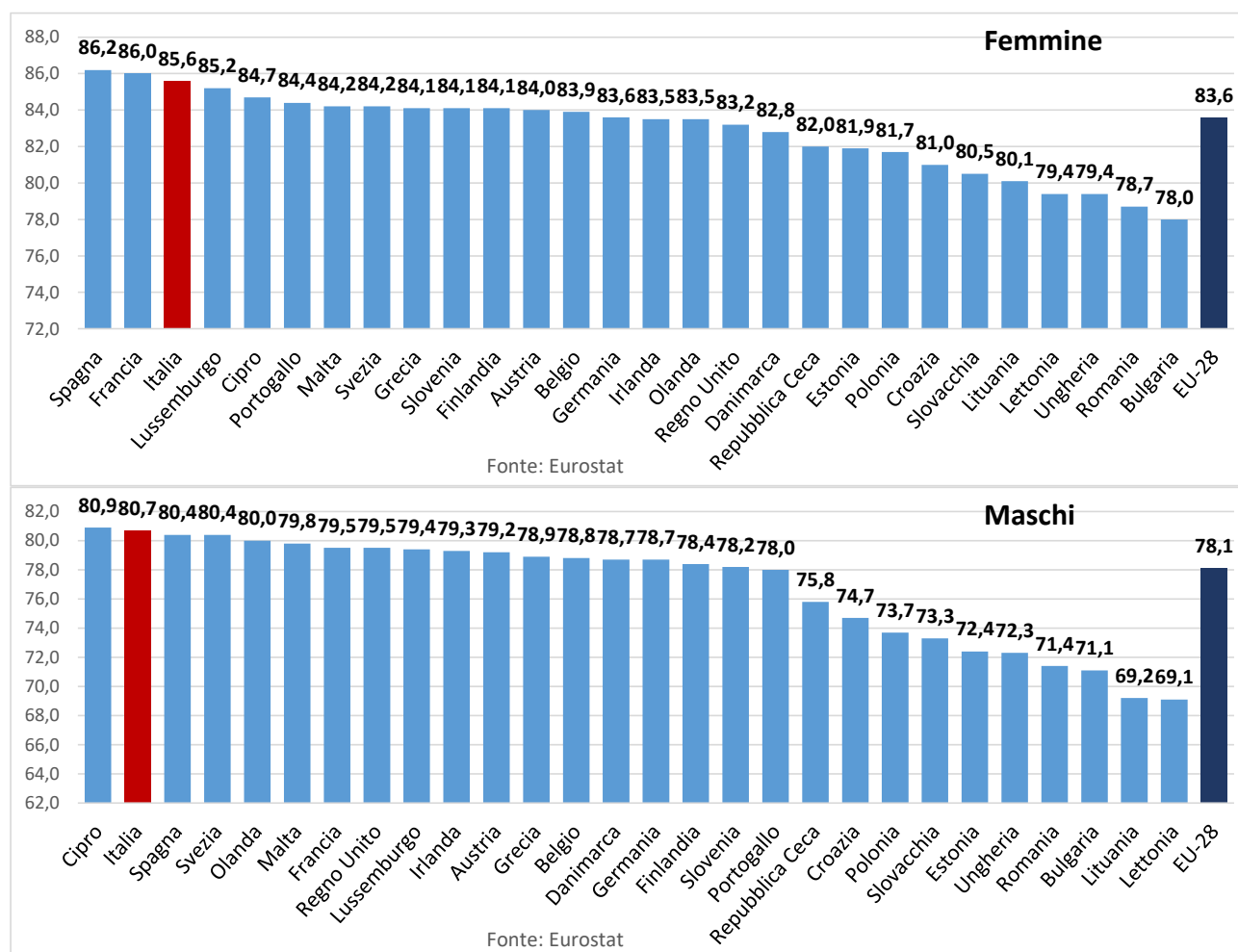
Figura 5.5 – Tasso di fecondità totale per cittadinanza in Italia – Anni 2008-2015 (numero di figli per madre)



L'invecchiamento della popolazione italiana è determinato da una parte dal fortissimo declino della natalità e dall'altra dall'aumento altrettanto sostenuto della sopravvivenza anche alle età anziane: tra il 1887 e il 2014 la speranza di vita alla nascita (il numero medio di anni di vita che attende un neonato) è passata da 36 a 81 anni per gli uomini e da 36 a 86 anni per le donne, con un aumento di 44 e 49 anni, rispettivamente.

Il nostro paese ha valori della speranza di vita tra i più alti d'Europa: quella delle donne (85,6 anni nel 2014) è superata solo dalla Spagna (86,2 anni) e dalla Francia (86 anni), mentre quella degli uomini (80,7 anni) solo da Cipro (80,9 anni) (figura 5.6).

Figura 5.6 – Speranza di vita alla nascita per sesso nei paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (anni)



Queste dinamiche demografiche hanno determinato una consistente riduzione della quota di popolazione giovane e un aumento di quella più anziana: l'incidenza percentuale della popolazione italiana più giovane (0-14 anni) sul totale è in Italia tra le più basse in Europa (13,8%), a fronte del 17,7% del Regno Unito, del 18,6% della Francia e del 15,6% della media dell'Unione, ed è superiore solo a quella della Germania (13,2%) (figura 5.7). Anche la quota di popolazione anziana (65 anni e oltre) sul totale in Italia (21,7%) è superiore a quella della media Europea (18,9%) e dell'Irlanda (13%), Regno Unito (17,7%) e Francia (18,4%), mentre la Germania si attesta a valori vicini a quelli del nostro Paese (21%) (figura 5.8).

Figura 5.7 – Incidenza della popolazione 0-14 anni sul totale nei paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (valori percentuali)

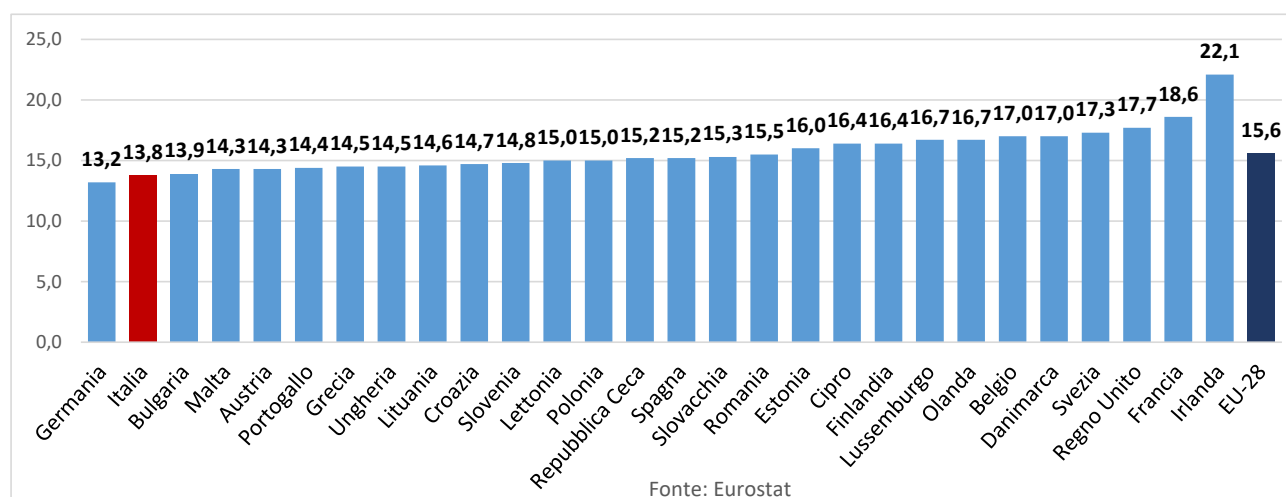
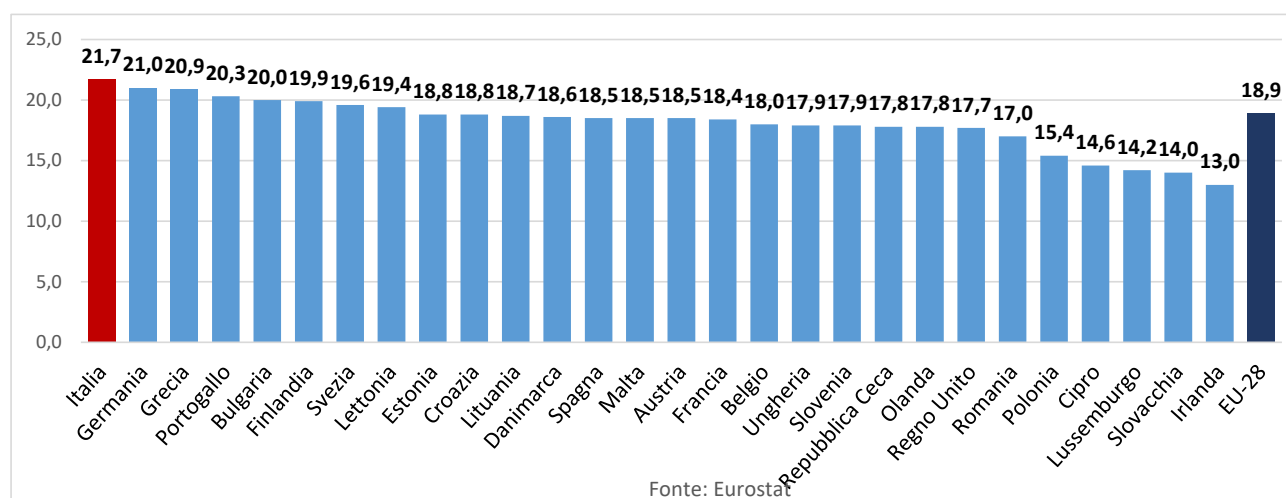
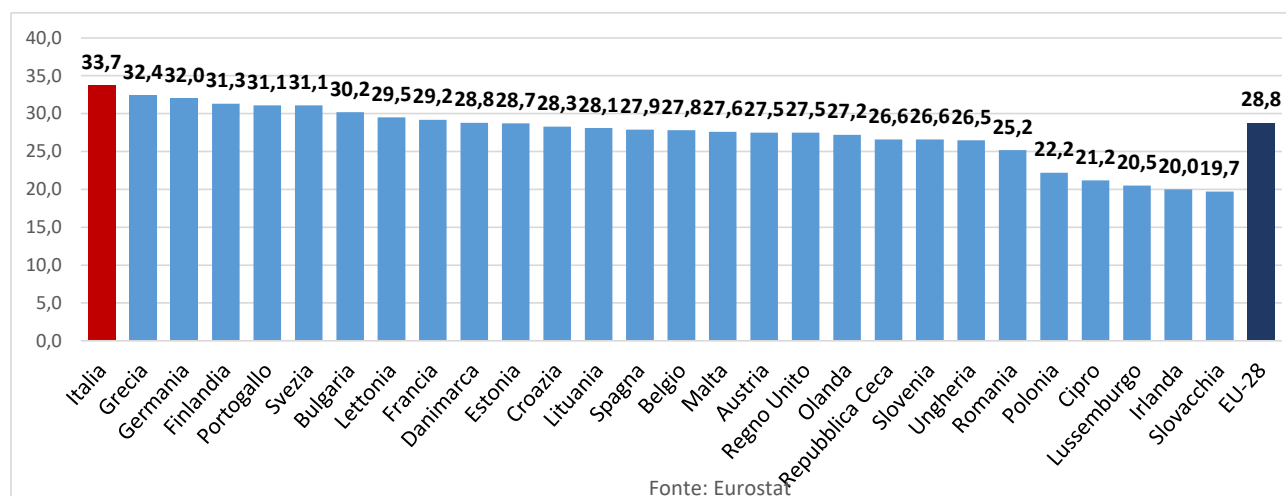


Figura 5.8 – Incidenza della popolazione 65 anni e oltre anni sul totale nei paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (valori percentuali)



Di conseguenza, l'indice di dipendenza degli anziani, che rappresenta il numero di individui non autonomi per ragioni demografiche (65 anni e oltre) ogni 100 individui potenzialmente indipendenti (15-64 anni), è in Italia il più elevato dell'Unione europea (33,7%), di gran lunga superiore a quello medio europeo (28,8%), della Slovacchia (19,7%) e dell'Irlanda (20%), anche in questo caso con valori vicini a quelli della Germania (32%) (figura 5.9).

Figura 5.9 – Indice di dipendenza degli anziani nei paesi dell'Unione europea – Anno 2014 (incidenza percentuale della popolazione di 65 anni e oltre su popolazione di 15-64 anni)

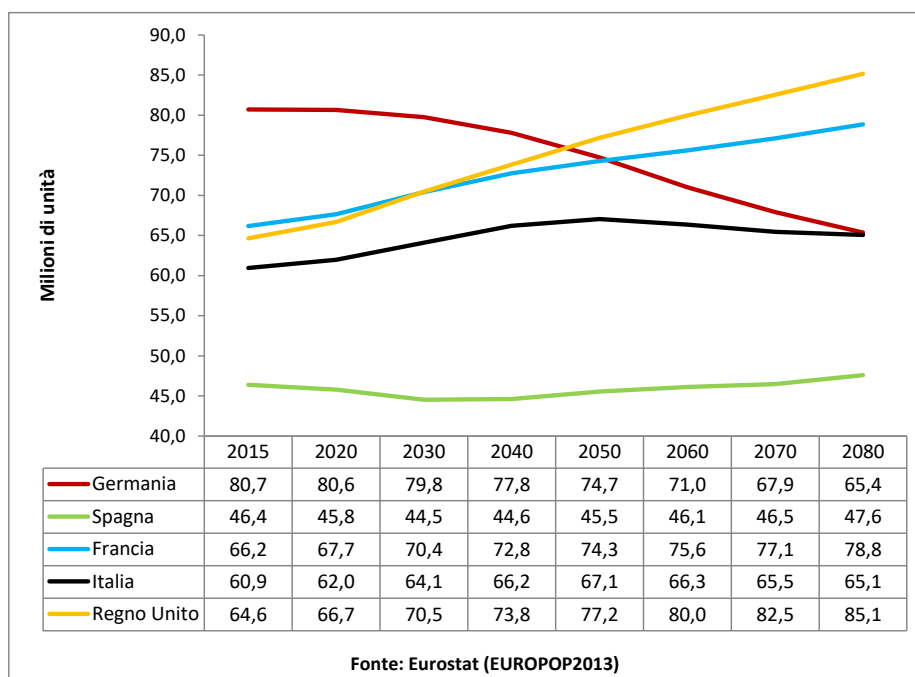


5.1 Per mantenere l'attuale livello della popolazione in età lavorativa serve un flusso aggiuntivo di 157 mila immigrati l'anno

L'Istituto statistico europeo ha sviluppato la previsione delle dinamiche demografiche dei 28 paesi dell'Unione, dal 2015 al 2080, sulla base della stima di tre principali indicatori: il tasso di fecondità (numero medio di figli per donna), la speranza di vita alla nascita degli uomini e delle donne (numero medio di anni che restano da vivere a un neonato) e il saldo migratorio (la differenza tra il numero d'immigrati e quello degli emigrati). I primi due indicatori non possono ragionevolmente subire modifiche impreviste e seguiranno, senza significativi scostamenti, l'andamento registrato nel passato, mentre l'unico indicatore sul quale vi possono essere incertezze è il saldo migratorio, dal momento che i flussi in entrata e in uscita degli immigrati e degli autoctoni possono variare, anche in modo significativo, in relazione al ciclo economico e cioè in conseguenza

della crescita o della riduzione della domanda da parte delle imprese e delle famiglie e d'incrementi non previsti dei flussi migratori determinati da eventi bellici o naturali. Secondo lo scenario centrale delle proiezioni dell'Eurostat, si attende che la popolazione complessiva dell'Unione europea (28 paesi) cresca da 508 milioni del 2015 a 520 milioni del 2080, con un aumento del 2,3% (+12 milioni di unità). Prendendo in considerazione le proiezioni per i prossimi 65 anni dei cinque più grandi paesi, che rappresentano il 63% del totale della popolazione dell'Unione, si può osservare che i residenti cresceranno in Spagna (2,6%; 1,2 milioni di unità), in Francia (19,1%; 12,7 milioni), in Italia (6,8%; 4,1 milioni) e soprattutto nel Regno Unito (31,7%; 20,5 milioni), mentre si prevede una loro netta flessione in Germania (-19%; -15,3 milioni) (figura 5.10)⁷¹.

Figura 5.10 - Previsioni della popolazione al 1° gennaio in alcuni paesi dell'Unione europea – Anni 2015 – 2080 (valori assoluti in milioni)



Riducendo a 15 anni la lontananza dalla data di partenza delle proiezioni, per renderle più robuste, si può osservare che complessivamente nei 28 paesi la popolazione crescerà dal 2015 al 2030 del 2% (+ 10 milioni di unità), ma con forti differenze tra i cinque più grandi paesi europei (tavola 5.3).

Si prevede che in Spagna e Germania la popolazione subirà una flessione rispettivamente del 4% e dell'1,2%, mentre aumenterà in Francia (6,4%), in Italia (5,2%) e nel Regno Unito (9%).

Tavola 5.3 - Previsioni della popolazione al 1° gennaio in alcuni paesi europei e nella media dell'Unione – Anni 2015 – 2030 (valori assoluti e percentuali)

	2015	2020	2025	2030	Variazione 2030-2015	
	Valori assoluti					%
EU-28	508.223.624	512.474.771	515.754.662	518.499.055	10.275.431	2,0
Germania	80.709.056	80.637.413	80.325.473	79.758.182	-950.874	-1,2
Spagna	46.390.269	45.794.180	45.030.505	44.524.313	-1.865.956	-4,0
Francia	66.175.754	67.658.927	69.034.738	70.396.105	4.220.351	6,4
Italia	60.944.960	61.961.266	63.010.591	64.115.332	3.170.372	5,2
Regno Unito	64.643.370	66.693.272	68.650.229	70.469.762	5.826.392	9,0

Fonte: Eurostat (EUROPOP 2013)

Come è stato già osservato, l'unica variabile sulla quale è costruita la stima di Eurostat che presenta incertezze rilevanti è il saldo migratorio, che è correlato a eventi come le guerre e l'atteggiamento politico dei paesi

⁷¹ Roberto Cicciomessere, *Tutti gli immigrati che servono all'Europa*, Strade, 3 settembre 2015.

europei nei confronti dei flussi migratori e dell'accoglienza dei profughi, che possono variare, anche profondamente, nel corso degli anni, per esempio in seguito al mutato atteggiamento degli elettori, e determinare vasti cambiamenti in una delle tre *assumptions* sulla base dei quali si basa la stima.

Quanto è accaduto nel 2015, soprattutto in relazione agli imponenti flussi migratori lungo rotta balcanica dai paesi del Medio Oriente all'Europa, alle politiche restrittive e di chiusura delle frontiere da parte della maggioranza degli Stati membri, con la sola esclusione della Germania e dell'Italia, e all'accordo dell'Unione europea con la Turchia, ha sconvolto, almeno in parte, le stime dell'Eurostat, come è emerso dai dati del paragrafo precedente.

Per esempio, la prevista forte flessione della popolazione della Germania, rappresentata nel grafico precedente, non trova alcun riscontro negli ultimi dati che vedono, all'opposto, la crescita di 1,2 milioni della popolazione complessiva, anche se l'opposizione dell'opinione pubblica tedesca all'accoglienza di altri profughi, potrebbe interrompere questi flussi, come è accaduto nella prima metà del 2016.

Viceversa, come emerge anche da altri dati dei capitoli precedenti, la prevista crescita della popolazione italiana ha subito dal 2014 perlomeno un rallentamento, con l'ingresso di un numero sempre minore di immigrati, che ha determinato al 1° gennaio del 2016, in presenza di un saldo naturale negativo, una flessione della popolazione complessiva.

Limitando l'osservazione alla sola popolazione italiana in età lavorativa (15-64 anni), la cui variazione ha pesanti influssi sul mercato del lavoro e sulla struttura produttiva, a un orizzonte temporale più breve (2015-2025) e inserendo tra le *assumptions* una previsione di crescita degli immigrati nettamente inferiore a quella prevista, è possibile fare delle proiezioni della popolazione soggette a un errore più contenuto.

La proiezione della popolazione italiana in età lavorativa dal 2015 al 2025, rappresentata dal grafico e dalla tabella successivi, utilizza le previsioni della popolazione residente al 2065 dell'Istat, con lo scenario basso, che presuppone un'evoluzione per ciascuna componente demografica della stima (fecondità, sopravvivenza e flussi migratori, interni e con l'estero) meno sostenuta rispetto allo scenario centrale (*figura 5.11 e tavola 5.4*).

Si prevede che per mantenere sostanzialmente inalterata la popolazione italiana dei 15-64enni nel prossimo decennio intorno a 39,5 milioni di persone (con una lieve flessione dello 0,7%), assumendo che gli italiani sulla base delle consolidate dinamiche della fecondità e della speranza di vita, diminuiranno dal 2015 al 2025 di 1,8 milioni di unità (-5,2%), l'aumento degli immigrati sarà pari a circa 1,6 milioni di persone (+35,1%), con un flusso d'ingressi annui di 158 mila stranieri nel 2020 e di 132 mila nel 2025 (157 mila in media ogni anno).

È questo il fabbisogno d'immigrati dell'Italia, indispensabile per compensare la riduzione della popolazione italiana in età lavorativa causata dalla diminuzione delle nascite, e per salvaguardare l'attuale forza di lavoro indispensabile per garantire l'attuale capacità produttiva del Paese e per rendere sostenibile il sistema previdenziale.

Figura 5.11 - Previsioni della popolazione (15-64 anni) al 1° gennaio in Italia (scenario basso) – Anni 2015 – 2025 (valori assoluti in migliaia)

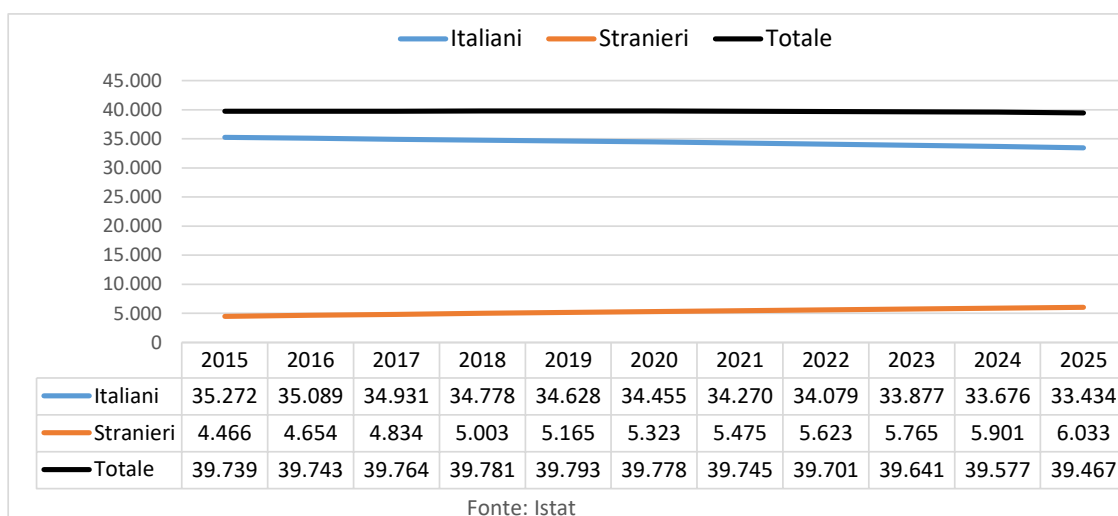


Tavola 5.4 - Previsioni della popolazione (15-64 anni) al 1° gennaio in Italia (scenario basso) – Anni 2015 – 2025 (valori assoluti in migliaia e percentuali)

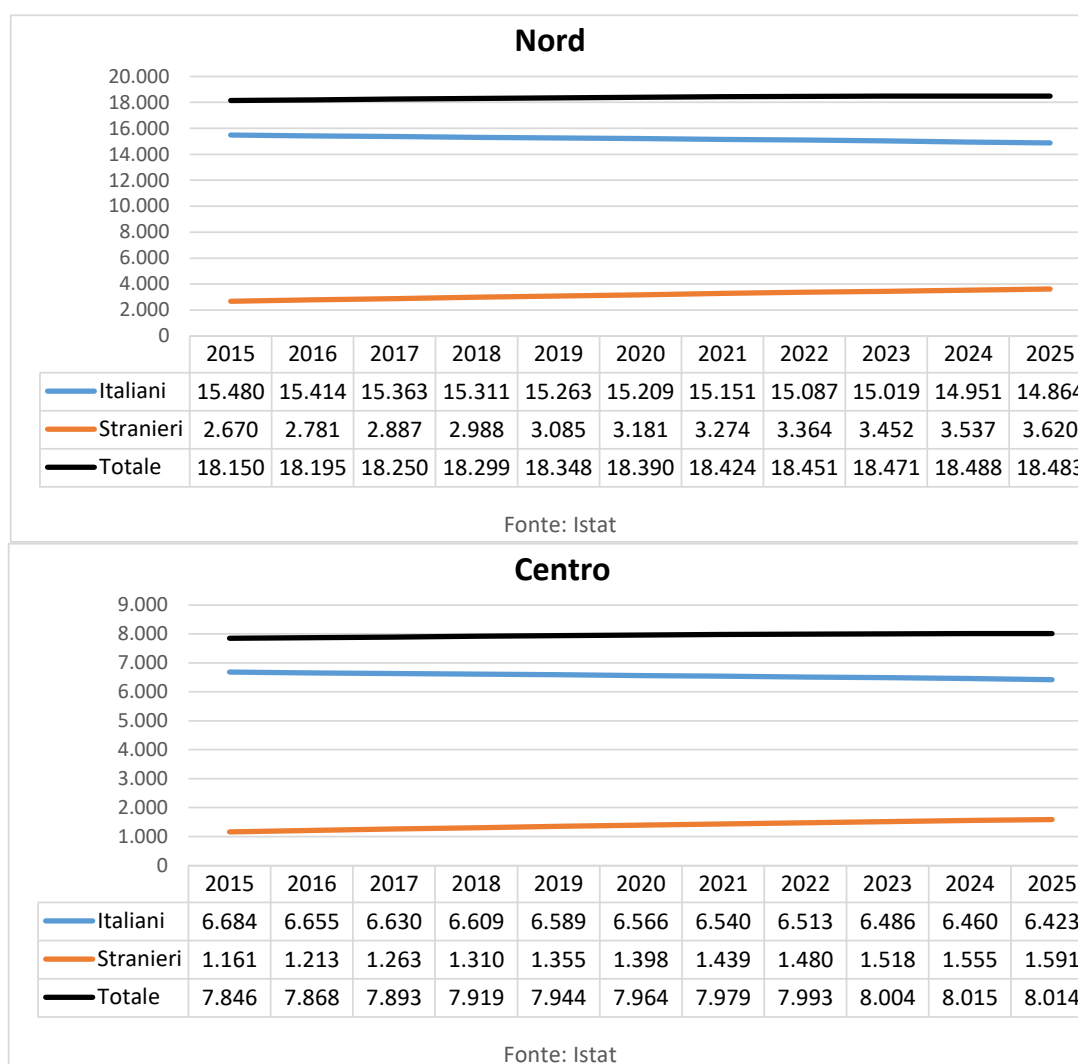
	2015	2020	2025	Variazione 2015-2025	
	Valori assoluti in migliaia			%	
Italiani	35.272	34.455	33.434	-1.839	-5,2
Stranieri	4.466	5.323	6.033	1.567	35,1
Totale	39.739	39.778	39.467	-272	-0,7
Ingressi annuali stranieri		158	132		

Fonte: Istat (Previsioni regionali della popolazione residente al 2065)

Il fabbisogno d'immigrati è molto diverso nelle tre ripartizioni territoriali perché nel Nord è previsto un aumento della popolazione in età lavorativa di circa 333 mila unità (1,8%), determinato dalla flessione di quella italiana di quasi 616 mila (-4%) e compensata dalla crescita di quella straniera di 949 mila (35,6%): il fabbisogno d'immigrati sarà pari a circa 95 mila unità in media ogni anno (figura 5.12 e tavola 5.5).

Anche nel Centro si stima un aumento della popolazione di 169 mila unità (-261 mila italiani e +426 mila immigrati), con un fabbisogno di 43 mila immigrati l'anno, mentre nel Mezzogiorno si prevede una netta flessione della popolazione in età lavorativa (-774 mila, pari a -5,6%) determinata dalla diminuzione della popolazione italiana di 962 mila unità (-7,3%), non compensata dall'aumento di quella straniera di 188 mila unità (29,6%), con un modesto fabbisogno annuo d'immigrati (19 mila).

Figura 5.12 - Previsioni della popolazione (15-64 anni) al 1° gennaio in Italia (scenario basso) per ripartizione – Anni 2015 – 2025
(valori assoluti in migliaia)



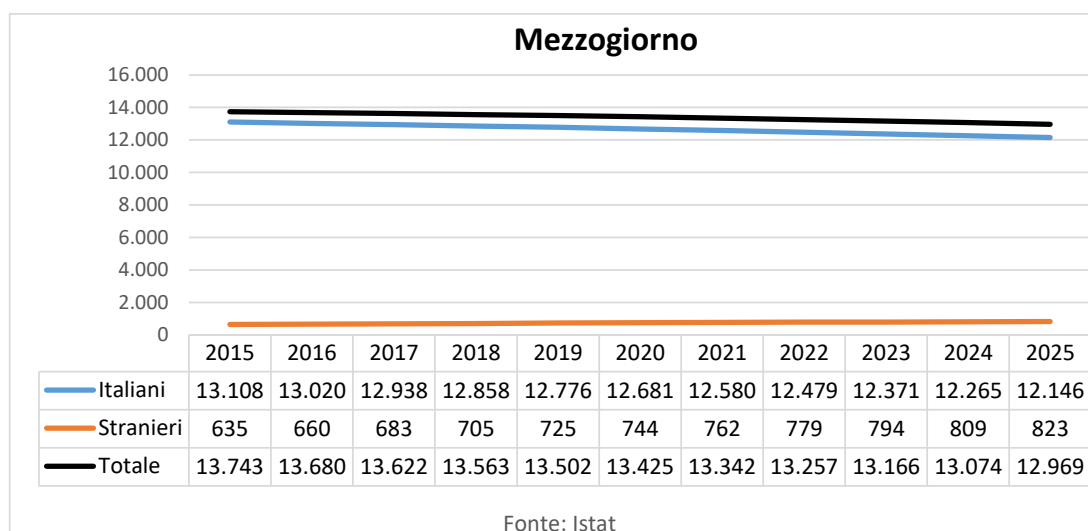


Tavola 5.5 - Previsioni della popolazione (15-64 anni) al 1° gennaio in Italia (scenario basso) per ripartizione – Anni 2015 – 2025
(valori assoluti in migliaia e percentuali)

	2015	2020	2025	Variazione 2015-2025	
	Valori assoluti in migliaia			%	
	NORD				
Italiani	15.480	15.209	14.864	-616	-4,0
Stranieri	2.670	3.181	3.620	949	35,6
Totale	18.150	18.390	18.483	333	1,8
Ingressi annuali stranieri	96		82		
	CENTRO				
Italiani	6.684	6.566	6.423	-261	-3,9
Stranieri	1.161	1.398	1.591	429	37,0
Totale	7.846	7.964	8.014	169	2,1
Ingressi annuali stranieri	43		35		
	MEZZOGIORNO				
Italiani	13.108	12.681	12.146	-962	-7,3
Stranieri	635	744	823	188	29,6
Totale	13.743	13.425	12.969	-774	-5,6
Ingressi annuali stranieri	19		14		

Fonte: Istat (Previsioni regionali della popolazione residente al 2065)

5.2 Previsioni della domanda di professioni nel 2025: cresce la richiesta di mestieri altamente qualificati, appannaggio degli italiani

Secondo le previsioni della domanda di competenze del Cedefop (*European Centre for the Development of Vocational Training*)⁷², gli occupati in Italia aumenteranno dal 2015 al 2025 del 4,4%, riportandosi sopra i valori pre-crisi del 2008, ma con dinamiche diverse secondo i settori economici: continuerà la flessione nell'agricoltura e nelle *utilities* (produzione e distribuzione di elettricità, gas e acqua e aria condizionata) (-23,3%), nel settore manifatturiero (-3%) e nelle costruzioni (-3,5%), mentre gli aumenti maggiori si registreranno nel settore dei servizi alle imprese (14,6%) – in particolare nelle attività di noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese (24%), nelle attività immobiliari, professionali, scientifiche e tecniche (17,4%), nelle attività artistiche, sportive, d'intrattenimento e nei servizi alla persona (11,1%), nelle attività finanziaria e assicurative (9,1%) e nei servizi d'informazione e di comunicazione (6,5%) – nel settore della pubblica amministrazione, istruzione, sanità e servizi sociali (6,2%) e nei settori del commercio e dei trasporti (3,5%) (figura 5.13 e tavola 5.6).

⁷² I dati sono stati estratti dal database online *Forecasting skill demand and supply* dell'European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP).

Tenendo conto dei comparti nei quali è più diffuso l'impiego degli immigrati (vedi figura 3.12), si registra una crescita dell'occupazione nei settori economici che impiegano maggiormente le lavoratrici straniere come quelli dei servizi alla persona e della sanità, mentre registrano una diminuzione della manodopera i settori che impiegano in gran numero uomini immigrati come quelli dell'industria, costruzioni e agricoltura, solo in parte compensata dalla crescita dell'occupazione nei settori del commercio e dei trasporti.

Figura 5.13 - Previsioni dell'occupazione in Italia per settore economico – Variazione 2015 – 2025 (valori percentuali)

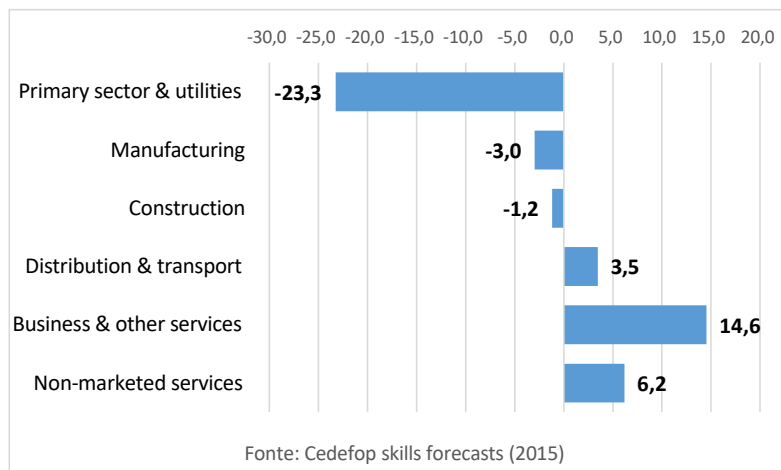


Tavola 5.6 - Previsioni dell'occupazione in Italia per settore economico – Variazione 2015 – 2025 (valori percentuali)

	Variazione 2015-2025 (%)
Italy	4,4
Primary sector & utilities	-23,3
A: Agriculture, Forestry and Fishing	-24,0
B: Mining and Quarrying	-18,1
D: Electricity, Gas, Steam and Air Conditioning Supply	-15,3
E: Water Supply, Sewerage, Waste Management and Remediation Activities	-24,4
Manufacturing	-3,0
C: Manufacturing	-3,0
Construction	-1,2
F: Construction	-1,2
Distribution & transport	3,5
G: Wholesale and Retail Trade, Repair of Motor Vehicles and Motorcycles	3,4
H: Transportation and Storage;	3,8
I: Accommodation and Food Service Activities	3,3
Business & other services	14,6
J: Information and Communication	6,5
K: Financial and Insurance Activities	9,1
LM: Real Estate, Professional, Scientific and Technical Activities	17,4
N: Administrative and Support Service Activities	24,0
RSTU+: Arts, Recreation, and Other Service Activities; (Film & TV production/broadcasting)	11,1
Non-marketed services	6,2
O: Public Administration and Defence, Compulsory Social Security	-2,7
P: Education	9,9
Q: Human Health and Social Work Activities	9,7

Fonte: Cedefop skills forecasts (2015)

Le previsioni a dieci anni sulle professioni nei quali aumenta o diminuisce la quota di occupati mostra che le maggiori opportunità di lavoro si registreranno nei mestieri altamente qualificate degli imprenditori e dirigenti, delle professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione e delle professioni tecniche, che sono appannaggio quasi esclusivo degli italiani (figura 5.14 e tavola 5.7).

La quota di occupati che svolgono professioni non qualificate, nelle quali gli immigrati sono in larga maggioranza, non subisce alcuna variazione dal 2015 al 2025, con la sola esclusione dei lavori domestici e di pulizia,

che tuttavia cresceranno solo dal 5,9% al 6,2%. Diminuisce di quasi due punti percentuali anche la quota di occupati che svolgono le mansioni tipiche nelle attività commerciali e nei servizi (commessi, camerieri e cuochi). È in flessione anche la quota di artigiani e di operai qualificati, che rappresentano lo sbocco lavorativo degli uomini immigrati soprattutto dai paesi dell'Est europeo.

Figura 5.14 - Previsioni dell'occupazione in Italia per grandi gruppi professionali – Anni 2015 e 2025 (composizione percentuale)

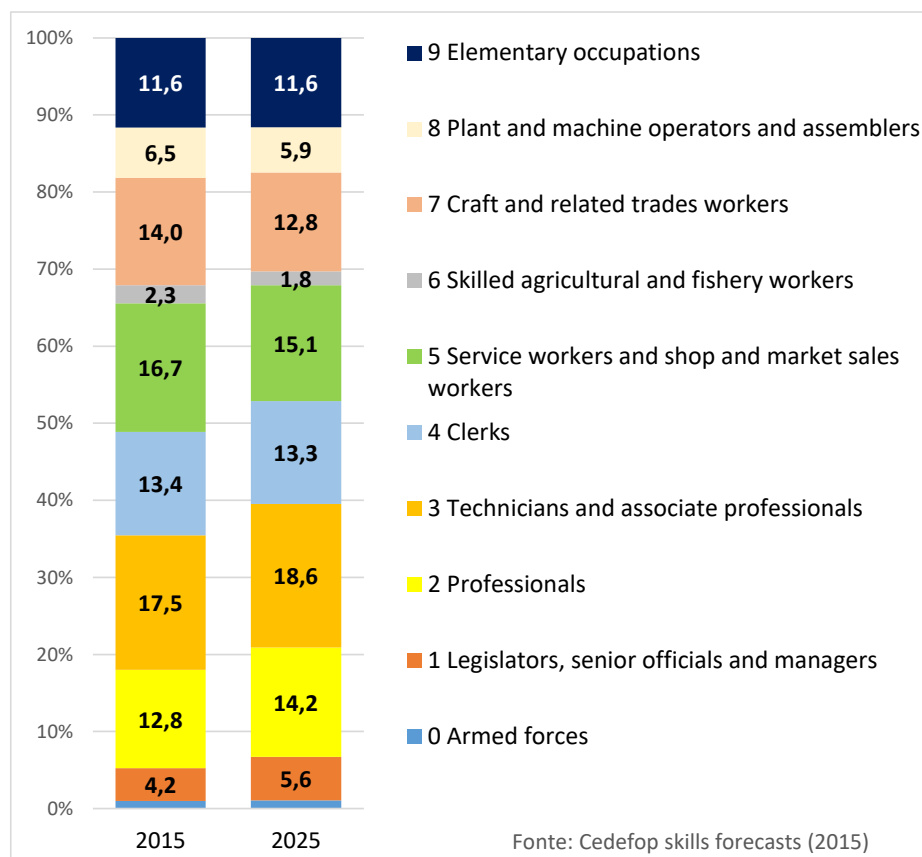


Tavola 5.7 - Previsioni dell'occupazione in Italia per professione – Anni 2015 e 2025 (composizione percentuale)

	2015	2025
0 Armed forces	1,0	1,1
01. Armed forces	1,0	1,1
1 Legislators, senior officials and managers	4,2	5,6
11. Chief executives, senior officials and legislators	0,5	0,5
12. Administrative and commercial managers	0,3	0,7
13. Production and specialised services managers	1,2	1,1
14. Hospitality, retail and other services managers	2,3	3,4
2 Professionals	12,8	14,2
21. Science and engineering professionals	1,7	2,2
22. Health professionals	1,4	1,5
23. Teaching professionals	4,6	4,6
24. Business and administration professionals	2,1	2,7
25. Information and communications technology professionals	0,7	0,8
26. Legal, social and cultural professionals	2,2	2,5
3 Technicians and associate professionals	17,5	18,6
31. Science and engineering associate professionals	3,6	3,7
32. Health associate professionals	3,0	3,1
33. Business and administration associate professionals	8,6	9,4
34. Legal, social, cultural and related associate professionals	0,8	1,0
35. Information and communications technicians	1,5	1,5
4 Clerks	13,4	13,3
41. General and keyboard clerks	5,6	5,0
42. Customer services clerks	3,2	4,2
43. Numerical and material recording clerks	3,5	3,1

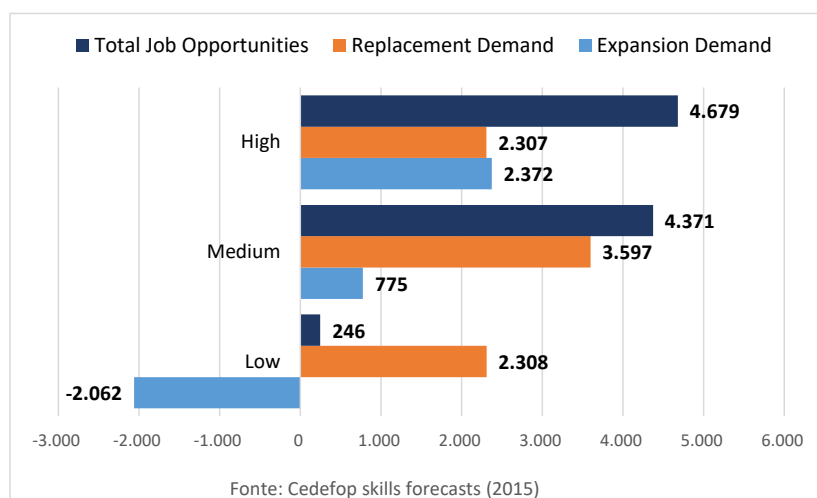
	2015	2025
44. Other clerical support workers	1,1	1,0
5 Service workers and shop and market sales workers	16,7	15,1
51. Personal service workers	5,1	4,2
52. Sales workers	7,0	6,4
53. Personal care workers	3,2	3,3
54. Protective services workers	1,3	1,2
6 Skilled agricultural and fishery workers	2,3	1,8
61. Market-oriented skilled agricultural workers	2,2	1,7
62. Market-oriented skilled forestry, fishery and hunting workers	0,2	0,1
63. Subsistence farmers, fishers, hunters and gatherers		
7 Craft and related trades workers	14,0	12,8
71. Building and related trades workers, excluding electricians	4,6	5,4
72. Metal, machinery and related trades workers	4,1	3,0
73. Handicraft and printing workers	1,0	1,0
74. Electrical and electronic trades workers	1,6	1,4
75. Food processing, wood working, garment and other craft and related trades	2,7	2,0
8 Plant and machine operators and assemblers	6,5	5,9
81. Stationary plant and machine operators	2,8	2,6
82. Assemblers	0,7	0,7
83. Drivers and mobile plant operators	3,0	2,5
9 Elementary occupations	11,6	11,6
91. Cleaners and helpers	5,9	6,2
92. Agricultural, forestry and fishery labourers	1,4	1,2
93. Labourers in mining, construction, manufacturing and transport	1,8	2,0
94. Food preparation assistants	0,4	0,3
95. Street and related sales and service workers	0,4	0,3
96. Refuse workers and other elementary workers	1,8	1,6
Italy	100,0	100,0

Fonte: Cedefop skills forecasts (2015)

Analizzando i posti vacanti⁷³ previsti nel periodo 2013-2025 (circa 9,3 milioni), la maggior parte delle opportunità di lavoro in Italia richiederà qualifiche di livello elevato, sia per sostituire il personale in turn-over, sia per l'aumento della domanda (figura 5.15). Tuttavia, ci sarà anche la domanda di un numero significativo di posti di lavoro che richiedono qualifiche di medio livello, quasi esclusivamente per rimpiazzare i lavoratori cessati.

Come è stato già osservato, la domanda di lavori non qualificati, appannaggio dei lavoratori stranieri, sarà modesta e sarà determinata esclusivamente dalle esigenze di sostituzione dei lavoratori cessati.

Figura 5.15 - Previsioni dei posti vacanti per livello di qualificazione– Anni 2013-2025 (valori assoluti in migliaia)



⁷³ I posti vacanti misurano le ricerche di personale che sono già iniziate e non ancora concluse. Sono, infatti, quei posti di lavoro retribuiti che siano nuovi o già esistenti, purché liberi o in procinto di diventarlo, per i quali il datore di lavoro cerchi attivamente un candidato adatto al di fuori dell'impresa interessata e sia disposto a fare sforzi supplementari per trovarlo.

5.2.1 S'interrompe in Italia la crescita degli immigrati occupati nei servizi alla persona

La previsioni del Cedefop sembrano essere confermate almeno per quanto riguarda i lavori domestici presso le famiglie, che sono appannaggio degli stranieri (circa l'80%): mentre nei principali paesi europei e nella media dell'Unione gli occupati in questo settore registrano una flessione dal 2008 al 2015, in Italia si osserva una crescita sostenuta fino al 2014 (86,4%), mentre nel 2015 si registra un netto rallentamento con un aumento del solo 0,6% (figura 5.16 e tavola 5.8).

Figura 5.16 – Occupati (15-64 anni) nel lavoro domestico presso le famiglie in alcuni paesi dell'Unione Europea – Anni 2008-2015 (Indice: 2008 = 100)

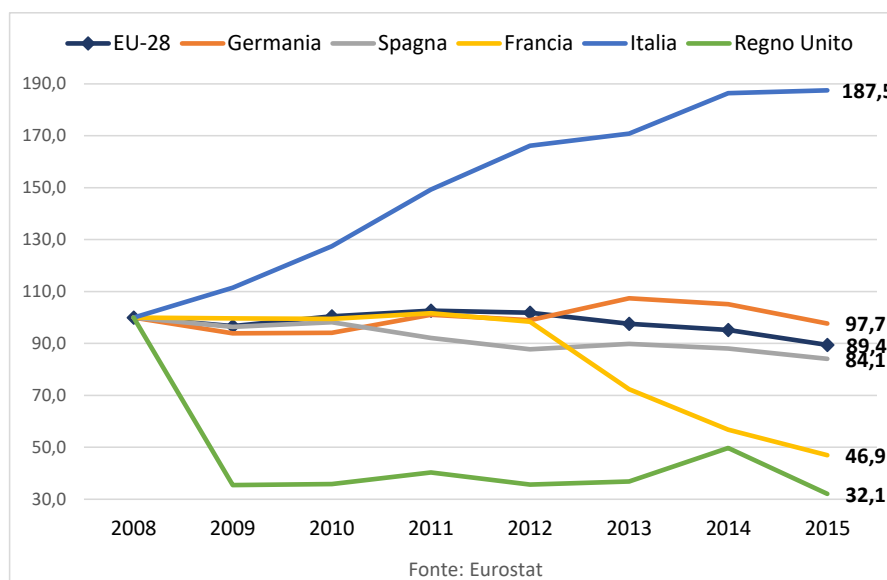


Tavola 5.8 – Occupati (15-64 anni) nel lavoro domestico presso le famiglie in alcuni paesi dell'Unione Europea – Anni 2008-2015 (valori assoluti in migliaia e percentuali)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Differenza 2015-2008
	Valori assoluti in migliaia								%
EU-28	2.460	2.379	2.472	2.526	2.505	2.401	2.342	2.200	-10,6
Germania	204	191	192	206	202	219	214	199	-2,3
Spagna	736	709	723	678	645	661	648	619	-15,9
Francia	599	596	596	609	589	433	340	281	-53,1
Italia	406	452	517	606	674	693	756	761	87,5
Regno Unito	132	47	47	53	47	48	65	42	-67,9

Fonte: Eurostat (lfsa_egan22d)

Questo fenomeno risulta più evidente se si analizzano i dati amministrativi dell'INPS sui lavoratori domestici, che hanno un'affidabilità molto elevata, dal momento che sono ricavati dai pagamenti mensili dei contributi da parte dei datori di lavoro (ovviamente si riferiscono solo ai lavoratori regolari): mentre dal 2008 al 2012 si registra una crescita del 100,6% di questi occupati (oltre 400 mila unità), in particolare degli stranieri (128,4%, a fronte del 32,7% tra gli italiani), da quest'ultimo anno fino al 2015 si assiste a una flessione netta del numero complessivo dei lavoratori domestici di quasi 100 mila unità (-11,9%), derivante dall'effetto congiunto dell'aumento degli italiani (10,3%) e dalla diminuzione degli stranieri (-17,1%) di oltre 110 mila unità (figura 5.17 e tavola 5.9).

Nello stesso periodo la percentuale di immigrati tra i lavoratori domestici è scesa dall'80,8% del 2008 al 76% del 2015, con una diminuzione di quasi 5 punti percentuali, e conseguentemente la quota d'italiani è aumentata dal 19,2% al 24%. La crisi economica ha spinto probabilmente molti lavoratori ad accettare mansioni che ne passato erano da molti rifiutate.

Anche il tasso d'irregolarità nel settore dei lavori domestici presso le famiglie, che si era abbattuto dal 73,8% del 1999 al 57,4% del 2011, ha ripreso ad aumentare, seppure lievemente, nel 2012 e nel 2013 (figura 5.18).

Non sappiamo se nei prossimi anni riprenderà la crescita degli occupati nei servizi domestici, seppure nei termini molto contenuti previsti dal Cedefop, ma si può affermare con sicurezza, anche alla luce delle dinamiche nel resto dell'Europa dove è costante la flessione del numero di colf e badanti a fronte di una crescita degli occupati nei servizi sociali non residenziali (asili nido e assistenza domiciliare agli anziani), che questo settore non registrerà più le crescite del passato e di conseguenza non alimenterà più un flusso significativo e aggiuntivo di immigrati, che dovranno limitarsi a garantire il turn over.

Figura 5.17 – Lavoratori domestici in Italia (numero medio annuo) – Anni 2006-2013 (valori assoluti in migliaia e percentuali)

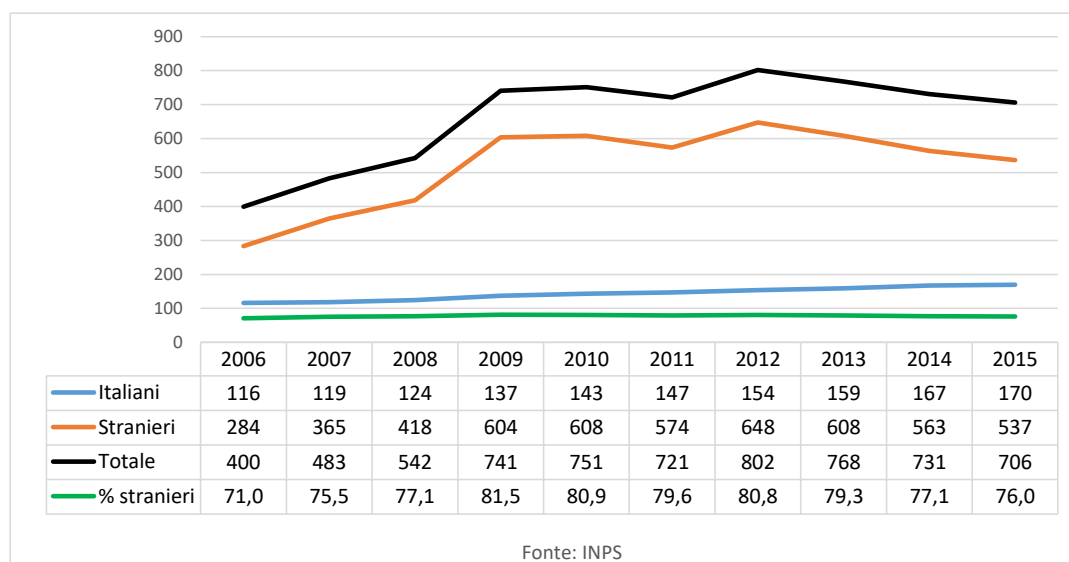
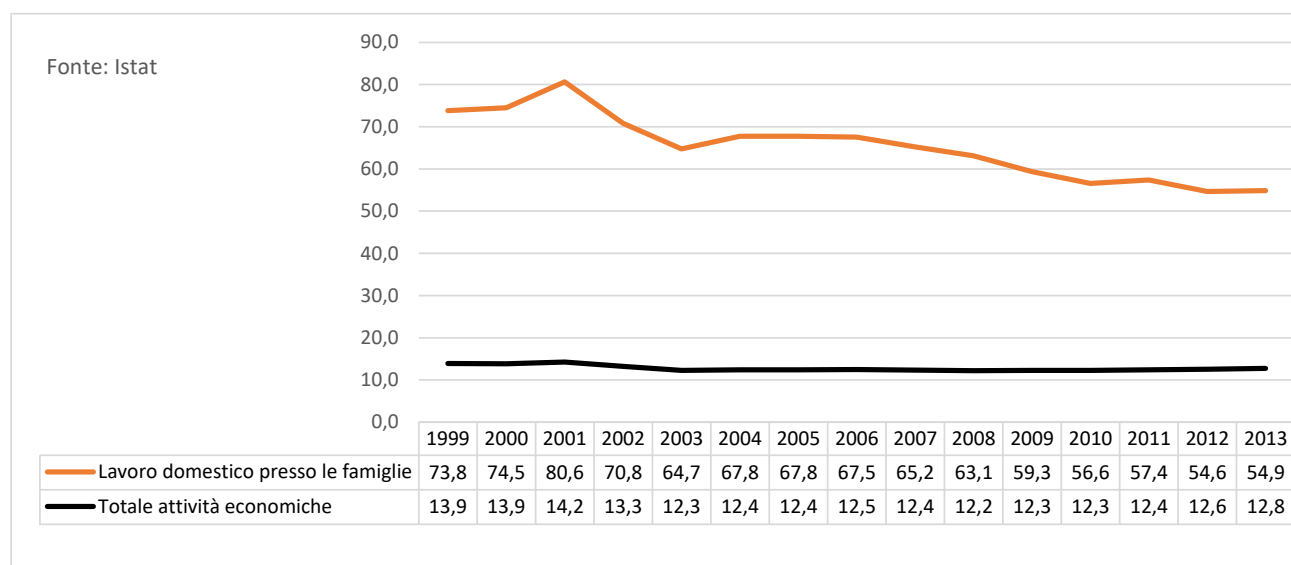


Tavola 5.9 – Lavoratori domestici in Italia (numero medio annuo) – Anni 2006-2013 (valori assoluti e percentuali)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variazione 2012/2015
Valori assoluti											%
Italiani	115.905	118.588	124.370	137.222	143.249	147.278	153.843	159.127	167.161	169.643	10,3
Stranieri	283.609	364.519	418.129	603.544	608.038	573.659	647.716	608.443	563.476	536.637	-17,1
Totale	399.514	483.107	542.498	740.766	751.287	720.937	801.559	767.570	730.636	706.280	-11,9
Incidenza percentuale											Punti percentuali
Stranieri	71,0	75,5	77,1	81,5	80,9	79,6	80,8	79,3	77,1	76,0	-4,8

Fonte: INPS

Figura 5.18 – Tasso d'irregolarità nei lavori domestici presso le famiglie in Italia – Anni 1999-2013 (incidenza percentuale)



6. LE POLITICHE DELL'IMMIGRAZIONE E DELL'ASILO DEGLI STATI NAZIONALI IN EUROPA. IL MIRAGGIO DI UNA POLITICA EUROPEA COMUNE?

Le differenze emerse confrontando i dati dei diversi paesi europei non fanno che confermare come manchi a tutt'oggi una politica migratoria europea comune, nonostante l'impulso ad attuare politiche comuni - previsto già dal Trattato di Maastricht e avviato con quello di Amsterdam del 1997 fino al trattato di Lisbona - e una serie di interventi legislativi in materia succedutisi da allora⁷⁴. In particolare il Trattato di Lisbona ha previsto una politica comune in materia di visti, asilo e immigrazione (art. 77 e ss. Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) senza però fissare degli standard vincolanti in materia di integrazione sociale degli stranieri. La direttiva 2003/109/CE definisce lo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nell'Unione europea, mentre la direttiva sul permesso unico (2011/98/UE) definisce una procedura comune e semplificata per i cittadini di paesi terzi che presentano domanda di permesso di soggiorno e di lavoro in uno Stato membro e stabilisce un insieme comune di diritti per gli immigrati. Vi sono poi direttive che regolano aspetti più specifici: la direttiva 2003/86/CE reca disposizioni concernenti il diritto al ricongiungimento familiare; le direttive 2004/114/CE e 2005/71/CE regolano l'accesso nell'Unione per motivi di ricerca o studio attualmente in corso di aggiornamento; la direttiva 2009/50/CE riguarda la cosiddetta «Carta blu dell'UE», una procedura accelerata per il rilascio di un permesso speciale di soggiorno e di lavoro per coloro che intendano svolgere lavori altamente qualificati, in corso di aggiornamento⁷⁵; la direttiva 2014/36/UE regola le condizioni di ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali; la direttiva 2014/66/UE stabilisce le condizioni di ingresso e soggiorno nell'ambito di trasferimenti intrasocietari, il distacco temporaneo di manager, specialisti e tirocinanti di imprese multinazionali nelle filiali e succursali ubicate nell'Unione europea. Finora, tuttavia, i singoli Stati membri hanno conservato una propria autonomia nei tassi di ammissione di persone provenienti da paesi terzi e nella definizione delle regole. Le politiche per l'immigrazione di fatto sono rimaste uno degli ultimi baluardi della sovranità nazionale⁷⁶.

Quanto all'integrazione⁷⁷, la Commissione europea ha presentato il 7 giugno 2016 un *Piano d'azione*⁷⁸ il cui obiettivo è quello di sostenere gli Stati membri nel processo di integrazione dei cittadini stranieri e valorizzare il contributo economico e sociale che i migranti apportano all'UE, insieme ad una proposta legislativa di riforma delle norme che regolano l'ingresso in UE dei lavoratori altamente qualificati, partendo dal presupposto che un'integrazione rapida ed efficace può contribuire a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. Vengono previste: misure di integrazione che precedono la partenza e l'arrivo di migranti e rifugiati; azioni per promuovere la formazione linguistica dei migranti e la formazione degli insegnanti, l'inserimento dei minori stranieri nella scuola dell'infanzia e l'insegnamento dell'educazione civica; azioni per promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro e l'imprenditorialità dei migranti; accesso ai servizi di base come alloggio e servizi sanitari; azioni a sostegno della realizzazione di 'scambi' con la società di accoglienza, la partecipazione dei migranti alla vita culturale e lotta alle discriminazioni.

Anche in materia di asilo, l'attuale sistema Ue prevede regole comuni sul riconoscimento degli status di rifugiato o titolare di protezione sussidiaria, sull'accoglienza dei richiedenti asilo e sulle procedure di presentazione ed esame della domanda basate principalmente su tre direttive (direttiva n. 2011/95, la direttiva 2013/33 e la 2013/32)⁷⁹. Ma il recepimento di tali regole comuni - per alcuni paesi ancora in via di completamento - ha portato a un'applicazione non uniforme da parte delle diverse autorità statali competenti con prassi e attuazioni proprie per ciascuno Stato membro. La Commissione negli ultimi due anni ha ribadito la necessità

⁷⁴ Per un quadro completo v. la scheda sul sito del Parlamento europeo: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html e la sintesi nel recente contributo di Confindustria già citato alle pp. 49 e ss.

⁷⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati (COM(2016)378).

⁷⁶ v. V. Piergigli, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze del diritto comparato europeo*, in *federalsmi.it*, n. 22/2013, p. 1.

⁷⁷ Oltre alla già citata direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare, nel 2005 la Commissione ha approvato l'*Agenda comune per l'integrazione* (2005/389/COM); nell'aprile del 2010 la Commissione ha presentato la terza edizione del «Manuale sull'integrazione per politici e operatori» e nel luglio del 2011 ha adottato una nuova *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi* (2011/455/COM).

⁷⁸ COM(2016) 377 final.

⁷⁹ Per un quadro completo v. la scheda sul sito del Parlamento europeo: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html

di lavorare al rafforzamento di una politica d'asilo comune a partire dal riconoscimento reciproco delle decisioni e all'istituzione di un unico processo decisionale mentre si sta lavorando a una serie di modifiche alla direttiva 2013/32/UE, che definisce procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, in particolare in relazione alle disposizioni sul paese di origine sicuro, con l'obiettivo di rendere più rapido l'esame delle domande di richiedenti asilo provenienti da paesi designati tali⁸⁰. La Comunicazione 197/2016, presentata il 6 aprile 2016 ha avviato il processo di riforma del sistema europeo comune di asilo (CEAS) proponendo diverse opzioni per un sistema sostenibile ed equo di ripartizione dei richiedenti asilo tra gli Stati membri; una maggiore armonizzazione delle norme e procedure di asilo per creare condizioni omogenee in tutta Europa e ridurre quindi i fattori di richiamo al fine di contrastare i movimenti secondari irregolari; il rafforzamento del mandato dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). Allo stesso tempo la Commissione sta definendo misure volte a garantire percorsi sicuri e organizzati di migrazione legale verso l'Europa.

L'entità dei flussi verso l'Europa negli ultimi anni ha raggiunto una portata mai registrata in precedenza mettendo a nudo l'esigenza di rafforzare il processo di integrazione europea in tema di migrazioni, superando i limiti, emersi recentemente con drammatica evidenza, di un processo ancora incompiuto dovuto innanzitutto alla distanza tra il livello nazionale di governo e quello sovranazionale: l'armonizzazione delle diverse legislazioni degli stati membri appare ancora un traguardo lontano e difficile da raggiungere.

Di seguito un quadro sintetico sui diversi sistemi vigenti in alcuni paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna) in merito all'ingresso e al soggiorno dei cittadini stranieri, ai percorsi di integrazione e alle politiche di accoglienza, tenendo conto anche della parte di popolazione straniera rappresentata da richiedenti asilo e rifugiati residenti in quei paesi.

6.1 Francia, Germania, Regno Unito, Spagna: normative a confronto

Dai precedenti capitoli è emerso inoltre come le dinamiche demografiche nei 28 paesi dell'Unione siano molto diverse, così come differenti sono i fabbisogni di immigrati per compensare la riduzione della popolazione autoctona: queste differenziazioni relative ai volumi di migranti conciliabili con gli interessi nazionali non potevano non riflettersi sui sistemi di regolazione dei flussi da parte degli Stati membri.

Sono dunque i singoli stati che hanno il potere di regolare i flussi, stabilendo chi far entrare per lavoro o altro motivo, in che modo, in quale numero e per quali lavori. I criteri di ammissione si basano sulle stesse tipologie di strumenti: quote numeriche, *shortage occupation lists* (liste di profili desiderati), soglie reddituali o di qualifica professionale (v. tabella 7.1). Comune a tutti gli stati è la condizione dell'esistenza di una specifica offerta di lavoro rivolta al lavoratore proveniente da un paese terzo che chieda il permesso di ingresso⁸¹. Regola che però viene in gran parte elusa poiché nella maggior parte dei paesi europei. I dati dimostrano, più in generale, come l'inserimento della forza lavoro straniera avvenga soprattutto attraverso reti sociali e comunitarie, in modo spontaneo più che attraverso i canali legali d'ingresso.

In tutti gli Stati membri dell'UE, pur se in misura variabile e con approcci differenti, i migranti per motivi familiari e umanitari hanno avuto presto o tardi pieno accesso ai mercati del lavoro nazionali, e, allo stesso tempo, un gran numero di lavoratori stranieri privi di documenti ha avuto l'opportunità di regolarizzare la propria permanenza e lo status lavorativo attraverso periodiche misure e campagne di regolarizzazione adottate dai vari governi in tutta Europa⁸². Inoltre, dai dati elaborati nei capitoli precedenti emerge comunque una sostanziale differenziazione: da una parte paesi, come il Regno Unito e la Germania, che hanno scelto di puntare sui lavoratori stranieri per rilanciare la competitività del proprio sistema economico, incentivando l'arrivo di lavoratori qualificati e con competenze specifiche; dall'altro paesi, come l'Italia e la Spagna, che hanno subito, nel giro di due decenni, l'arrivo di un flusso crescente di lavoratori poco qualificati da impiegare in settori di bassa produttività.

⁸⁰ Fondazione Ismu, *Ventesimo Rapporto*, op. cit., p. 93.

⁸¹ v. il citato dossier di Confindustria a p. 52.

⁸² v. anche l'analisi di E. Salis in *La Governance dell'immigrazione per lavoro in Europa. Approcci nazionali e ruolo dell'Unione europea*, Progetto di ricerca collegato a un'istanza di contributo al Ministero degli affari esteri ai sensi dell'art. 2 della l. 948/82, gennaio 2015.

Tabella 6.1⁸³:

I criteri di ammissione nei paesi Ue						
Paese	Esistenza di un'offerta di lavoro	Requisiti sui livelli di qualifica	Verifica di effettiva necessità	Liste di profili desiderati		Quote numeriche
Svezia	Sì	No	Nominale	Sì		No
Spagna	Sì	No	Sì	Sì		No
Portogallo	Sì	No	Sì	No	Sì,	ma non applicata
Ungheria	Sì	No	Sì	No	Sì,	ma non applicata
Finlandia	Sì	No	Sì	Sì		No
Polonia	Sì	No	Sì	No		No
Grecia	Sì	No	Sì	No		Sì
Italia	Sì	No	Sì	No		Sì
Francia	Sì	Sì	Sì	Sì		No
Germania	Sì	Sì	Sì	Sì		No
Belgio	Sì	Sì	No	No		No
Olanda	Sì	Sì	Sì	No		No
Estonia	Sì	No	No	No		Sì
Rep. Ceca	Sì	Sì	Sì	Sì		No
Austria	Sì	Sì	Sì	Sì		No
Danimarca	No, ma...	No, ma...	Sì	Sì		No
Regno Unito	Sì	Sì	Sì	Sì		Sì
Irlanda	Sì	Sì	Sì	Sì		No

Fonte: OCSE, *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*.

6.1.1 Francia: contrasto all'immigrazione illegale, incoraggiamento dell'ingresso di lavoratori qualificati e integrazione dei migranti legalmente residenti

Tradizionalmente la Francia ha sempre mantenuto una politica migratoria piuttosto aperta, almeno fino al 2007, quando durante la presidenza di Sarkozy è stata adottata una legge orientata a ostacolare l'immigrazione di lavoratori non sufficientemente qualificati. La stessa legge ha inoltre reso più difficile l'ottenimento della cittadinanza attraverso il matrimonio e i ricongiungimenti familiari, stabilendo che le risorse economiche dello straniero che lo richiede devono essere pari almeno al salario minimo garantito, mentre di il legame di parentela va dimostrato con un test del DNA.

Vi sono due tipi principali di permesso di soggiorno di durata superiore ai tre mesi previsti dal *Codice dell'entrata e del soggiorno degli stranieri e del diritto d'asilo* (CESEDA)⁸⁴: la carta di soggiorno temporanea, della durata massima di un anno, legato alla situazione specifica dello straniero (studio, famiglia, attività professionale, etc.); e uno a lungo termine, la carta di residente, decennale e rinnovabile, che prevede che chi ne fa richiesta abbia la residenza da almeno 5 anni e abbia ottenuto il contratto di accoglienza e integrazione. La legge prevede inoltre uno speciale titolo di soggiorno per gli stranieri, valida 3 anni che hanno un contratto di

⁸³ Confindustria, op. cit., p. 52.

⁸⁴ Per un esame approfondito della materia v. il dossier della Camera dei Deputati, *Immigrazione irregolare e procedure di asilo in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia e Turchia*, della serie Legislazione straniera, Materiali di legislazione comparata, n. 13 (novembre 2015), p. 5 e ss.

lavoro per determinate attività professionali o per stranieri la cui professione è richiesta in specifiche zone che presentano difficoltà di reperimento di mano d'opera.

Se uno straniero non è titolare di una di queste quattro tipologie di permesso di soggiorno, ma è in possesso di una ricevuta che attesta la domanda di rilascio o di rinnovo di uno di tali documenti, ha ugualmente diritto di circolare nel territorio francese. Il medesimo diritto è riconosciuto allo straniero che attesta il possesso di una ricevuta di domanda di asilo o di una ricevuta di “autorizzazione provvisoria di soggiorno”. Qualora non sia espressamente consentito da norme legislative o regolamentari, queste ricevute di domanda o di rinnovo dei titoli summenzionati non consentono tuttavia allo straniero interessato di esercitare un'attività lavorativa.

Lo straniero ammesso per la prima volta a soggiornare in Francia, o entrato regolarmente nel territorio francese, di età compresa tra i 16 e i 18 anni e che manifesti l'intenzione di stabilirvisi in modo durevole, conclude con lo Stato un “contratto di accoglienza ed integrazione”, in base al quale si impegna a seguire, gratuitamente, un corso di formazione civica e, se necessario, un corso di lingua francese.

Qualora uno straniero che vive in Francia intenda far entrare nel paese il suo coniuge (di età non inferiore a 18 anni) e i suoi figli minori, ha il diritto di richiedere il loro ingresso nel paese per “ricongiungimento familiare”. Per beneficiare di tale diritto lo straniero deve soggiornare regolarmente in Francia da almeno 18 mesi e possedere un titolo di soggiorno valido che abbia la durata di almeno un anno.

Il cittadino, sprovvisto di titolo di soggiorno e obbligato a lasciare il territorio francese, può chiedere di beneficiare di un “dispositivo di aiuto al ritorno nel paese d'origine” e cioè un sussidio finanziario erogato allo straniero e, se del caso, al suo coniuge e ai suoi figli, per le spese di viaggio ai fini del ritorno nel proprio paese, nonché nell'assistenza per organizzare tale viaggio.

Inoltre a marzo 2016 è stata approvata una nuova legge sui “diritti degli stranieri” (*Loi relatif au droit des étrangers en France*). Le priorità sono nuovamente il contrasto all'immigrazione illegale, l'incoraggiamento dell'ingresso di lavoratori qualificati e l'integrazione dei migranti legalmente residenti. Il disegno di legge propone l'introduzione di un nuovo permesso pluriennale, rilasciato a determinate condizioni e intermedio rispetto ai due tipi di permesso già previsti. Si punta inoltre a facilitare la permanenza degli studenti stranieri, dopo che abbiano ottenuto la laurea: potranno infatti più facilmente ottenere un visto se troveranno un lavoro nel proprio campo di studi o se avvieranno una loro impresa.

Anche il diritto d'asilo è disciplinato dal CESEDA. Oltre allo status di rifugiato è previsto il beneficio della “protezione sussidiaria” della durata di un anno, rinnovabile. Questa può essere richiesta qualora la persona sia esposta ad una delle seguenti minacce nel paese in cui risiede: pena di morte; tortura o altre pene disumane o degradanti; pericolo per la sua incolumità a causa di un conflitto interno o internazionale. La domanda di asilo può essere presentata dallo straniero interessato o alla frontiera oppure, ed è il caso più frequente, una volta che questi è entrato nel territorio francese. La domanda di asilo deve essere preceduta da una “domanda di ammissione al soggiorno a titolo di asilo” al prefetto del dipartimento competente. In base alla procedura ordinaria, qualora dopo la prima fase istruttoria il prefetto accolga la richiesta di autorizzazione a titolo di asilo, lo straniero riceve un “documento provvisorio di soggiorno” della validità di un mese, durante il quale egli può presentare la domanda di asilo entro 21 giorni. Una volta accettata la domanda, lo straniero ritira una “ricevuta di deposito di una domanda di asilo” che gli permette di soggiornare in Francia con validità da un minimo di tre a un massimo di sei mesi ed è stabilita con decreto del Ministero dell'Interno. Il richiedente asilo che ottiene il riconoscimento della qualità di “rifugiato”, ha diritto al rilascio da parte dell'autorità amministrativa competente di una “carta di residente” che ha validità 10 anni e può essere rinnovata. Nel caso di “protezione sussidiaria” si ottiene una “carta di soggiorno temporaneo” che ha validità di un anno e può essere rinnovata. Sia la “carta di residente” che la “carta di soggiorno temporaneo” danno diritto al coniuge e ai figli del richiedente di ottenere un simile titolo di soggiorno. Entrambe le carte conferiscono inoltre al richiedente il diritto ad esercitare un'attività lavorativa⁸⁵.

Anche il rifugiato è tenuto a firmare “un contratto di accoglienza ed integrazione” con lo Stato e beneficia inoltre di un servizio di assistenza personalizzato per la ricerca di un impiego e di un alloggio. Al fine di garantire questo servizio lo Stato conclude con gli enti territoriali e altri soggetti interessati una convenzione. Il 29 luglio 2015 è stata promulgata in Francia la nuova riforma del diritto di asilo (*Loi n. 2015-925 du 29 juillet relatif à la réforme du droit d'asile*), che recepisce le due direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE, con lo scopo di migliorare le garanzie per i richiedenti asilo e velocizzare le procedure per l'esame delle domande⁸⁶.

⁸⁵ v. <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/Guide-du-demandeur-d-asile-en-France>

⁸⁶ v. la circolare ai prefetti attuativa della nuova legge:

Rispetto all'accoglienza, ai richiedenti asilo viene assegnato, quando disponibile, un posto in uno dei Cada (*Centre d'accueil pour demandeurs d'asile*) su tutto il territorio oppure, in caso di sovraffollamento, vengono temporaneamente ospitati in centri provvisori (*hébergement d'urgence*)⁸⁷. La permanenza è prevista per 9 mesi, cui si aggiungono altri 3 mesi rinnovabili. A novembre 2015 il sistema d'accoglienza disponeva di circa 50.000 posti totali. I minori stranieri non accompagnati vengono ospitati nei *Centres d'accueil pour mineurs isolés étrangers* (Caomida). A ciascun richiedente ospitato viene garantito un sussidio (*allocation pour demandeur d'asile* - ADA).

Una volta ottenuta la risposta sull'asilo, in caso di rifiuto definitivo (quindi comprensivo di ricorso) della richiesta, il migrante è obbligato a lasciare il centro che lo ospita entro e non oltre un mese. Al contrario, se la domanda dovesse essere accolta, tale limite è esteso fino a tre mesi, prorogabili di altri tre mesi. Quanto al lavoro, i richiedenti in attesa della decisione sull'asilo possono accedervi solo nel caso in cui l'elaborazione della loro domanda richieda più di un anno di tempo.

6.1.2 Germania: frontiere aperte a chi è altamente qualificato, parla il tedesco e partecipa a corsi di formazione

La Germania ha una delle legislazioni più aperte per l'immigrazione tra i paesi Ue, almeno per quello che riguarda i lavoratori molto qualificati. A partire dal 2007 si è assistito ad un cambio profondo dell'approccio: le misure introdotte da una serie di provvedimenti legislativi e amministrativi hanno infatti reso meno restrittivi i criteri per la concessione di permessi per lavoro, "abbassando le soglie minime di reddito necessarie per l'assunzione di lavoratori dall'estero in alcuni campi specifici, eliminando l'obbligo di verificare la disponibilità di forza lavoro nazionale per alcune occupazioni in carenza, facilitando la permanenza di studenti stranieri laureatisi nelle università tedesche con la concessione di visti per ricerca di lavoro, o, ancora, adottando norme per la trasposizione della direttiva europea sulla "blue card" in senso decisamente liberale"⁸⁸.

Per ottenere un permesso di soggiorno di lavoro in Germania bisogna ottenere il nulla osta dall'Agenzia federale dell'impiego, nulla osta da cui sono escluse alcune categorie specializzate, come manager, ricercatori e scienziati. Alla scadenza, se il cittadino straniero ha lavorato per almeno un anno per lo stesso datore di lavoro, il permesso di residenza può essere prolungato. Più facili le cose per i laureati specializzati: se sono in possesso di un diploma universitario tedesco o comunque riconosciuto in Germania, di un contratto di lavoro o un'offerta di lavoro che preveda uno stipendio annuale lordo di almeno 48mila euro (ridotto a circa 38mila euro per le professioni in cui c'è carenza di personale) possono ottenere la Carta blu Ue. Negli ultimi anni, inoltre la Germania ha inoltre rafforzato la cooperazione con alcuni paesi terzi e avviato diversi progetti pilota per formare e reclutare direttamente all'estero lavoratori specializzati.

La *Legge in materia di soggiorno, lavoro e integrazione degli stranieri nel territorio federale* costituisce la principale base giuridica in materia di ingresso, allontanamento e soggiorno di cittadini stranieri in Germania⁸⁹. Per ottenere il rilascio di qualsiasi tipo di permesso di soggiorno lo straniero deve dimostrare di essere in regola con il passaporto o con altro documento di ingresso e di possedere adeguati mezzi di sussistenza; devono inoltre essere note le sue generalità; infine, la nazionalità e la sua presenza non devono rappresentare un pericolo per gli interessi della Repubblica federale.

L'art. 16a della Legge fondamentale (*Grundgesetz* - GG) garantisce il diritto fondamentale individuale all'asilo. La procedura per il riconoscimento di tale diritto è disciplinata in un'apposita legge⁹⁰. I beneficiari di protezione ricevono un permesso di soggiorno a tempo determinato che li autorizza all'esercizio di un'attività lavorativa retribuita. Dopo tre anni viene loro rilasciato un permesso di soggiorno di durata illimitata, purché non sussistano i presupposti per la revoca o il ritiro del riconoscimento. Uno straniero in cerca di protezione, che non soddisfa i requisiti per il riconoscimento dell'asilo, può ottenere la protezione sussidiaria,

http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/02/cir_40532.pdf

⁸⁷ v. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/09b.spain_national_report_receptionfacilities_fr_version_dec2013_final.pdf;

v. la sintesi di L. Lampugnani su <http://it.ibtimes.com/diritto-dasilo-e-accoglienza-un-confronto-tra-germania-francia-regno-unito-e-svezia-1414037#>

⁸⁸ E. Salis, *La Governance*, op. cit., p. 17.

⁸⁹ Sulla legislazione in Germania v. il dossier della Camera dei Deputati *Immigrazione irregolare* cit., pp. 31 e ss.

⁹⁰ *Asylverfahrensgesetz* (Legge sul procedimento d'asilo).

quando sussistono fondati motivi di ritenere che nel suo paese di origine sia minacciato da un grave danno, ottenendo così un permesso di soggiorno di un anno, prorogabile di due anni, che lo autorizza a svolgere un'attività lavorativa retribuita. Dopo sette anni egli può ottenere un permesso di soggiorno di durata indeterminata. Peraltro è anche possibile, dopo cinque anni di soggiorno nel territorio federale, l'attribuzione di un permesso di soggiorno comunitario per soggiornanti di lungo periodo, come previsto dalla direttiva 2003/109/CE. In caso di non accoglimento della domanda di protezione e di impossibilità di rientro nel paese di origine, a causa di condanna a morte o rischio di persecuzione, viene accordato uno speciale permesso di residenza ovvero una sorta di soggiorno "tollerato" (*Duldung*).

Con una modifica del luglio 2015 è stata prevista una sanatoria per gli stranieri "tollerati" residenti nella Repubblica federale da più di otto anni (sei per le famiglie con minori) cui è stato concesso un permesso di soggiorno (rinnovabile) di 2 anni, a condizione che conoscano sufficientemente la lingua tedesca e siano in grado di provvedere al proprio sostentamento.⁹¹ Le recenti modifiche alla legge sui benefici economici per i richiedenti asilo e alla legge sulla giurisdizione sociale sono entrate in vigore il 1° marzo 2015. Oltre ad aggiornare l'entità dei sussidi, la legge ha previsto l'accesso all'assistenza sociale già dopo un soggiorno ininterrotto di 15 mesi (in precedenza era di 48 mesi) nel territorio federale.

Anche il sistema di smistamento ed elaborazione delle domande d'asilo è stato potenziato nel corso di quest'ultimo anno e si è passati da 27 a 39 uffici federali che hanno il solo compito di trattare le domande d'asilo, mentre i centri decisionali, che si occupano di dare una risposta alle domande, negli ultimi due mesi sono passati da uno a quattro: due per il centro nord (Bonn e Berlino) e due per il centro Sud (Mannheim e Nuerenberg). Ciascuno di questi centri impiega attualmente circa 50 dipendenti.

Ulteriori modifiche legislative hanno agevolato l'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo e gli stranieri tollerati: il tempo di attesa previsto per l'esercizio di un'attività lavorativa è attualmente di tre mesi. Inoltre si è stabilito che per l'approvazione dell'Agenzia federale del lavoro ai fini dello svolgimento di un'occupazione di stranieri tollerati o in cerca di asilo non è necessaria alcuna verifica preventiva sulla sussistenza di una priorità di impiego per aspiranti lavoratori di nazionalità tedesca o di un altro paese membro dell'Unione, se si tratta di personale qualificato oppure se lo straniero tollerato o il richiedente asilo soggiorni ininterrottamente da 15 mesi nel territorio federale.

Quanto all'accoglienza, in Germania i richiedenti asilo sono tenuti a restare nei centri fino a tre mesi dalla domanda di asilo⁹². Al termine di tale periodo i richiedenti asilo vengono ospitati in alloggi collettivi e alloggi decentrati di seconda accoglienza in base a un sistema di quote nazionali, possono ottenere un lavoro e ricevere una cifra che si aggira attorno ai 360 euro mensili. Per quanto riguarda la seconda accoglienza, i richiedenti asilo vengono ospitati presso centri collettivi oppure presso alloggi gestiti non solo direttamente da enti statali ma anche da organizzazioni del terzo settore. Le condizioni dei centri di accoglienza variano molto in base alla regione e all'interno della regione stessa.

6.1.3 Il disegno di legge tedesco sull'immigrazione dei migranti

A luglio 2016 il Governo federale tedesco ha approvato una legge sull'integrazione dei richiedenti asilo con l'obiettivo di dare una risposta organica alla questione dell'immigrazione e creare ulteriori opportunità di accesso al mercato del lavoro a livello federale⁹³. Tale necessità è giustificata dal fatto che, sebbene una parte di questi richiedenti tornerà nel paese di origine, da un lato l'acquisizione di esperienze professionali, qualifiche e formazione durante la permanenza in Germania può essere fonte di prospettive nel Paese di origine; dall'altro l'acquisizione di conoscenze linguistiche risulta indispensabile anche per un soggiorno temporaneo. Per altro, a differenza dai corsi di integrazione, oltre all'insegnamento di valori e lingua, i corsi di orientamento mirano anche a fornire assistenza propedeutica al rimpatrio.

La legge parte da due principi fondamentali: promuovere ed esigere (*fördern und fordern*). Se da un lato si intende favorire l'ingresso nel mercato del lavoro e ai corsi di integrazione, dall'altro vengono previste

⁹¹ Legge del 27 luglio 2015 sulla ridefinizione del diritto di permanenza e della cessazione del soggiorno (*Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung*).

⁹² v. il contributo della Fondazione Leone Moressa, *La buona accoglienza. Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per richiedenti asilo in Europa*, aggiornato al dicembre 2015:

http://www.fondazioneleonemoressa.org/newsite/wp-content/uploads/2016/01/LA-BUONA-ACCOGLIENZA-20_01_2016.pdf

⁹³ Si veda in proposito la nota del Servizio Studi del Senato, *Il disegno di legge tedesco sull'integrazione dei migranti*, n. 121 - giugno 2016.

alcune misure restrittive rispetto alla normativa vigente, come una riduzione delle prestazioni sociali qualora il richiedente asilo rifiutasse le offerte di integrazione.

Si prevedono alcune azioni principali:

1. obbligo di adempimento delle misure di integrazione offerte: viene disciplinata per legge la partecipazione obbligatoria degli aventi diritto ai benefici alle misure di integrazione ancora in fase di definizione, con restrizioni al godimento di benefici in caso di rifiuto o abbandono senza motivo giustificato delle misure di integrazione. Sono coinvolti anche coloro che da oltre 15 mesi si trovano in Germania e godono di benefici e si potrà richiedere di frequentare i corsi dopo 6 settimane dall'arrivo in Germania (non più dopo 3 mesi), anche se la domanda di asilo non è ancora stata inoltrata o istruita. Per creare un incentivo aggiuntivo ad integrarsi, verrà concesso ai rifugiati riconosciuti ed agli aventi asilo il permesso a tempo indeterminato (c.d. "permesso di insediamento") solo se hanno dimostrato il proprio impegno ad integrarsi. Le condizioni necessarie in tal senso saranno largamente analoghe a quelle vigenti per gli altri stranieri (lingua, formazione, lavoro, assenza di remore in materia di sicurezza).
2. programma per il mercato del lavoro: si prevede la creazione, con fondi federali, di 100.000 nuovi posti di lavoro a basso salario (i cd. "*Ein-Euro-Jobs*", impieghi da 1 euro l'ora), per facilitare l'ingresso dei richiedenti asilo nel mercato del lavoro durante l'esame della richiesta, con perdita dei benefici sociali in caso di rifiuto dell'impiego disponibile. Nel momento in cui troveranno un'occupazione, i richiedenti asilo otterranno un permesso di soggiorno di 2 anni, revocabile in caso di condanna penale. I tirocinanti potranno restare in Germania per l'intera durata del percorso formativo e, a tirocinio concluso, potranno rimanere nel paese per ulteriori 6 mesi al fine di cercare un lavoro. Tale programma non è aperto ai richiedenti asilo provenienti da Paesi di origine sicuri né alle persone con alta probabilità di essere espulse dal Paese.
3. sostegno alla formazione: si intende agevolare a tempo determinato, sino alla fine del 2018, l'accesso ai sussidi per il sostegno della formazione previsti dal Codice di Legislazione Sociale per i richiedenti asilo autorizzati al soggiorno provvisorio con buone prospettive di permanenza, per i cd. "tollerati" - cioè coloro a cui è stata concessa una sospensione temporanea dell'espulsione - che dispongano di un posto di apprendistato aziendale o di una qualificazione iniziale o della conferma concreta di un'azienda e non siano soggetti a divieto di assumere un impiego, e per i detentori di determinati titoli umanitari di soggiorno. Viene concessa all'allievo una sospensione temporanea dell'espulsione (cd. *Duldung*) durante l'intero periodo di formazione, con revoca automatica di tale titolo di soggiorno in caso di abbandono. L'azienda è tenuta a segnalare l'eventuale abbandono e non ci sono limiti di età per l'inizio di una formazione. A formazione conseguita, l'interessato che non permanga nella stessa azienda ottiene un'altra sospensione temporanea dell'espulsione per un massimo di 6 mesi per ricercare un posto di lavoro. In caso di assunzione è previsto il rilascio di un titolo di soggiorno in funzione dell'impiego, in linea di massima di due anni. In caso di infrazioni penali, il diritto di soggiorno viene revocato.
4. assegnazione del luogo di residenza: al fine di impedire la concentrazione in aree determinate, specie nelle grandi città, il provvedimento prevede una distribuzione più omogenea delle persone che hanno diritto alla tutela e introduce meccanismi per l'assegnazione della residenza obbligatoria da parte del Governo federale, anche vietando di risiedere in talune zone per un massimo di 3 anni, ad eccezione di quanti siano già titolari di un impiego o svolgano tirocini formativi.

6.1.4 Regno Unito: favorire l'ingresso degli immigrati altamente qualificati e respingere gli irregolari

La disciplina in tema di immigrazione, cittadinanza ed asilo (*Immigration, Asylum and Nationality Act*) del 1999⁹⁴ è stata oggetto, negli anni recenti, di successivi interventi di modifica e di aggiornamento; oltre alla legislazione primaria, più volte modificata nel tempo, vi sono le *Immigration Rules*. A partire dagli anni del New Labour si è accentuata la tendenza a declinare il paradigma dell'immigrazione "regolata" attraverso un atteggiamento positivo verso gli immigrati altamente qualificati e uno più restrittivo verso richiedenti asilo e irregolari⁹⁵.

⁹⁴ v. il dossier della Camera dei Deputati, *Immigrazione irregolare* cit., pp. 53 e ss.

⁹⁵ v. l'analisi di M. Quirico nel contributo *Dall'ammissione all'inclusione: verso un approccio integrato?* Rapporto FIERI per CNEL, a cura di Tiziana Caponio, con la supervisione scientifica di Ferruccio Pastore e una postfazione di Giovanna Zincone, (settembre 2013), pp. 35 e ss.

Nel sistema vigente, lo straniero può entrare nel paese purché in possesso di un visto previamente rilasciato; in alcuni casi, al visto iniziale può fare seguito un permesso temporaneo di soggiorno, da rinnovare alla scadenza oppure di durata indeterminata (*indefinite leave to remain*). Si applica un sistema a punti che ha l'obiettivo di promuovere l'arrivo di lavoratori qualificati. Per beneficiare di un permesso di lavoro è necessario ottenere un certo numero di punti per ciascuna categoria. I punti sono assegnati secondo l'età, la situazione finanziaria, il livello di istruzione, le qualifiche, la conoscenza della lingua inglese. Tutti, salvo i lavoratori altamente qualificati, sono obbligati a presentare un certificato di sponsorizzazione di un sponsor riconosciuto (ad esempio un datore di lavoro) al momento della richiesta di visto. Inoltre per assumere un cittadino extra-comunitario e ottenere un permesso di lavoro, un'azienda deve dimostrare che il futuro impiegato possiede una serie di qualifiche legate alla posizione che occuperà, e che non esistano altri candidati altrettanto qualificati nell'Unione Europea. I cittadini non-UE che vogliono rimanere nel Regno Unito per un periodo superiore ai 6 mesi devono far richiesta di un visto in anticipo o di un permesso di ingresso.

Dal primo ottobre 2013 sono entrate in vigore alcune modifiche per facilitare le procedure d'assunzione per le aziende e agevolare chi studia nel Regno Unito e vuole stabilirvisi per lavorare.

Un primo canale è riservato ai soggetti in possesso di particolari requisiti economico-patrimoniali, e concerne il rilascio del visto d'ingresso agli imprenditori stranieri intenzionati a costituire o a trasferire nel Regno Unito attività d'impresa e agli investitori che, disponendo di un patrimonio di almeno due milioni di sterline, intendano accendere mutui di almeno un milione per effettuare investimenti nel Regno Unito. Un secondo canale riguarda (entro una soglia annuale fissata attualmente a 20.700 unità) i lavoratori specializzati, che siano in possesso di certificato rilasciato da un datore di lavoro britannico (*certificate of sponsorship*) e di determinati requisiti reddituali e di conoscenza linguistica. Per tale categoria di immigrati è prevista (a partire dal 6 aprile 2016) una soglia minima di reddito di 35.000 sterline al momento della loro richiesta di un permesso di soggiorno permanente (*indefinite leave*), il cui rilascio può avere luogo dopo cinque anni di soggiorno nel paese. Qualora non possieda tale requisito, il lavoratore straniero può rimanere nel Regno Unito complessivamente non più di sei anni, decorsi i quali egli deve lasciare il territorio nazionale entro i successivi sei mesi; una sua nuova richiesta di visto, in tale ipotesi, non può essere presentata prima che siano trascorsi dodici mesi. Un canale ulteriore è riservato alle persone che si recano nel Regno Unito per motivate ragioni di studio.

Per quanto riguarda l'asilo, nel 2002 il Parlamento ha approvato l'*Immigration, Asylum and Nationality Act* con l'obiettivo di ridurre l'alto numero di domande d'asilo di cui il Regno Unito era destinatario estendendo l'elenco dei paesi sicuri e limitando le possibilità di accesso per i richiedenti asilo al welfare e al mercato del lavoro.

La domanda d'asilo⁹⁶ può essere presentata sul territorio o al confine (agli aeroporti o nei porti). In seguito a una prima breve intervista, l'*Home Office* (il Ministero dell'Interno britannico) può decidere di esaminare la domanda attraverso una procedura accelerata (10-14 giorni) nel caso di elementi chiari a supporto della richiesta oppure: quando il caso appare "chiaramente infondato", se il richiedente proviene da uno dei Paesi terzi sicuri previsti nell'elenco approvato dalla legge del 2002 o se si valuta che la domanda sia stata fatta per rimandare un'espulsione. Se invece il richiedente non può essere inserito in una procedura accelerata o appartiene a una delle categorie "vulnerabili", il caso viene assegnato all'autorità competente sul territorio e gli viene rilasciata una carta di registrazione della domanda (*Application Registration Card* – ARC). Se il richiedente non ha mezzi sufficienti, gli viene fornito alloggio e assistenza economica.

Sul territorio nazionale sono presenti 6 centri di accoglienza della capacità totale di 1.000 posti⁹⁷. I centri di prima accoglienza britannici sono strutture temporanee dove i richiedenti asilo non dovrebbero rimanere per più di 19 giorni. Il periodo in moltissimi casi si protrae a causa della carenza di altre sistemazioni.

La seconda accoglienza è prevista in appartamenti gestiti da organizzazioni private finanziate dall'*Home Office* e vi sono attualmente circa 30.000 posti. I richiedenti asilo ricevono un sussidio di 160 sterline al mese, con cifre in aggiunta nel caso di donne incinte o con figli minori. Possono lavorare in attesa della decisione sulla domanda solo se il periodo di attesa ha superato i dodici mesi: non possono svolgere attività lavorative autonome, ma solo attività che vanno a coprire una lista apposita.

⁹⁶ v. la sintesi a cura dell'associazione "Asilo in Europa" disponibile sul sito: <http://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2014/02/REGNO-UNITO.pdf>

⁹⁷ v. il quadro aggiornato sul sito dell'AIDA (Asylum Information Database): <http://www.asylumineurope.org/reports/country/united-kingdom>; v. anche Fondazione Leone Moressa, *La buona accoglienza*, op. cit., p. 19.

In pendenza dell'esame della richiesta, lo straniero non ha accesso alle principali prestazioni sociali, ma può tuttavia beneficiare di misure di assistenza alloggiativa ed economica⁹⁸. Tale assistenza ha termine una volta emanata la decisione dell'autorità amministrativa: in caso di accoglimento della richiesta di asilo o di protezione umanitaria, il beneficiario riceve un permesso di soggiorno della durata di 5 anni (*leave to remain*) al termine dei quali può presentare domanda per un permesso di soggiorno a tempo indeterminato (*indefinite leave to remain*). Il rifugiato può instaurare un rapporto di lavoro e avvalersi delle ordinarie prestazioni sociali. In caso di rigetto, il richiedente può avere accesso a più ridotte misure di sostegno qualora siano accertati ostacoli alla sua immediata partenza.

In caso di diniego definitivo della domanda, il richiedente deve lasciare il paese. Esistono diversi programmi di rimpatrio volontario assistito: il *Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme* (VARRP) assiste individualmente il richiedente nel ritorno e nella reintegrazione nel paese di origine anche attraverso sostegno per formazione e ricerca lavoro. Il secondo programma, *Assisted Voluntary Returns for Families and Children* (AVRFC) è specifico per famiglie con minori o minori non accompagnati. Il richiedente asilo può anche decidere di optare per l'opzione del rimpatrio volontario in qualsiasi momento durante la procedura.

6.1.5 Spagna: più apertura sul lavoro, ma frontiere sigillate. Il ruolo fondamentale delle Comunità autonome

Nonostante la rilevanza dell'immigrazione per lavoro in Spagna e il fortissimo incremento degli ingressi nel corso della seconda metà degli anni Novanta, per anni non è esistita una policy in materia d'immigrazione, ma il paese si è retto sulla tolleranza dell'immigrazione irregolare, dell'economia sommersa e delle regolarizzazioni *ex-post*⁹⁹. Successivamente, con la *Ley organica* 4/2000 e la *Ley organica* 8/2000 - più volte modificate anche per recepire gli interventi legislativi europei in materia¹⁰⁰ - si è stabilito un sistema di regolamentazione per l'ingresso, le condizioni di rilascio dei visti, il soggiorno e la permanenza degli stranieri in Spagna.

Tutti gli stranieri extracomunitari che svolgono un lavoro in Spagna hanno bisogno di un permesso di soggiorno. Attualmente sono previsti permessi di permanenza temporanea fino a 90 giorni e di permanenza per periodi superiori a 90 giorni ripartiti, a loro volta, in periodi da 90 giorni a 5 anni. Esiste poi un permesso di permanenza a tempo indeterminato per chi ha soggiornato per almeno 5 anni nel paese. I non lavoratori, gli studenti e i pensionati, per ottenere il rilascio del permesso e quindi poter risiedere legalmente in Spagna, devono dimostrare di non rappresentare un potenziale onere finanziario o sociale per lo Stato e di possedere mezzi economici sufficienti alla propria sussistenza.

In Spagna non è indispensabile che uno straniero ottenga il permesso di soggiorno prima di cominciare a svolgere un'attività lavorativa sia autonoma che dipendente. Il titolo serve solo a convalidare (e non a costituire) il proprio diritto a risiedere sul territorio nazionale. La domanda per il rilascio del permesso di soggiorno deve essere presentata entro un mese dalla data di arrivo in Spagna e l'eventuale diniego deve essere motivato. Non è prevista alcuna fattispecie criminosa concernente l'ingresso illegale nel territorio dello Stato ma si privilegia l'impiego in via esclusiva di sanzioni amministrative, graduando la risposta sanzionatoria in relazione alla gravità dei reati commessi.

Una legge del 2004 introduce anche la possibilità di regolarizzazione su base individuale (*arraigo*, "radicamento" in italiano), che può essere richiesta dopo due anni di presenza nel paese e la dimostrazione di aver avuto un rapporto di lavoro per almeno un anno (*arraigo laboral*) oppure dopo tre anni di presenza e la dimostrazione dell'intenzione di avviare un rapporto di lavoro (*arraigo social*). In base a questa legge, responsabili per il rilascio della certificazione di "radicamento" sono le amministrazioni locali, che si occupano anche di rilasciare il "rapporto abitativo", ossia una valutazione delle condizioni di alloggio del nucleo familiare in rapporto al numero dei suoi membri, indispensabile per poter richiedere il ricongiungimento familiare. Oltre

⁹⁸ v. la scheda di sintesi del Ministero dell'Interno britannico: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/27.united_kingdom_national_report_receptionfacilities_en_version_jan2014_final.pdf

⁹⁹ v. il quadro di Tiziana Caponio in *Dall'ammissione all'inclusione*, op. cit., pp. 42 e ss.

¹⁰⁰ *Ley de extranjería: Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, modificada por la LO 11/2003, de 29 de septiembre, modificada por la LO 14/2003, de 20 de noviembre, modificada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre.*

ai requisiti di residenza e condizione lavorativa, il candidato alla regolarizzazione deve dimostrare una adeguata conoscenza della lingua nonché l'appartenenza a organizzazioni/associazioni che attestino la sua partecipazione alla vita della comunità in cui risiede. Nel caso in cui il candidato dimostri di parlare sufficientemente bene la lingua, non gli viene richiesto di seguire corsi e/o di superare un esame; in caso contrario, viene raccomandata la partecipazione a corsi di lingua, in vista di un'ulteriore verifica.

Alla fine del 2009, è stata anche approvata una nuova legge sull'immigrazione (n. 2/2009). La normativa del testo definitivo restringe i criteri per la riunificazione familiare con i genitori degli stranieri residenti e allunga a 60 giorni la detenzione di stranieri irregolari. Ma allo stesso tempo non vengono modificati in maniera sostanziale i canali d'ingresso per motivi di lavoro. La legge, inoltre, rilancia l'integrazione come obiettivo politico fondamentale¹⁰¹.

Un ruolo fondamentale nella gestione delle politiche d'integrazione in Spagna è giocato dalle Comunità autonome e un cambiamento significativo introdotto dalla legge del 2009 sta nell'ulteriore trasferimento di competenze alle Comunità Autonome per quel che attiene ai processi di regolarizzazione al fine di contare di più nella definizione delle politiche migratorie nazionali. La Catalogna e la comunità valenzana sono le regioni che si sono portate più avanti nell'implementazione della legge, inserendo criteri di integrazione nelle politiche di ammissione.

La crisi economica degli ultimi anni ha determinato una fase restrittiva anche in Spagna: sono state drasticamente ridotte le quote di ingresso disponibili e la lista di occupazioni con carenza di manodopera (*Catalogo de ocupaciones de difícil cobertura*), che avevano invece garantito un accesso facilitato al mercato del lavoro spagnolo¹⁰².

La Spagna, a partire dal 2007, ha rilanciato in modo significativo la pianificazione degli interventi a favore dell'integrazione degli stranieri attraverso piani di durata triennale. Nello specifico il Piano strategico di Cittadinanza e Integrazione (PECI) crea un quadro comune per la gestione dell'integrazione e investe le diverse amministrazioni pubbliche e la società civile ponendosi come obiettivo la ricerca di strategie politiche e operative volte a migliorare la gestione delle politiche migratorie e di integrazione. Esiste un Fondo di sostegno all'accoglienza e all'integrazione cui ricorrono e contribuiscono l'amministrazione generale dello Stato, le Comunità Autonome e le municipalità¹⁰³.

Va ricordato che la Spagna è fra i pochi paesi europei in cui gli stranieri regolarmente residenti hanno diritto al voto nelle elezioni municipali. L'accesso al voto è comunque vincolato alla ratificazione di accordi di reciprocità con i paesi d'origine.

Non esistono in Spagna accordi di integrazione o test di integrazione vincolanti per godere di certi diritti, come quello del ricongiungimento familiare. Ciononostante, il nuovo regolamento sull'immigrazione, approvato il 30 aprile 2011, ha introdotto il cosiddetto "Rapporto sullo sforzo d'integrazione" (*Informe sobre el esfuerzo de integración*) che devono presentare tutti gli stranieri in procinto di rinnovare il permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Tale Rapporto deve certificare che l'immigrato ha partecipato ad azioni formative per conoscere e rispettare i valori sui quali si fonda la Spagna e l'Unione Europea, così come i principi di democrazia, uguaglianza, tolleranza. E' richiesta anche la certificazione della conoscenza della lingua ufficiale del luogo di residenza. Vale la pena sottolineare che, in contrasto con altri paesi europei, il Rapporto richiesto in Spagna è considerato utile per valutare lo sforzo d'integrazione ma rimane comunque non vincolante per l'ottenimento del rinnovo.

I numeri irrisori delle richieste d'asilo in Spagna negli ultimi anni e dei riconoscimenti di protezione, esposti nei capitoli precedenti¹⁰⁴, si giustificano con il cambio di strategia attuato dalla Spagna negli ultimi anni: la gestione spagnola delle frontiere meridionali è il primo esempio di esternalizzazione in Europa.

Nel giro di pochi anni quella che a lungo ha rappresentato la rotta principale d'ingresso dei flussi dall'Africa all'Europa, attraverso le isole Canarie o le enclaves di Ceuta e Melilla nel territorio marocchino, è stata blindata con il ricorso a una serie di accordi di cooperazione con alcuni paesi terzi (Senegal, Mauritania e soprattutto Marocco) e a un complesso apparato di controllo e sorveglianza delle frontiere. In particolare

¹⁰¹ C. Finottelli, 'La festa è finita': gli effetti della crisi economica sull'immigrazione in Spagna, articolo pubblicato su *Neodemos* il 16 giugno 2010.

¹⁰² E. Salis, *La Governance* op. cit., p. 17.

¹⁰³ Per un quadro completo e aggiornato v. *Informe 2016 de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)*: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/informe_cear_2016.pdf

¹⁰⁴ v. sopra, par. 2.1.

vige, dal 1992, un accordo di riammissione tra il Marocco e la Spagna, che prevede il rafforzamento delle unità di guardia di frontiera marocchina e una massiccia militarizzazione a protezione del confine terrestre e marittimo. Tuttavia, i metodi usati dalle forze di polizia e militari marocchine sono oggetto costante delle denunce delle principali organizzazioni internazionali per le continue e gravissime violazioni dei diritti fondamentali dei migranti, soprattutto di origine sub-sahariana¹⁰⁵.

Per quanto riguarda il diritto d'asilo, la legge n. 12 del 2009¹⁰⁶ riordina la materia in base alla normativa dell'Unione europea. Vengono definite le regole procedurali per il riconoscimento della protezione internazionale e di quella sussidiaria, viene sancito il diritto all'assistenza sanitaria e giuridica dei richiedenti, ne vengono definiti diritti e obblighi, tra cui il diritto alla sospensione di qualsiasi procedimento di espulsione o estradizione e i diritti sociali. Ai richiedenti asilo può anche essere rilasciata un'autorizzazione al lavoro.

Quanto alla procedura¹⁰⁷, la richiesta d'asilo consiste in un colloquio individuale svolto da un funzionario di polizia o da un funzionario dell'*Oficina de asilo y refugio*. Al richiedente viene rilasciata la c.d. "tessera bianca" valida come documento temporaneo di soggiorno fino alla pronuncia di ammissibilità della domanda. Se l'esito è positivo, il richiedente ottiene la c.d. "tessera rossa" con la quale avrà la possibilità di lavorare, dopo sei mesi dalla richiesta d'asilo. La *Comisión Interministerial de Asilo y Refugio* (CIAR) valuta la domanda di asilo nel merito e avanza una proposta di decisione al Ministero dell'Interno. La procedura ordinaria prevede che sei mesi dopo la presentazione della domanda, se non si è ricevuto notifica della risposta, l'esito è da considerarsi negativo anche se l'amministrazione avrebbe l'obbligo di pronunciarsi. Può essere avviata una procedura prioritaria della durata di tre mesi in alcuni casi specifici (ad esempio: domanda manifestamente fondata, se il richiedente è particolarmente vulnerabile, se proviene da un Paese considerato sicuro).

La procedura si conclude con il riconoscimento dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria oppure con il rigetto della domanda. In quest'ultimo caso è prevista la partenza obbligatoria del diniegato entro un determinato tempo, scaduto il quale si apre la procedura di espulsione e non è più possibile godere delle prestazioni sociali né svolgere attività lavorativa. Tuttavia il Ministero dell'Interno, su proposta della CIAR, può autorizzare il richiedente diniegato a rimanere in Spagna con un *permiso de residencia o una autorización por razones humanitarias*.

Quanto ai servizi di accoglienza e i programmi specifici destinati a richiedenti asilo¹⁰⁸, sono determinati dal *Ministero de Empleo y Seguridad Social* e realizzati attraverso quattro centri ministeriali con circa 416 posti totali (*Centros de Acogida a Refugiados*, CAR) e diverse strutture più piccole affidate a organizzazioni del privato sociale (Cruz Roja, CEAR - *Comisión Española de Ayuda al Refugiado* e ACCEM-*Asociación Comisión Católica Española de Migración*), per un totale di circa 500 posti. Il tempo di permanenza nelle strutture è di sei mesi, prorogabile fino a un anno.

Il richiedente asilo può svolgere un'attività lavorativa trascorsi sei mesi dalla formalizzazione della domanda. L'autorizzazione a lavorare permette l'iscrizione al *Servicio Público de Empleo* del Comune: viene rilasciata la *Tarjeta de Demanda de Empleo* che certifica lo stato di disoccupazione e dà la possibilità di accedere a corsi professionali gratuiti generalmente organizzati da agenzie formative regionali accreditate.

Esiste in Spagna la *Red Ariadna*, un programma cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo il cui obiettivo principale è l'integrazione socio-lavorativa delle persone richiedenti e titolari di protezione internazionale, all'interno della quale sono inseriti i quattro CAR e le organizzazioni CEAR, Cruz Roja e ACCEM.

Nel corso del 2015, di fronte alla crisi dei rifugiati siriani, molte Comunità Autonome hanno chiesto al governo centrale di poter assumere un ruolo più significativo nella gestione dell'accoglienza, a partire dalle municipalità di Madrid e Barcellona¹⁰⁹, presentando dei Piani di accoglienza e integrazione per i rifugiati all'interno che vedono il pieno coinvolgimento dei servizi sociali di ciascun territorio.

¹⁰⁵ v. l'ultimo rapporto del Rapporto del Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, aprile 2015: <http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2015-19-inf-eng.pdf>. Si veda anche la recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso A.C. e altri c. Spagna del 22 aprile 2014 che ha condannato la Spagna per violazione dell'articolo 13 della CEDU.

¹⁰⁶ *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*.

¹⁰⁷ v. la scheda dell'associazione Asilo in Europa: <http://asiloineuropa.blogspot.it/2014/10/asilo-negli-stati-europei-spagna-parte.html>

¹⁰⁸ v. *Informe 2016*, op. cit., pp. 57 e ss. e

¹⁰⁹ *Ibidem*, pp. 82 e ss.

6.2 Alcune riflessioni sull'efficacia delle politiche d'integrazione e sulle "misure obbligatorie"

Analizzando la situazione nei quattro paesi europei sopra descritti, dunque, si rileva che, per quanto riguarda il piano dell'inclusione sociale, la prassi delle politiche c.d. "di integrazione obbligatorie" è oggi particolarmente diffusa: la stessa UE, pur non imponendole, le ammette, se non addirittura le incentiva.

Il TFUE dispone che il parlamento europeo e il consiglio possono stabilire misure di sostegno e incentivazione agli stati membri al fine di favorire l'integrazione degli immigrati extracomunitari regolarmente soggiornanti, ma restano affidate alla discrezionalità degli stati le azioni specifiche per agevolare l'inclusione degli stranieri¹¹⁰. Anche le direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE, rispettivamente dedicate al diritto al ricongiungimento familiare e al soggiorno di lungo periodo dei cittadini extracomunitari legalmente residenti, nel fissare una serie di requisiti necessari per accedere ad entrambe le procedure ritenute fondamentali per la promozione della coesione economica e sociale, prevedono che vengano soddisfatte condizioni e misure di integrazione conformemente alle diverse legislazioni nazionali.

Le normative adottate via via dai singoli paesi europei, spesso nel percorso di recepimento delle diverse direttive in materia, hanno quindi introdotto una sorta di "pre-requisiti" di integrazione, a partire dalla conoscenza della lingua, necessari e spesso obbligatori non solo ai fini della concessione della cittadinanza, ma anche per l'ingresso e il soggiorno nel paese di destinazione, in particolar modo in relazione al canale d'accesso rappresentato dal ricongiungimento familiare, e per godere di determinati benefici sociali.

Il caso del Regno Unito è emblematico in questo senso con l'attuazione di politiche sempre più restrittive fino agli ultimi interventi in materia del governo Cameron: è stata alzata la soglia di competenze professionali richiesta per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro, è stato innalzato il livello di padronanza della lingua richiesto ed è stato introdotto il test di lingua pre-ingresso per i coniugi candidati al ricongiungimento familiare¹¹¹.

Si è dunque affermata un'idea di integrazione come misura per controllare i flussi migratori più che come processo bi-direzionale che coinvolge l'immigrato e la società ospitante finalizzato all'inclusione, puntando a fare del riconoscimento della condizione giuridica dell'immigrato e dei suoi diritti una sorta di traguardo da conquistare attraverso determinate prove¹¹².

Se da un lato è necessario per il cittadino straniero adeguarsi ai principi, ai valori e all'ordinamento giuridico del paese ospite, le procedure attraverso cui viene attuato questo processo a livello operativo spesso si traducono in ostacoli all'inclusione. La stessa Commissione europea, nei suoi rapporti sulla implementazione delle direttive 2003/86/CE e 2003/109/CE, ha invitato gli stati membri a tenere in considerazione i principi generali del diritto dell'Unione europea, come quelli di effettività e di proporzionalità in merito alle misure e condizioni di integrazione linguistica che le legislazioni nazionali hanno variamente introdotto. La Corte di giustizia Ue si è già pronunciata in merito alla compatibilità di misure nazionali di integrazione obbligatoria col diritto comunitario, in particolare in riferimento al principio di non discriminazione e a quello dell'unità familiare¹¹³. La Corte, nel riconoscere in linea generale che gli obblighi di integrazione linguistica e di conoscenza civica favoriscono l'effettiva integrazione sociale degli li ritiene di per sé legittimi, anche se richiesti prima dell'ingresso nello Stato, ha affermato che "le modalità applicative di questi non devono essere tali da pregiudicare gli obiettivi delle direttive – l'integrazione sociale del lungo soggiornante, il diritto all'unità familiare – divenendo un ostacolo insormontabile per il richiedente. Nei profili operativi di tali obblighi vanno di conseguenza considerati alcuni elementi quali il grado di conoscenza della lingua richiesto, l'accessibilità e

¹¹⁰ v. V. Piergigli, *Integrazione linguistica*, op. cit., pp. 6 e ss.

¹¹¹ v. M. Quirico in *Dall'ammissione all'inclusione*, op. cit, pp. 37 e ss.

¹¹² v. V. Piergigli, *Integrazione linguistica* cit., pp. 2 e ss.

¹¹³ v. D. Strazzari, *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in *Le Regioni*, fasc. 4, luglio-agosto 2015, pp. pp. 864-66. La Corte di Giustizia, Richiamando tra l'altro la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la giurisprudenza dei giudici di Strasburgo sul diritto alla vita privata e familiare, ha sancito chiaramente che il potere discrezionale riconosciuto alle autorità nazionali nella modulazione dei requisiti che devono essere adempiuti dai familiari richiedenti il ricongiungimento non deve tradursi nella negazione di un diritto fondamentale, quale è quello alla vita familiare, o quello del superiore interesse dei figli minori (Causa C-504/03). Allo stesso modo, subordinare la concessione del permesso di lungo-soggiorno alla riscossione di un contributo eccessivamente oneroso (Causa C-508/10) oppure condizionare l'ammissione dei membri della famiglia alla dimostrazione di un livello di reddito ulteriore rispetto a quanto ordinariamente prescritto in base alla direttiva sul ricongiungimento (Causa C-578/08) significa – secondo la Corte – contravvenire agli obiettivi perseguiti dalle direttive, oltre che ai principi di proporzionalità, effettività e rispetto dei diritti fondamentali.

l'onerosità dei corsi, l'entità della sanzione, la possibilità di esenzioni su base individuale per ragioni di età o di condizioni di salute"¹¹⁴.

Al di là dei limiti evidenziati in sede giurisdizionale europea, è doverosa una riflessione più generale sull'impatto e sull'efficacia delle politiche d'integrazione degli ultimi vent'anni.

Giovanna Zincone, nella postfazione a un rapporto di ricerca Fieri elaborato per il Cnel nel 2013 dedicato a un'analisi comparativa delle politiche di integrazione in alcuni paesi europei¹¹⁵, sottolinea come le valutazioni empiriche su queste politiche siano scarse e vi sia penuria di osservatori indipendenti che garantiscano un monitoraggio periodico. Tuttavia alcune evidenze dimostrano come, ad esempio, sia positivo il ruolo della conoscenza linguistica rispetto all'integrazione così come la condizione di occupato regolare: "quindi favorire chi abbia un'offerta di lavoro, chi abbia o sia disposto ad acquisire rapidamente conoscenze almeno di base della lingua e dei costumi del luogo costituisce una buona strategia di inclusione". Potrebbe essere utile, in questo senso, attuare e incrementare i corsi di lingua e di educazione civica, oltre che nel paese di accoglienza, anche nel luogo di origine, in modo da preparare adeguatamente i migranti prima della partenza sui loro diritti sulle regole e i valori della società in cui desiderano stabilirsi e più in generale mitigare alcune rigidità esistenti nei diversi sistemi, affiancando all'"impianto utilitaristico" che caratterizza le politiche attuali alcuni bilanciamenti in senso "umanitario", come suggerito da Zincone¹¹⁶.

Altra riflessione necessaria riguarda i continui mutamenti dei fenomeni migratori e dei flussi di entrata e di uscita, spesso legati a eventuali contrazioni del mercato, e la costante mobilità dei processi migratori. Le politiche di integrazione non possono non tener conto di questi fattori e garantire maggiore flessibilità nella normativa e nelle procedure.

Un'ultima considerazione va fatta rispetto agli immigrati che decidono di stabilirsi nel paese ospitante e che andrebbero sostenuti nel percorso per diventare cittadini. La cittadinanza è di per sé uno strumento di integrazione, poiché oltre ad assicurare la definizione di uno status giuridico, assume un valore più ampio a livello civile e sociale. Difficilmente si giustificano, rispetto agli altri paesi europei, il ritardo dell'Italia nei confronti di chi in questo Paese è nato e si considera a tutti gli effetti cittadino e le difficoltà burocratiche legate a chi voglia diventarlo, dopo essersi stabilito nel nostro Paese¹¹⁷. Il traguardo successivo non dovrebbe che essere un'armonizzazione delle diverse legislazioni dei singoli Stati verso la cittadinanza europea.

6.3 Dall'Agenda europea sulle migrazioni al *Migration Compact*: strumenti "nuovi" ma inefficaci se finalizzati esclusivamente al controllo delle frontiere esterne, sacrificando i diritti

Risale a maggio 2015 il primo passo, senza dubbio tardivo, da parte della Commissione europea in risposta alla situazione di crisi nel Mediterraneo col tentativo di proiettare negli anni a venire azioni in grado di affrontare la questione delle migrazioni in ogni suo aspetto, superando l'inadeguatezza della politica comune in materia. Si tratta dell'*Agenda europea per la migrazione*¹¹⁸ adottata il 13 maggio 2015 dalla Commissione europea. Nel piano si delineano le misure previste nell'immediato. Vengono individuati quattro pilastri:

- Ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare, in particolare distaccando funzionari di collegamento europei per la migrazione presso le delegazioni dell'UE nei paesi terzi strategici, modificando la base giuridica di Frontex per potenziarne il ruolo in materia di rimpatrio, varando un nuovo piano d'azione con misure volte a trasformare il traffico di migranti in un'attività ad alto rischio e basso rendimento e affrontando le cause profonde nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'assistenza umanitaria.
- Gestire le frontiere: salvare vite umane e rendere sicure le frontiere esterne, soprattutto rafforzando il ruolo e le capacità di Frontex, contribuendo al consolidamento delle capacità dei paesi terzi di gestire le loro frontiere, intensificando, se e quando necessario, la messa in comune di alcune funzioni di guardia costiera a livello UE.
- Onorare il dovere morale di proteggere: una politica comune europea di asilo forte. La priorità è garantire l'attuazione piena e coerente del sistema europeo comune di asilo, promuovendo su base sistematica

¹¹⁴ v. D. Strazzari, *Integrazione linguistica*, op. cit., p. 865.

¹¹⁵ Rapporto FIERI per CNEL, op. cit. pp. 66-82.

¹¹⁶ *Ivi*, p. 71.

¹¹⁷ v. *infra*, par. 7.2.4

¹¹⁸ *Risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2015 sulle recenti tragedie nel Mediterraneo e sulle politiche dell'UE in materia di migrazione e asilo*. Per un'analisi dell'Agenda e un primo bilancio sulla sua attuazione v. Fondazione Ismu, *Ventesimo Rapporto*, op. cit., pp. 89 e ss.

l'identificazione e il rilevamento delle impronte digitali, con tanto di sforzi per ridurre gli abusi rafforzando le disposizioni sul paese di origine sicuro della direttiva procedure, valutando ed eventualmente riesaminando il regolamento Dublino nel 2016.

- Realizzare nuova politica di migrazione legale: l'obiettivo è che l'Europa, nel suo declino demografico, resti una destinazione allettante per i migranti. Bisognerà quindi rimodernare e ristrutturare il sistema Carta blu, ridefinire le priorità delle nostre politiche di integrazione, aumentare al massimo i vantaggi della politica migratoria per le persone e i paesi di origine, anche rendendo meno costosi, più rapidi e più sicuri i trasferimenti delle rimesse.

A oltre un anno dalla presentazione dell'agenda, il bilancio della stessa Commissione sulla sua attuazione non può dirsi positivo: a fronte di una serie di misure adottate per ridurre i flussi irregolari verso e all'interno dell'Europa e per proteggere le frontiere esterne europee - in particolare l'aumento delle capacità e delle risorse disponibili nel 2015 e 2016 per le operazioni congiunte Triton e Poseidon di Frontex, l'adozione dell'approccio *hotspot* e l'intesa con la Turchia del 18 marzo 2016, l'Italia e la Grecia continuano a essere l'unico approdo possibile per i flussi e rimangono gli unici Stati competenti all'esame delle domande e all'accoglienza dei richiedenti asilo come previsto dal Regolamento di Dublino. I numeri irrisori del meccanismo di ricollocamento, pensato al fine di distribuire in due anni i richiedenti dagli Stati membri più esposti agli altri Stati, confermano il fallimento del tentativo di assicurare una maggiore e più equa condivisione della gestione dei flussi: al 5 settembre 2016, risultavano ricollocate dall'Italia 1.026 persone su 39.600 previste, mentre dalla Grecia 3.493 su 66.400¹¹⁹. Lo stesso dicasi per i programmi di reinsediamento e ammissione umanitaria dei richiedenti asilo direttamente dai campi profughi nei Paesi terzi.

Il 15 aprile scorso, il Presidente del Consiglio Renzi ha trasmesso al Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, e al Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, un *non paper* italiano che intende offrire un contributo a una strategia dell'Unione europea per l'azione esterna in materia di migrazioni¹²⁰. Nella lettera¹²¹ che accompagna il *non paper*, intitolato "Migration Compact"¹²², viene evidenziato come le crescenti criticità nella gestione dei flussi di migranti verso l'Unione europea, e in particolare la chiusura, non sempre adeguatamente motivata, delle frontiere da parte di alcuni Stati membri, nonché il rifiuto di condividere gli oneri nella gestione dei flussi, mettano seriamente a rischio la tenuta dell'Unione. Si sottolinea la necessità che, proseguendo nelle azioni già in corso, si approdi a politiche migratorie non più emergenziali, ma ordinate e strategiche, puntando in particolare sulla dimensione esterna delle questioni migratorie, incentrandola sul rafforzamento della cooperazione con i Paesi terzi di provenienza e di transito. Il *non paper* è centrato sull'idea "di sviluppare un modello di offerta ai Paesi partner all'interno del quale alle misure proposte da parte UE (supporto finanziario e operativo rafforzato) corrispondano impegni precisi in termini di efficace controllo alle frontiere, riduzione dei flussi di migranti, cooperazione in materia di rimpatri/riammissioni, rafforzamento del contrasto al traffico di esseri umani".

Tale modello, incentrato sul principio del *more for more* e sull'introduzione di specifiche condizionalità per un accesso rafforzato agli strumenti di cooperazione finanziaria e aiuto allo sviluppo, va implementato, secondo il governo italiano, attraverso una maggior focalizzazione delle risorse e degli strumenti esistenti in direzione in primis dei paesi di origine e transito e un miglioramento degli strumenti di *governance*, con particolare riferimento all'aggiornamento e potenziamento dell'Approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM)¹²³, alla revisione dei partenariati in corso, all'ulteriore sviluppo delle linee tracciate dal Piano d'azione della Valletta¹²⁴, dall'Accordo UE-Turchia e dai dialoghi che l'UE sta promuovendo a livello regionale

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

¹²⁰ Si riporta una sintesi del dossier n. 355 del servizio studi del Senato (luglio 2016).

¹²¹ <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/LetteraRenzi.pdf>

¹²² http://www.governo.it/sites/governo.it/files/immigrazione_0.pdf

¹²³ lanciato dalla Commissione europea con una comunicazione del 18 novembre 2011 (COM (2011) 743), il cui obiettivo è il rafforzamento delle politiche esterne dell'UE in materia di migrazione e mobilità

¹²⁴ Il Piano d'azione di La Valletta, adottata al termine dell'omonimo Vertice, tenutosi l'11 e 12 novembre 2015, si propone di: affrontare le cause profonde della migrazione adoperandosi per contribuire alla creazione di pace, stabilità e sviluppo economico; migliorare il lavoro di promozione e organizzazione di canali di migrazione legale; rafforzare la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo, in particolare dei gruppi vulnerabili; contrastare in maniera più efficace lo sfruttamento e il traffico di migranti; collaborare più strettamente per migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio e di riammissione. Per contribuire all'attuazione di tali misure, in occasione del Vertice di La Valletta è stato lanciato un "Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare

(Processi di Rabat¹²⁵ e Khartoum¹²⁶ in particolare). Per quanto riguarda i principali strumenti di dialogo regionale, il *Migration Compact* sottolinea tuttavia anche la necessità di andare oltre l'esistente, prevedendo in particolare nuove e innovative fonti di finanziamento individuando in prima battuta un piano straordinario di rimpatri e un insieme di azioni di supporto legale, logistico, finanziario e infrastrutturale per la gestione dei flussi nei paesi partner, anche attraverso uno screening accurato in loco tra rifugiati e migranti economici. L'Unione europea dovrebbe poter offrire, in particolare:

- Progetti di investimento a forte impatto sociale e infrastrutturale, da sostenere attraverso una riprogrammazione degli strumenti finanziari dell'azione esterna (Fondo europeo di sviluppo, Strumento per la cooperazione allo sviluppo, Strumento europeo di vicinato) e la creazione di un nuovo Fondo dell'Unione per gli investimenti nei Paesi terzi;
- Eurobond per l'Africa, onde consentire l'accesso dei Paesi africani ai mercati dei capitali (con una prospettiva di medio-lungo termine), e altre forme innovative di finanziamento (che favoriscano in particolare le rimesse e il loro reinvestimento), da studiare e attivare in sinergia con la BEI e altri organismi finanziari europei e internazionali;
- Cooperazione nel settore della sicurezza, attraverso il rafforzamento degli aspetti connessi alle questioni migratorie (gestione e controllo delle frontiere, dogane, cooperazione penale, gestione dei migranti e dei rifugiati nel rispetto degli standard internazionali) nel mandato delle missioni PSDC esistenti e future in Africa (con particolare riferimento a Sahel e Corno d'Africa). Per le missioni stesse andrebbe pensato un "raggruppamento" su base regionale, onde consentire una migliore gestione di un fenomeno - quello migratorio - che ha un'evidente dimensione transfrontaliera;
- Maggiori opportunità di migrazione legale, da concretizzare attraverso l'istituzione di quote d'ingresso per i lavoratori; informazioni più complete sulle opportunità lavorative in Europa per cittadini di Paesi terzi; misure che precedano la partenza (dall'apprendimento della lingua del paese di destinazione alla formazione professionale), in collaborazione con le imprese europee che intendano utilizzare i suddetti cittadini come forza lavoro; comparazione della domanda e dell'offerta di lavoro; integrazione professionale e sociale negli Stati membri ospiti; rafforzamento dei programmi Erasmus Plus per studenti e ricercatori. A tali misure dovrebbero accompagnarsi iniziative volte a rafforzare la migrazione circolare e a favorire la migrazione sud-sud;
- Schemi di reinsediamento che consentano di compensare in tutto o in parte il peso sostenuto dai paesi che si impegnano a istituire sistemi nazionali di asilo in linea con gli standard internazionali.

L'Unione europea potrebbe invece chiedere, ai Paesi chiave con cui istituire una cooperazione rafforzata in materia di migrazioni:

- Un impegno per un controllo efficace delle frontiere e una riduzione dei flussi verso l'Europa, cui l'UE dovrebbe contribuire con iniziative di *capacity building*. I Paesi terzi dovrebbero partecipare inoltre alle missioni UE di ricerca e salvataggio;
- Una cooperazione in tema di rimpatri/riammissioni, basata su accordi operativi e lo scambio di funzionari, tra i Paesi terzi e gli Stati membri, onde accelerare le procedure di identificazione e l'emissione di documenti di viaggio. L'UE dovrebbe finanziare tali scambi, come anche programmi di reintegrazione per chi rientri nel paese d'origine, e fornire assistenza nello sviluppo di database biometrici e sistemi IT per i registri civili, mentre i Paesi terzi dovrebbero accettare i rimpatri anche attraverso voli charter organizzati dagli Stati membri individualmente o dalla Guardia di frontiera europea;

e del fenomeno degli sfollati in Africa", con una dotazione di 1,8 miliardi di euro provenienti dagli strumenti di finanziamento a carico del bilancio dell'UE, nonché dai contributi degli Stati membri e di altri donatori.

¹²⁵ Il processo di Rabat, lanciato in occasione della prima conferenza interministeriale UE-Africa su migrazione e sviluppo tenutasi nel luglio 2006, riunisce i governi di 55 paesi europei e africani (Africa settentrionale, occidentale e centrale) insieme alla Commissione europea e alla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), e mira a intensificare il dialogo e la cooperazione tra Paesi d'origine, di transito e di destinazione lungo la rotta migratoria dell'Africa occidentale.

¹²⁶ Il processo di Khartoum (iniziativa UE-Corno d'Africa in materia di rotte migratorie) è stato lanciato durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione, nel novembre 2014, sulla falsariga del processo di Rabat, e coinvolge i paesi d'origine e transito del Corno d'Africa (Sudan, Sud Sudan, Etiopia, Eritrea, Somalia, Gibuti e Kenia) e i principali Paesi di transito mediterranei (Egitto, Libia e Tunisia). A guidarlo, un comitato direttivo composto da cinque Stati membri dell'UE (Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Malta) e cinque Paesi partner (Egitto, Eritrea, Etiopia, Sud Sudan e Sudan), nonché dalla Commissione europea, dal SEAE e dalla Commissione dell'Unione africana.

- Una gestione strutturata dei flussi migratori e di rifugiati, con il supporto - anche in termini di logistica e infrastrutture - dell'Unione, finalizzato a garantire uno *screening* accurato e *in situ* dei rifugiati e dei migranti economici, accompagnato da misure di reinsediamento in Europa per coloro che necessitano di protezione internazionale e di rimpatrio per i migranti irregolari;
- L'impegno, con il sostegno dell'UE e il supporto - in termini di expertise, delle organizzazioni internazionali più rilevanti, come l'UNHCR - a creare sistemi nazionali di asilo in linea con gli standard internazionali, che offrano protezione *in situ* a chi ne abbia necessità;
- Infine, per implementare il nuovo approccio di azione esterna in materia di migrazioni, la nuova Guardia di Frontiera europea (e in particolare il nuovo Ufficio per i rimpatri) dovrebbe predisporre un piano per operazioni congiunte di rimpatri/riammissioni, da finanziare attraverso il bilancio dell'Unione, e supportare operazioni di rimpatrio organizzate da Paesi terzi di transito verso Paesi terzi di origine (nei quali siano in vigore accordi di riammissione).

Come risposta alla proposta italiana, lo scorso 7 giugno la Commissione europea ha presentato una comunicazione¹²⁷ nella quale annuncia la sua intenzione di creare un nuovo quadro di partenariato volto a mobilitare e orientare l'azione e le risorse dell'UE nell'ambito dell'attività esterna di gestione della migrazione. A tale scopo, l'UE cercherà di concludere partenariati "su misura" con i principali paesi terzi di origine e di transito, utilizzando tutte le politiche e gli strumenti di cui dispone per ottenere risultati concreti e conferendo priorità al salvataggio di vite umane in mare, all'incremento dei rimpatri, nonché, in una prospettiva di più lungo termine, al sostegno allo sviluppo dei paesi terzi per affrontare le cause profonde della migrazione irregolare.

La nuova *global strategy* presentata a giugno dal Consiglio Europeo, stravolgendo l'innovativa proposta italiana di usare gli aiuti allo sviluppo per eliminare le cause delle migrazioni, e di inaugurare così una strategia a lungo termine che mettesse insieme UE e Africa nella gestione dei flussi, rappresenta in sostanza il tentativo di rafforzare le frontiere esterne attraverso l'ottimizzazione di strumenti già esistenti, premiando gli stati terzi che si impegnano di più nelle riammissioni e nel controllo dei confini e perciò privilegiando i partner non in base al loro effettivo bisogno di sviluppo, ma in ragione della loro posizione geografica¹²⁸.

Gli interventi a breve termine prevedono quindi il finanziamento di progetti di *capacity building* in materia di gestione delle migrazioni, come l'identificazione e la digitalizzazione delle impronte digitali, oltre a misure assistenziali per il reinsediamento nel paese di riammissione. La chiave di questo sistema sono i *compacts*, cioè gli accordi su misura con paesi ritenuti strategici per l'immediata diminuzione dei flussi, con particolare riferimento alla rotta di Agadez e del Mediterraneo centrale. Quanto agli obiettivi di lungo periodo, essi consistono essenzialmente in un piano di investimenti, che sarà presentato a ottobre 2016, finalizzato a mitigare le condizioni di povertà nei paesi di origine disincentivando le partenze, con un'attenzione particolare alla riduzione della disoccupazione. È proprio l'approccio marcatamente orientato alle problematiche economiche a connotare questo approccio, nel quale invece sono molto sfumati sia il piano giuridico, sia la considerazione delle complesse cause di fuga che caratterizzano le migrazioni, spesso non incasellabili in modo netto

¹²⁷ COM (2016) 349. Le principali caratteristiche del nuovo quadro di partenariato sono sintetizzabili in:

- Un impegno mirato a migliorare il quadro legislativo e istituzionale sulla migrazione e a sviluppare la capacità di gestione delle frontiere, tramite una combinazione di incentivi positivi e negativi da integrare nelle politiche UE nel campo dello sviluppo e del commercio, per ricompensare i paesi disposti a collaborare in modo efficace nella gestione della migrazione e garantire che quelli che si rifiutano di farlo ne subiscano le conseguenze;
- Un sostegno rafforzato, anche attraverso l'intensificazione dell'impegno profuso per l'attuazione del piano d'azione di La Valletta, compresi i suoi aspetti finanziari;
- Lo smantellamento del modello operativo dei trafficanti di esseri umani, rendendo effettivi i rimpatri e avvalendosi dell'esperienza acquisita nell'ambito della cooperazione con la Turchia e i Balcani occidentali e con l'Operazione EUNAVFOR-MED Sophia;
- La creazione di rotte legali, veri e propri percorsi alternativi verso l'Europa che dissuadano le persone dall'intraprendere viaggi pericolosi;
- Il potenziamento dei mezzi finanziari, a partire da un incremento delle dotazioni del Fondo fiduciario per l'Africa per un ammontare di un miliardo di euro, di cui 500 milioni attinti alla riserva del Fondo europeo di sviluppo, e 500 richiesti agli Stati membri. La Commissione annuncia poi, per l'autunno del 2016, la presentazione di una proposta relativa a un nuovo fondo, gestito dalla BEI e ispirato al modello del Fondo per gli investimenti istituito per l'implementazione del Piano Juncker. A tal fine saranno mobilitati 3,1 miliardi di euro, che dovrebbero attivare investimenti complessivi pari a 31 miliardi: il doppio se gli Stati membri e gli altri partner verseranno un contributo equivalente a quello dell'UE.

¹²⁸ v. il contributo di Gerardo Fortuna, *Cosa resta del Migration Compact*, in *Limes* 7/2016, pp. 227-235.

o esclusivo nella categoria della povertà perché ricomprendenti fattori molteplici: oltre alle guerre e alla persecuzioni, degrado ambientale, i mutamenti climatici, la desertificazione, le carestie, la corruzione, lo sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali, le condizioni di instabilità in genere. Sta di fatto che nessuna dichiarazione del Consiglio ha ancora impegnato gli Stati membri sul piano delle risorse fresche da investire, argomento su cui gli Stati stessi rimangono piuttosto riluttanti, preferendo spesso forme alternative di finanziamento come l'emissione di Eurobond e la *carbon tax*; e che lo stanziamento iniziale per l'attivazione dei compact, fissato in circa 8 miliardi per il periodo 2016-2020, appare modesto, se si considera che il solo accordo con la Turchia ha un costo complessivo di circa 6 miliardi. Quanto al lungo periodo, la proposta è quella di creare un fondo fiduciario per mobilitare investimenti privati, con una copertura di circa 3,1 miliardi fino al 2020 e un obiettivo di 31 miliardi di investimenti totali, potenzialmente raddoppiabili a 62 se gli Stati membri contribuissero in misura uguale agli stanziamenti della Commissione: in pratica lo stesso meccanismo previsto dal piano Juncker, che tuttavia sta producendo risultati ben sotto le aspettative in termini di leva finanziaria.

Ma il limite più evidente di questo approccio rimane la filosofia di fondo: anziché raccogliere la sfida di intervenire sul “modello sociale” che caratterizza i paesi di origine dei flussi, rafforzando il senso dello Stato, riducendo il particolarismo, rendendo più efficace il sistema scolastico, combattendo la corruzione, rafforzando la democrazia, supportando la società civile e promuovendo lo sviluppo di classi dirigenti che possano essere costituite anche da soggetti provenienti dalle diaspore, gli sforzi sono orientati soprattutto a contenere la pressione migratoria nel breve periodo, con particolare riguardo agli ingressi irregolari, mentre le misure a lungo termine risultano tuttora non definite.

La conseguenza più grave di questa disparità è la destinazione degli aiuti allo sviluppo non in ragione delle esigenze, e quindi sulla base di un sistema condiviso tra paesi di origine e di destinazione che riveda le finalità degli aiuti oltre ad aumentarne l'ammontare, ma sulla base di criteri geopolitici quali il posizionamento geografico, la quantità dei migranti in transito e la capacità di bloccarli: in conflitto, tra l'altro, con l'art. 208 del Trattato sull'Unione Europea, in base al quale la priorità deve consistere nella “riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà”. Con l'aggravante dell'instabilità e della fragilità di alcuni Stati partner, che potrebbe pregiudicare i loro risultati operativi in termini di rimpatri e pertanto far venir meno gli aiuti previsti.

Inoltre, e forse è questo l'aspetto più critico di questo approccio, suscita notevoli perplessità il meccanismo di “esternalizzazione” delle frontiere e di subappalto della loro gestione che lo caratterizza, applicata da oltre un decennio in molti paesi europei (ad esempio l'accordo tra Italia e Libia del 2008 e quello tra Spagna e Marocco del 2012) e per certi versi adottata dall'Unione già con il processo di Karthoum del 2014: meccanismo che finisce di fatto, come denunciato da numerose ONG, per minacciare concretamente l'esercizio del diritto di asilo nel mondo¹²⁹.

È la logica di fondo, consistente nell'indurre gli stati africani a collaborare nella chiusura delle loro frontiere e nella riammissione dei loro cittadini considerati indesiderati dagli Stati membri, ad apparire pericolosa: da un lato perché la condizionalità che la caratterizza può rendere i fondi stanziati dei veri e propri strumenti di ricatto, dall'altro perché sposta l'impiego dei fondi sul piano securitario, trascurando o addirittura ignorando gli impieghi legati allo sviluppo e al rispetto dei diritti umani. In particolare su questo aspetto occorre procedere in un'opera attenta di monitoraggio a livello di accordi multilaterali che bilaterali con i paesi di origine e transito: il rischio, altissimo, è di trovarsi di fronte a sistematiche violazioni dei diritti fondamentali e delle convenzioni internazionali.

Occorre partire dalla consapevolezza che servono strumenti diversi che portino a una concreta gestione condivisa delle politiche d'asilo a livello europeo e al rafforzamento della dimensione esterna intesa come un insieme di iniziative finalizzate a garantire la cooperazione dei principali paesi di origine e transito nella gestione dei flussi migratori che sappiano al tempo stesso garantire il pieno rispetto dei diritti umani dei migranti e più in generale del diritto internazionale nell'ambito di un piano di sviluppo economico e di un quadro di rafforzamento democratico più ampio in quei paesi. A un fenomeno complesso si risponde attraverso strategie su diversi livelli, in grado di affrontare le tante facce della crisi epocale in corso. Programmi europei di reinsediamento e ammissione umanitaria per i richiedenti asilo con numeri adeguati, anche attraverso *sponsorship* di privati (v. il progetto di corridoi umanitari realizzato da Comunità di Sant'Egidio, Valdesi e chiese evangeliche); meno rigidità nella concessione di visti, umanitari e non, da parte dei singoli paesi nei casi di ricongiungimento familiare o per motivi di studio o lavoro; politiche d'integrazione efficaci e commisurate al territorio. E programmi di sviluppo verso i paesi terzi slegati però dal controllo delle frontiere che perseguano sviluppo a livello economico, sociale e, necessariamente, di democrazia e diritto.

¹²⁹ v. l'analisi del servizio Immigrazione dell'Arci, curato da Sara Prestianni, *Le tappe del processo di esternalizzazione del controllo alle frontiere in Africa, dal summit di Valletta ad oggi*, pubblicato a giugno 2016.

6.3.1 Implementazione del ricorso al rispetto del principio dell'unità familiare e delle clausole discrezionali del regolamento di Dublino nella determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo: un primo passo possibile verso una effettiva condivisione tra gli Stati membri

La tanto auspicata revisione del Regolamento di Dublino è senza dubbio la prima azione necessaria per una più condivisa ed efficace distribuzione dei richiedenti asilo in Europa ma, dalle proposte di riforma avanzate nei mesi scorsi, si ha l'impressione che manchi la volontà di un effettivo superamento dell'attuale meccanismo, anche in considerazione dell'ostilità dimostrata da parte di alcuni Stati membri nella predisposizione di strumenti che garantiscano un sistema di distribuzione delle domande di asilo tra gli Stati membri più equo, più efficiente e più sostenibile.

In particolare la proposta della Commissione europea di riforma del Regolamento attualmente in corso di discussione intende consolidare, tra gli obiettivi principali, la limitazione dei movimenti secondari tra gli Stati membri rafforzando ulteriormente, se possibile, il criterio del primo ingresso a scapito evidentemente dei paesi di frontiera. E ancora, l'introduzione di misure di solidarietà tra gli Stati per una più equa distribuzione dei richiedenti asilo nell'Ue resta una possibilità a cui ricorrere in casi eccezionali, senza definire un meccanismo fisso e strutturale. Ma l'aspetto più preoccupante è l'introduzione (art. 3) di una procedura preliminare all'avvio del procedimento "Dublino" per determinare la competenza a esaminare la domanda d'asilo: viene introdotto l'obbligo di valutare l'ammissibilità della domanda, in caso di provenienza del richiedente da un Paese terzo sicuro o da un Paese di primo asilo, impedendo in quei casi l'accesso alla procedura e rimandando indietro il migrante. Si tratterebbe quindi di estendere a tutti gli Stati membri quanto già è in atto in Grecia in seguito all'intesa della Turchia con l'Ue del 18 marzo e di puntare sulla riammissione di quante più persone dai paesi europei di frontiera verso gli stati terzi di transito dei flussi migratori che saranno definiti "sicuri" con una lista unica fissata dalla Commissione. Il carico di lavoro per l'Italia aumenterebbe ulteriormente. Inoltre, non si può non leggere questa disposizione nel quadro più generale di esternalizzazione delle frontiere e di cooperazione con i paesi terzi mirata al contenimento dei flussi. Ma l'intero disegno potrebbe funzionare solo pagando un prezzo altissimo: sacrificare il diritto d'asilo e l'impianto di garanzie di diritto internazionale costruito in questi decenni in Europa.

Si riporta di seguito una proposta elaborata da Luigi Manconi, presidente della Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, che va nella direzione opposta e intende valorizzare e implementare il ricorso al rispetto del principio dell'unità familiare e delle clausole discrezionali del regolamento di Dublino (artt. 8-11 e 17) nella determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo. La proposta si affiancherebbe al meccanismo di *relocation* già in atto, previsto dalla citata Agenda europea sulle migrazioni, ma attuato al massimo delle sue possibilità e non nei numeri irrisori registrati nei mesi scorsi.

Il Regolamento di Dublino III prevede, nel rispetto del principio dell'unità familiare, che se un familiare del richiedente è stato autorizzato a soggiornare in qualità di beneficiario di protezione internazionale in uno Stato membro, tale Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Se il richiedente è un minore non accompagnato, è competente lo Stato membro nel quale si trovi legalmente un familiare (agli artt. 8, 9 e 10). Sono previste inoltre due clausole che autorizzano una deroga ai criteri generali di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo e che non a caso la proposta di "Dublino IV" vorrebbe eliminare: la clausola di sovranità - cui ha fatto ricorso la Germania per i profughi di origine siriana - per cui uno Stato membro può sempre decidere di assumere la responsabilità di esaminare una richiesta di asilo presentata in frontiera o sul territorio, anche se in base ai criteri ordinari la competenza dovrebbe essere attribuita ad altro Stato membro, e la clausola umanitaria, per cui qualsiasi Stato membro, pur non essendo competente dell'esame della domanda secondo i criteri ordinari, può diventarlo in considerazione di esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo (gravidanza, maternità recente, grave malattia, serio handicap, età avanzata, migliore interesse del minore non accompagnato). Laddove, nel momento della presentazione della richiesta d'asilo nel paese di primo ingresso, si individuino esigenze familiari o umanitarie tali da permettere al richiedente di poter realizzare il proprio progetto di vita in un altro Stato Ue, lo Stato membro di primo ingresso può chiedere a un altro Stato membro di diventare competente per la richiesta d'asilo "al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela" o "per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali" (art. 17, c. 2). Da queste clausole occorre ripartire per riformare il Regolamento.

Attualmente le Unità Dublino, previste in ogni Stato dallo stesso regolamento per la gestione di tali procedure, si occupano prevalentemente di quei richiedenti asilo (i cosiddetti "dublinati") che abbiamo tentato

di stabilirsi in un paese diverso da quello di primo ingresso competente all'esame della domanda e che, una volta individuati attraverso il sistema Eurodac, lì devono essere ricondotti. La loro attività è di fatto una ordinaria e talvolta inutile e costosa gestione di contenziosi tra gli Stati. La possibilità di trasferimento e presa in carico per ricongiungimento familiare non è sfruttata quanto potrebbe esserlo: in questi anni la comunicazione tra le diverse unità Dublin si è rivelata poco efficace e l'intensificarsi dei flussi ha comportato tempi e procedure sempre più lunghe e insostenibili, rendendo di fatto inattuabili una serie di procedure. Occorre quindi rafforzare, in termini di personale e di operatività, le unità Dublin e creare una Unità Dublin centrale a livello europeo in grado di coordinare - attraverso uno scambio più efficace di informazioni - le diverse unità e garantire i trasferimenti dei richiedenti asilo da uno Stato all'altro, al momento della presentazione della domanda nel paese d'ingresso, assicurando tempi brevi a coloro che per motivi familiari e umanitari ne hanno diritto. È necessario che siano i funzionari dell'unità Dublin, eventualmente in collaborazione con l'Easo (l'Agenzia europea per l'asilo) a svolgere il colloquio preliminare con il richiedente al fine di agevolare la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale (artt. 4 e 5). Non appena venga presentata la domanda di protezione internazionale, il richiedente dovrebbe essere informato dell'applicazione del regolamento e della possibilità, nel corso del colloquio, di fornire informazioni sulla presenza negli Stati membri di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela, al fine di agevolare il processo di determinazione dello Stato membro competente.

La nuova procedura comporterebbe che, nella fase successiva al primo soccorso o al momento dell'individuazione sul territorio dei singoli Stati membri, contestualmente all'identificazione dei cittadini provenienti da un paese terzo, in caso di richiesta di protezione internazionale, si terrebbe un colloquio preliminare, svolto dai funzionari delle Unità Dublin, finalizzato unicamente a determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda tenendo conto innanzitutto delle esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo (come previsto dagli artt. 8, 9 e 10 e 17 di Dublin III, in caso di gravidanza, maternità recente, grave malattia, serio handicap, età avanzata, migliore interesse del minore non accompagnato). Una volta individuato lo Stato membro competente per la domanda di protezione, il richiedente asilo vi verrebbe trasferito in tempi rapidi.

6.4 Le conseguenze delle migrazioni: un punto di partenza per impostare risposte adeguate¹³⁰

Ampliando il raggio delle riflessioni in materia di flussi migratori e politiche di integrazione, non si può non guardare anche ai risultati cui è giunta la letteratura accademica. In particolare, un recente libro del Paul Collier, professore a Oxford¹³¹ offre una utile sintesi dei contributi sviluppati recentemente nell'ambito dell'economia politica, della sociologia, dell'antropologia e della psicologia sociale.

Collier si focalizza sulla migrazione di tipo economico e non sui rifugiati che fuggono da guerre o disastri naturali. Ciò è abbastanza naturale, in quanto la prima costituisce un fenomeno che si presta ad analisi approfondite in cui si possono tentare di individuare elementi ricorrenti e generalizzabili, mentre le emergenze umanitarie sono molto più dipendenti da situazioni specifiche, spesso poco replicabili in contesti diversi. Inoltre, si tratta di una distinzione fondamentale anche perché le risposte politiche da dare nei due casi sono per forza diverse. Nel caso dei rifugiati il dovere di assistenza e la garanzia del diritto di asilo sono prioritari; occorre essere generosi nel momento del bisogno, ma anche cercare di creare le condizioni affinché con il tempo le persone coinvolte possano rientrare nei paesi di origine. Al contrario, chi scappa dalla povertà non si trova in pericolo di vita immediato, anche se non si può nascondere che spesso queste persone sono anche in fuga da regimi oppressivi la cui mala gestione dell'economia e della società è proprio la principale causa della povertà stessa e della assenza di prospettive per il futuro. Ovviamente, quando la condizione di rifugiato si protrae a lungo nel tempo, essa assomiglia sempre di più a quella del migrante economico. Purtroppo si tratta di situazioni di dimensioni assai rilevanti, come dimostrato dagli ultimi dati dell'UNHCR secondo i quali nel 2015 circa 6,7 milioni di rifugiati erano tali da più di 5 anni¹³².

In secondo luogo, Collier sottolinea che nel caso delle migrazioni non ha senso considerare solo gli effetti economici, ma occorre analizzarne tutte le conseguenze sociali, che tra l'altro appaiono essere quelle più rilevanti. Infatti, chi arriva in un nuovo paese non viene solo per lavorare, ma entra a far parte della società ospite, portando con sé la propria mentalità ed i propri valori. Allo stesso tempo, le dinamiche politiche e sociali dei paesi di origine vengono alterate a seguito della partenza di persone mediamente più qualificate e motivate.

¹³⁰ Autore del paragrafo 6.4 è Andrea Barone.

¹³¹ Si veda P. Collier, *Exodus*, Oxford University Press, (2014), tradotto in Italia da Laterza con lo stesso titolo.

¹³² Si veda UNHCR (2016), *Global Trends – Forced Displacement in 2015*, p. 20.

In terzo luogo, per tentare di razionalizzare in un semplice modello i molteplici effetti delle migrazioni, Collier sviluppa nel suo libro il concetto di “diaspora”. Si tratta della frazione di immigrati che non si è ancora integrato nel paese di arrivo. Sono persone che si percepiscono come una comunità distinta dalla società di cui sono entrati a far parte. Una caratteristica importante è che le persone della diaspora sono pronte ad aiutare i nuovi migranti, offrendo informazioni e assistenza materiale. L’esistenza della diaspora comporta alcune conseguenze oggettive e pone problemi politici ai paesi di arrivo. Considerando le prime, la diaspora facilita la migrazione perché ne riduce i costi. Inoltre, più grande è la dimensione della diaspora e più è lento il tasso di assorbimento degli immigrati nella cultura del paese di arrivo (in quanto gli immigrati tendono a concentrarsi in determinate zone geografiche, limitando l’interazione con la popolazione autoctona). Infine, i gruppi culturalmente più distanti tendono a creare diaspore di maggiori dimensioni in quanto il loro assorbimento nel paese di arrivo è più lento; la conseguenza ultima è che nel tempo gli immigrati non integrati nel loro complesso tendono ad avere valori sempre più distanti da quelli della società del paese di arrivo. Considerando gli aspetti più politici, in ultima analisi i paesi di arrivo devono decidere che tipo di multiculturalismo promuovere, ovvero se creare una società permanentemente divisa in gruppi con culture distinte e poco comunicanti, oppure tentare una fusione fra cultura indigena e quella migrante. La seconda strada appare essere quella più efficace nel lungo termine, ma pone problemi di formidabile difficoltà. Infatti, essa tra le altre cose richiede di individuare i doveri che si possono imporre eticamente ai nuovi arrivati. Se quello di imparare la lingua sembra pacifico, altri sono molto più problematici in quanto è assai difficile trovare il giusto equilibrio con il rispetto dei diritti individuali (basti pensare alla questione del velo indossato dalle donne musulmane, oppure le recenti accese polemiche sull’uso del burkini).

Seguendo la griglia interpretativa proposta da Collier, nelle prossime sezioni verranno descritti brevemente gli effetti sociali ed economici provocati dalle migrazioni, distinguendo tra paesi di arrivo, paesi di origine e i migranti stessi. Alla fine verranno poi tratteggiate le componenti fondamentali di un possibile pacchetto di misure idonee a regolamentare in maniera efficace il fenomeno migratorio.

6.4.1 Paesi di arrivo

Le conseguenze sociali nei paesi di arrivo vanno valutate su tre dimensioni: varietà; senso di fiducia reciproco; attitudine nei confronti della redistribuzione di risorse e della cooperazione.

La migrazione quasi per definizione aumenta il grado di varietà culturale. Si tratta di un effetto generalmente positivo sia intrinsecamente (grazie al piacere di conoscere altri modi di pensare), che praticamente (per la possibilità di avere approcci diversi alla soluzione di problemi); i rendimenti sono tuttavia decrescenti, cioè all’aumentare della varietà i benefici sono progressivamente sempre più piccoli.

Quanto alla fiducia, le società sono tenute insieme da quello che i sociologi definiscono *mutual regard* – un concetto che va oltre il sentimento di rispetto reciproco (che può essere mantenuto anche da coloro che si estraniano da tutto) e che invece riflette il senso di appartenenza ad una comunità verso la quale si sentono dei doveri di lealtà e solidarietà. Il *mutual regard*, alimentando la fiducia reciproca tra gli individui della collettività, consente trasferimenti redistributivi verso i più poveri (maggiore equità sociale) e cooperazione (ad esempio, nella forma di della tassazione volta a finanziare i beni pubblici). Per preservare il *mutual regard* occorre però che un numero sufficiente di individui cooperi e non sia opportunisti. Perciò l’arrivo di grandi gruppi di persone con valori diversi potrebbe metterlo a rischio. Non si tratta di speculazioni puramente teoriche: considerando gli USA, Putnam¹³³ ha verificato che: 1) la vicinanza tra immigrati e indigeni non favorisce una comprensione reciproca, ma accentua una diffidenza reciproca; 2) nelle comunità con alta immigrazione anche la fiducia fra membri dello stesso gruppo (indigeni o immigrati) si riduce; la manifestazione si ha in una riduzione della cooperazione in tante situazioni – il cd. “*hunkering down*” per cui la gente si richiude in sé.

Infine, la maggiore varietà culturale tende ad essere associata a una minore redistribuzione (tra l’altro dimostrato per esempio nella diversità della dimensione dello stato sociale negli USA rispetto ai paesi europei; cfr. Alesina¹³⁴ et al. (2001)) e a una più ridotta capacità di cooperare (cfr. ad esempio Miguel e Guerty¹³⁵ (2005) sull’esperienza nella manutenzione dei pozzi idrici in Kenya e Tanzania).

¹³³ R. Putnam, *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the 21st Century*, Scandinavian Political Studies 30(2), 2007, pp. 137-174.

¹³⁴ Alesina, A., Glaeser, E., Sacerdote, B., *Why Doesn’t the US Have a European-Style Welfare State?* Harvard Institute of Economic Research Working Papers 1933, 2001.

¹³⁵ Miguel, E., Guerty, M.K., *Ethnic Diversity, Social Sanctions, and Public goods in Kenya*. Journal of Public Economics 89(11-12), pp. 2325-2368, 2005.

Sul piano delle conseguenze economiche, dal punto di vista dei lavoratori e dei cittadini del paese di arrivo, si verificano: 1) maggiore concorrenza sul mercato del lavoro e rischio di abbassamento dei salari, soprattutto per i lavori meno qualificati; questi effetti possono essere attenuati quando l'arrivo di migranti rende il mercato del lavoro più efficiente nell'allocare la manodopera in base alle capacità effettive, oppure se i migranti sono mediamente più qualificati dei lavoratori nel paese di arrivo; se in passato spesso gli effetti positivi hanno prevalso, non esiste nessuna garanzia che ciò continui ad accadere in futuro, soprattutto se la migrazione diventa sempre più massiccia; 2) maggiore concorrenza nell'accesso ai servizi pubblici (case popolari, scuola, università); 3) aumento degli affitti nelle zone dove gli immigrati si inseriscono, riducendo la mobilità degli indigeni poveri verso quelle zone dove potrebbero trovare lavoro.

Dal punto di vista macroeconomico si verificano: 1) effetti benefici dovuti all'“eccezionalismo” dei migranti: in genere essi hanno talento e sono innovativi, stimolando la crescita, anche se questo effetto si riduce nel tempo con le successive generazioni; 2) beneficio fiscale temporaneo dovuto alla tassazione dei redditi e dei consumi degli immigrati, anche se questo non significa che siano la soluzione per pagare le pensioni dei paesi, come l'Italia, soggetti a invecchiamento della popolazione: non è sicuro che il tasso di dipendenza (rapporto tra persone dipendenti e persone in età lavorativa) venga ridotto, se si considera il fatto che i migranti tendono a fare più figli, nonché il ruolo dei ricongiungimenti familiari (nel Regno Unito nel 1997 solo il 12% degli ingressi era di veri lavoratori); inoltre, anche se temporaneamente il tasso venisse ridotto, l'allungamento dell'aspettativa di vita media è comunque un processo continuo; 3) politiche migratorie selettive aiutano a coprire i posti di lavoro che richiedono profili professionali con scarsa offerta di personale indigeno, ma l'altro lato della medaglia è che non si affronta il problema del perché certe figure professionali non vengono formate (qui oltre alla scuola conta la formazione professionale delle aziende, che ovviamente risparmiano prendendo migranti già formati).

6.4.2 Paesi di origine

Considerando le conseguenze sociali, la recente letteratura empirica sull'impatto della migrazione sulla *governance* dei paesi di origine sembra indicare che i migranti influenzano i comportamenti di chi resta, portando a una maggiore partecipazione politica e sociale. Inoltre, sembra che l'esposizione alla cultura dei paesi di arrivo riesca a modificare anche la percezione del ruolo della donna nei paesi di origine, influenzando la sua partecipazione al mercato del lavoro e perfino le scelte sulla dimensione familiare. Perciò gli effetti sociali sarebbero complessivamente positivi, anche se di dimensione modesta. Non sono però da trascurare in quanto secondo le più moderne teorie dello sviluppo¹³⁶, questo è possibile soltanto quando in un paese, attraverso lo scontro politico, si riesce ad conseguire il passaggio da istituzioni “estrattive” che beneficiano solo le élites, ad istituzioni “inclusive” che offrono opportunità di affrancamento a tutta la popolazione (ad es. la libertà di iniziativa economica unita a limiti posti alla possibilità di esproprio). Utilizzando queste categorie si potrebbe perciò supporre che la migrazione con il tempo contribuisca a rendere meno estrattive le istituzioni del paese di partenza.

Considerando le conseguenze economiche, la prima che è stata studiata dalla letteratura è quella del cd. il *brain drain*, ossia la presunta perdita (in termini di reddito e di capacità innovativa) causata dall'emigrazione delle persone più capaci e dotate di capitale umano più elevato. Contrariamente a quanto ci si possa attendere da un'analisi superficiale, non necessariamente tale problema si verifica: ciò che va determinato infatti è l'effetto ultimo sullo stock di talento del paese di origine. A questo proposito, da un lato la semplice prospettiva di emigrare aumenta l'incentivo all'istruzione, dall'altro alla fine non tutti potranno o vorranno emigrare; perciò potrebbe accadere che la mera esistenza della prospettiva dell'emigrazione dei propri cittadini consenta al paese di origine di ritrovarsi alla fine con una forza lavoro più qualificata rispetto al caso in cui le persone non potevano andare a cercare fortuna altrove. Da un punto di vista empirico sembra che questo sia il caso dei paesi grandi come la Cina, l'India, l'Indonesia, il Bangladesh, mentre per quelli piccoli il *brain drain* è un problema vero e serio (il caso estremo è Haiti). Va aggiunto che il ritorno di migranti che dopo un po' di tempo sono diventati disoccupati nei paesi di arrivo (magari a seguito dell'attuale persistente fase bassa del ciclo economico) è un fattore potenzialmente positivo in quanto riportano con sé un capitale umano che comunque è stato arricchito; ancora di maggior impatto è il ritorno degli studenti, ma questo è possibile soprattutto in paesi in rapida espansione come la Cina; per chi viene da paesi africani le prospettive in patria sono molto meno rosee rispetto ai paesi avanzati dove hanno studiato.

¹³⁶ Cfr. Acemoglu D. e Robinson J.A., *Why Nations Fail: the Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Profile Books Ltd. (2012).

Vi sono poi le rimesse, che hanno raggiunto cifre rilevanti: in aggregato nel 2012 raggiungevano i 400 milioni di dollari, un valore 4 volte superiore agli aiuti internazionali allo sviluppo e comparabile al totale degli investimenti diretti dall'estero. Mediamente ciascun migrante manda 1.000 dollari, mentre in termini relativi le rimesse valgono il 6% del PIL del paese di origine. Se è vero che un migrante avrebbe probabilmente guadagnato la stessa cifra nel proprio paese di origine, comunque con tale somma avrebbe dovuto sopravvivere anche lui, perciò le rimesse consentono un maggiore consumo pro-capite per i membri familiari rimasti. Come per il *brain drain*, un tasso di migrazione elevato può portare in aggregato alla riduzione delle rimesse inviate: ciò accade perché con politiche di ricongiungimento familiare assai generose viene meno il motivo per cui il migrante avrebbe dovuto mandare i soldi nel proprio paese di origine; secondo alcune evidenze empiriche, diversi paesi piccoli hanno subito una perdita di popolazione tale per cui a livello aggregato le rimesse si sono effettivamente ridotte.

Guardando infine al mercato del lavoro nei paesi di origine, anche se i numeri di chi emigra non sono tali da risolvere problemi di sovrappopolazione, comunque, a parità di livello di capacità professionali, i salari di chi resta aumentano dell'ordine del 5%; peggiorano però le retribuzioni dei lavoratori che hanno capacità complementari a quelli che vanno via (essenzialmente quelli meno qualificati); in ultima analisi, per effetto delle migrazioni si rischia di aumentare significativamente le disuguaglianze nei paesi di origine.

6.4.3 Migranti

I migranti sono allo stesso tempo i grandi vincitori e i grandi perdenti. Da un lato, ottengono salari reali ben più alti (anche 10 volte) di quelli che ottenevano nei rispettivi paesi di origine. Inoltre, cercano di andare nei paesi che più si adattano alle loro capacità professionali: i lavoratori meno qualificati tendono ad andare nei paesi con *welfare states* più generosi; i più produttivi invece cercano di spostarsi soprattutto dove la tassazione è più bassa. Ma sono anche i grandi perdenti: la migrazione ha costi psicologici (separazione della famiglia, dai figli, dagli amici) che nel caso della migrazione internazionale potrebbero persistere nelle nuove generazioni (basti pensare ai problemi di inserimento delle seconde generazioni in UE e ai legami con il terrorismo di matrice islamica che ciò ha creato). Tale evenienza è una situazione molto più rara nel caso della migrazione all'interno di uno stesso paese, dove in genere è solo la prima generazione a soffrire lo sradicamento. Infine, molta immigrazione abbassa i salari che i migranti riescono ad ottenere nei paesi di destinazione e rischia di generare intolleranza – perciò collettivamente quelli già presenti avrebbero un interesse a ridurre i flussi di nuovi arrivi.

6.4.4 Alcune note conclusive

Anche i risultati cui è pervenuta la ricerca accademica confermano che la migrazione non può essere lasciata fuori controllo, ma occorre regolamentarla ponendo dei limiti. Esiste infatti un tasso ottimale di migrazione, oltre il quale tale processo genera costi per tutti: i paesi di arrivo, i paesi di partenza e i migranti stessi. Al tempo stesso, sono evidenti i legami con la politica estera e quella di cooperazione allo sviluppo. Infatti, combattere la povertà, oltre ad essere un imperativo morale, consente di attenuare la motivazione che spinge le persone a lasciare il proprio paese in cerca di fortuna altrove. Occorre quindi rendere coerenti tutte le azioni promosse. Ciò è fondamentale tra l'altro per essere credibili. Esemplificando brutalmente: come si può chiedere a un giovane egiziano di rimanere nel proprio paese se allo stesso tempo non si esercitano tutte le pressioni possibili per limitare il grado di oppressione esercitato dal regime del generale Al-Sisi e porre le premesse per la trasformazione delle istituzioni da "estrattive" ad "inclusive"?

Entrando un po' più nel dettaglio, seguendo l'impostazione di Collier, le politiche migratorie dovrebbero essere articolate prevedendo una molteplicità di strumenti. Alcuni dovrebbero essere volti a controllare la dimensione e la composizione della "diaspora", altri ad accelerare il tasso di assorbimento nella nuova società dei migranti e altri ancora servirebbero a regolarizzare progressivamente i migranti illegali. Perciò, un pacchetto credibile di misure dovrebbe prevedere:

1) **tetti massimi**: a) bisogna capire quale livello di diaspora si può sopportare prima che nei paesi di arrivo si comincino a manifestare i costi sociali di una minoranza non integrata; bisognerebbe perciò capire quale livello di diversità può essere tollerato prima che emergano i problemi evidenziati da Putnam; b) bisogna poi capire con quale rapidità i nuovi arrivati si integrano (i.e. escono dalla cd. diaspora): da questo dipende quale sarà il tasso di migrazione giusto per quel paese (un basso assorbimento nella società di arrivo richiede un basso tasso di migrazione per mantenere stabile la dimensione della diaspora); si dovrebbe comunque prevedere delle salvaguardie rispetto a permessi di soggiorno per gli studenti che si impegnano a tornare nel proprio paese di origine;

2) **selettività** su vari parametri per controllare la composizione della diaspora: ad esempio, limitando il diritto al ricongiungimento familiare oltre ai parenti più prossimi (fermo restando la tutela del diritto al ricongiungimento così come previsto attualmente nel diritto europeo); richiedendo livelli minimi di istruzione o formazione professionale; riducendo l'arrivo dei migranti culturalmente più distanti (anche se è obiettivamente difficile da fare sulla base di parametri oggettivi e bisogna stare attenti a non finire per essere razzisti). 3) **integrazione** delle diaspore: ad esempio, disperdendo i migranti nel territorio evitando ghetti; mettendo nelle scuole percentuali massime di migranti per classe; imponendo obblighi di apprendimento della lingua; creando occasioni e simboli per rafforzare un senso di cittadinanza comune; 4) **legalizzazione** dei migranti illegali, prede di criminalità e lavoro nero, individuando percorsi di inserimento che ne accrescano i diritti nel tempo.

Come si può osservare, quelle individuate sono semplicemente delle macro-aree di intervento; la difficoltà consiste nel definire con accuratezza il contenuto di ciascuna di tali linee direttrici. È questa la grande sfida da cogliere, tenendo presente che la prospettiva da adottare non può che essere di lungo termine. Infatti, soluzioni che sembrano ottimali all'inizio potrebbero generare costi che alla lunga diventano insostenibili. Se ciò dovesse accadere, verrebbe evidentemente meno il consenso politico alla base della politica stessa. Ciò è tanto più vero in quanto, come dimostrato dallo psicologo sociale Haidt¹³⁷, le persone non sono razionali nell'analisi dei fatti, ma interpretano la realtà sulla base dei propri pregiudizi.

¹³⁷Haidt, J., *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*, New York, Pantheon, 2012.

7. IL QUADRO IN ITALIA: SI È APERTO UN NUOVO CICLO CHE HA BISOGNO DI REGOLE E STRATEGIE DIVERSE

Dalle evidenze emerse dai capitoli precedenti è possibile delineare un quadro ben definito della popolazione immigrata in Italia: i cittadini stranieri rappresentano l'8,2% della popolazione totale, sono più giovani degli italiani e il loro lavoro vale l'8,7% del PIL nazionale. Il loro tasso d'occupazione è superiore a quello degli italiani, a loro sono riservati i lavori non qualificati ed è maggiore nel loro caso il mancato riconoscimento della qualifica professionale. L'Italia è il paese che ospita gli immigrati con il più basso livello d'istruzione. È in aumento il gap tra il reddito degli stranieri e quello degli autoctoni e il 48% degli immigrati è a rischio di povertà o di esclusione sociale. Aumenta sensibilmente il numero degli immigrati che ottiene la cittadinanza italiana ma gli ingressi annuali degli immigrati sono in netta flessione.

Inoltre, la popolazione complessiva italiana è diminuita nell'ultimo anno perché il saldo naturale negativo non è stato compensato da un saldo migratorio positivo e superiore. In sintesi, in Italia sono morte più persone di quante ne siano nate, con una differenza negativa di 162 mila unità, che non è stata compensata dalla differenza positiva tra immigrati ed emigrati italiani e stranieri¹³⁸. Come abbiamo visto, si prevede che per mantenere sostanzialmente inalterata la popolazione italiana dei 15-64enni nel prossimo decennio intorno a 39,5 milioni di persone, assumendo che gli italiani, sulla base delle consolidate dinamiche della fecondità e della speranza di vita, diminuiranno dal 2015 al 2025 di 1,8 milioni di unità (-5,2%), l'aumento degli immigrati sarà pari a circa 1,6 milioni di persone (+35,1%), con un flusso d'ingressi annui di 158 mila stranieri nel 2020 e di 132 mila nel 2025 (157 mila in media ogni anno). È questo il fabbisogno d'immigrati dell'Italia, indispensabile per compensare la riduzione della popolazione italiana in età lavorativa causata dalla diminuzione delle nascite, per mantenere l'attuale forza di lavoro del sistema produttivo e amministrativo e l'attuale capacità produttiva del Paese e per rendere sostenibile il sistema previdenziale.

Tali dinamiche restituiscono un quadro del fenomeno migratorio in Italia in evoluzione rispetto agli anni precedenti tanto da poter affermare, come ha già fatto la Fondazione Ismu nell'ultimo dossier pubblicato, che si sia chiuso un ciclo e che se ne stia aprendo uno nuovo, collegato da un lato alle trasformazioni geopolitiche del Medio Oriente e dell'Africa sub-sahariana, dall'altro al perdurare della crisi economica sulle prospettive di crescita del mercato del lavoro del nostro Paese¹³⁹.

Il nuovo scenario si basa, secondo la fondazione Ismu, su sei elementi: la forte crescita dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo che vedono l'Italia come terra di primo approdo e il loro continuo e rapido mutamento; la significativa riduzione degli ingressi per motivi di lavoro, determinata dalla crisi economica e dalla debole domanda di manodopera poco qualificata, ampiamente soddisfatta dagli immigrati già presenti sul nostro territorio; il consolidamento dei nuclei familiari, che si manifesta con l'aumento dei ricongiungimenti familiari; l'aumento degli emigrati dall'Italia, italiani e stranieri; la rilevante presenza di cittadini neo-comunitari, in particolare provenienti dalla Romania, Bulgaria e Polonia; l'importanza delle migrazioni interne con 1,6 milioni di persone che si sono trasferite dal Sud al Centro e al Nord dell'Italia.

Inoltre, la realtà migratoria in Italia è divenuta sempre più articolata e complessa: dietro la parola "migrante" si nasconde un'ampia eterogeneità di status giuridici e di diritti ad essi associati¹⁴⁰. Per queste ragioni, la Fondazione ISMU ha delineato 10 categorie di migranti (e molte sotto-categorie), che fanno parte delle migrazioni forzate (movimenti migratori causati da coercizioni, calamità naturali o guerre) o di quelle volontarie (coloro che lasciano il proprio paese per motivi economici, di lavoro, familiari, di studio, di salute, ecc.): 1) richiedenti protezione internazionale; 2) beneficiari di protezione internazionale; 3) coloro che hanno ricevuto un diniego; 4) lavoratori; 5) studenti; 6) lungo soggiornanti; 7) minori stranieri non accompagnati; 8) familiari ricongiunti; 9) cittadini stranieri comunitari; 10) irregolari¹⁴¹. E spesso si tratta di categorie molto fluide che non possono essere lette con rigidità o che si sovrappongono.

Dal punto di vista qualitativo, i flussi nel Mediterraneo sono convenzionalmente definiti come flussi misti¹⁴². Con tale espressione ci si riferisce al fatto che essi comprendono diverse tipologie di migranti – richiedenti asilo, migranti economici, soggetti vulnerabili – i quali utilizzano le stesse rotte migratorie e fanno affidamento sugli stessi canali per raggiungere il paese di destinazione. Una complessità specifica che scaturisce da tale carattere misto dei flussi riguarda la difficoltà nell'individuare e tutelare quei migranti che appartengono a "categorie protette", coloro cioè che godono di diritti specifici in virtù dello status attribuito loro

¹³⁸ v. sopra, par. 5.1.

¹³⁹ Fondazione Ismu, *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, Milano, Franco Angeli, 2016, p. 7.

¹⁴⁰ v. sopra, p. 14-15.

¹⁴¹ Ivi, pp. 306-319.

¹⁴² Ivi, pp. 220 e ss.

dall'ordinamento giuridico vigente. È questo il caso dei richiedenti asilo, dei minori, accompagnati e non, e delle vittime di tratta. Nell'ambito delle migrazioni forzate, poi, coloro che fuggono a causa di disastri naturali, epidemie, povertà non godono di nessuna forma specifica di protezione giuridica e, nel caso ne facciano richiesta, sono pochi i casi in cui viene loro concesso un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Diventano dunque irregolari, e cioè cittadini stranieri che non soddisfano i requisiti per soggiornare nel nostro paese.

In particolare, dal 2015, in seguito alla chiusura delle frontiere di molti paesi nord-europei e al rafforzamento delle procedure di identificazione dei migranti sbarcati sulle coste italiane ai fini dell'applicazione del regolamento europeo di Dublino, si assiste a un fenomeno che sta acquisendo contorni sempre più definiti: la richiesta d'asilo nel nostro paese è di fatto l'unico canale di ingresso "aperto" per quanti scappano dalla povertà e vogliono intraprendere un progetto migratorio in Europa.

Dalla consapevolezza di questa complessità occorre partire per avviare una profonda riflessione sugli approcci limitati e spesso miopi che hanno caratterizzato le politiche pubbliche in Italia in questo campo e sul quadro normativo attuale con l'obiettivo di avviare una modifica complessiva della legislazione vigente. Il dibattito pubblico è rimasto fermo sulla questione, a causa degli approcci ideologici da un lato e dalla necessità di interventi pragmatici sempre a cortissimo raggio per affrontare un quadro in mutamento continuo e rapidamente. Solo il passaggio obbligato a una visione più a lungo termine e maggiormente flessibile, a partire dai risultati delle politiche degli ultimi vent'anni e dall'analisi del contesto globale attuale, permetterà di cogliere i possibili vantaggi di un ricorso sostenibile alle politiche migratorie e pensare a soluzioni in grado di garantire e promuovere canali di ingresso legali regolari e assicurare inclusione nei territori.

7.1 La normativa italiana sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri: i canali d'ingresso attuali sono inutilizzati, il sistema delle quote è inefficace e i criteri sempre più stringenti impediscono a chi è in Italia di regolarizzarsi e a chi vuole emigrare di farlo regolarmente

Gli stranieri che vogliono soggiornare in Italia per più di tre mesi devono richiedere un permesso di soggiorno che può essere rilasciato per motivi di adozione, asilo politico, lavoro autonomo, lavoro subordinato, lavoro subordinato-stagionale, missione, religiosi, protezione umanitaria, residenza elettiva, ricerca scientifica, status di apolide, studio. Le norme di riferimento sono contenute nel Testo unico sull'immigrazione del 1998¹⁴³ e successive modifiche.

L'ingresso in Italia per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale, e di lavoro autonomo, deve quindi avvenire nell'ambito delle quote di ingresso (articolo 21 T.U.) stabilite nei decreti periodici (di solito annuali), i cosiddetti 'decreti-flussi', emanati dal presidente del Consiglio dei ministri sulla base dei criteri indicati nel documento programmatico triennale sulle politiche dell'immigrazione (articolo 3), che regolano il numero di lavoratori stranieri ammessi, in base al paese di provenienza e al settore di impiego. Le quote annuali nazionali vengono ripartite per regione e, successivamente, per provincia.

I requisiti per la richiesta nominativa comprendono un reddito minimo da parte del datore di lavoro, un alloggio idoneo per il lavoratore straniero, la proposta di contratto, l'impegno al sostenimento delle spese per il rimpatrio dello straniero in caso di allontanamento e l'inesistenza di motivi ostativi all'ingresso del lavoratore straniero. Se la richiesta viene accolta, lo Sportello unico rilascia entro 60 giorni il nullaosta per l'assunzione, valido 6 mesi, che viene consegnato al datore di lavoro e trasmesso alla rappresentanza diplomatico-consolare del paese di residenza del lavoratore ai fini del suo ritiro da parte di quest'ultimo. Giunto in Italia, il lavoratore deve presentarsi entro 8 giorni allo Sportello unico per sottoscrivere il contratto di soggiorno per lavoro.

Il T.U. introduceva il sistema delle quote di ingresso come momento di incontro tra la domanda e l'offerta di manodopera di stranieri ma contemplava anche la possibilità di chiamata diretta del lavoratore straniero da parte del datore di lavoro (c.d. sistema dello "sponsor") e la possibilità del ricongiungimento familiare, oltre a una serie di garanzie per i cittadini stranieri. La legge Bossi-Fini nel 2002¹⁴⁴ ha poi introdotto

¹⁴³ Testo unico sull'immigrazione (D.lgs. 286/1998) e successive modifiche. Le più recenti sono state apportate dal D.L. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 aprile 2015, n. 43 e dalla L. 29 luglio 2015, n. 115 (d'ora in poi T.U.).

¹⁴⁴ Legge 30 luglio 2002, n. 189.

una serie di previsioni più restrittive in merito all'ingresso e al soggiorno degli stranieri: l'abolizione del sistema dello sponsor, la formalizzazione del contratto di soggiorno quale titolo per la permanenza sul territorio italiano, la limitazione dei casi di ricongiungimento familiare. Numerosi gli interventi legislativi successivi nel periodo 2008-2009 che hanno modificato in senso ancora più restrittivo le precedenti disposizioni, in particolare in merito al ricongiungimento familiare, in linea con quanto avvenuto negli altri paesi europei. Tale impostazione restrittiva è stata successivamente mitigata dalle modifiche introdotte per dare attuazione alla normativa dell'Unione europea.

Può quindi entrare in Italia per motivi di lavoro solo chi è già in possesso di un contratto di lavoro. Il permesso ha una durata fino a due anni per i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, fino a un anno negli altri casi. Il rinnovo deve essere chiesto al Questore del luogo di residenza almeno 60 giorni prima della scadenza. In caso di mancato rilascio o rinnovo, nei confronti dello straniero viene disposta l'espulsione dal territorio dello Stato. La legge prevede un permesso di soggiorno di un anno per attesa occupazione per gli stranieri che perdono il lavoro. La durata del permesso di soggiorno per lavoro non può superare 9 mesi (lavoro stagionale annuale), 1 anno (lavoro subordinato a tempo determinato) oppure 2 anni (lavoro subordinato a tempo indeterminato). Il possesso di un permesso di soggiorno valido da almeno 5 anni consente di richiedere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Si deve dimostrare di disporre di un reddito minimo, di un alloggio idoneo, di conoscere la lingua italiana nonché di non essere un pericolo per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. Tale permesso consente di entrare in Italia senza visto, di circolare liberamente nell'area Schengen entro i 90 giorni, di godere delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, delle erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale.

Col sistema attuale il datore di lavoro in Italia dovrebbe impegnarsi ad assumere una persona residente in uno stato terzo e che presumibilmente non è mai stata prima nel nostro paese. Nella prassi, accade molto spesso che i decreti-flussi vengano utilizzati per assumere stranieri presenti irregolarmente in Italia, i cui datori di lavoro fanno richiesta di ingresso per lavoro come se si trovassero nel paese di origine. Lo straniero deve però necessariamente ritornare in qualche maniera nel paese di origine, ritirare il visto di ingresso, rientrare regolarmente in Italia, firmare il contratto di soggiorno e ottenere il permesso di soggiorno per lavoro. Per molti, infatti, l'unico modo per entrare in Italia è con un visto turistico, prolungando poi illegalmente il soggiorno e lavorando in nero fino alla prima occasione di emersione attraverso sanatorie o uso improprio del decreto-flussi. La sanatoria è una legge speciale, emanata in genere ogni tre anni, con cui il governo decide di rilasciare un permesso di soggiorno a determinate condizioni, in genere onerose, a persone già irregolarmente presenti in Italia permettendo loro di sanare, appunto, la propria condizione lavorativa e legata al soggiorno. L'ultima è stata emanata nel 2012.

Quanto ai lavoratori stagionali, i settori in cui è possibile l'instaurazione di tali rapporti di lavoro sono solo quello agricolo e quello turistico-alberghiero. Per il 2014 erano state previsti 15mila ingressi, limitati ai paesi con cui sono in vigore accordi bilaterali in materia di migrazione per motivi di lavoro¹⁴⁵. Una quota di 3mila unità, compresa nei 15mila, era comunque riservata alle persone che avevano già lavorato come stagionali nei due anni precedenti e per cui il datore di lavoro aveva chiesto un nulla osta stagionale pluriennale. Per il 2015 è stata prevista una quota di 13mila lavoratori subordinati stagionali: 2mila in meno dell'anno precedente, sulla base dei dati relativi agli ingressi per motivi di lavoro stagionale registrati nel 2014, che hanno evidenziato una differenza tra la quota autorizzata e la sua effettiva utilizzazione. Il 3 febbraio scorso è stato appunto pubblicato il decreto flussi 2016: sarà possibile inviare le domande fino al 31 dicembre 2016, ma anche quest'anno le quote disponibili sono riservate a categorie particolari e non servono a regolarizzare chi già si trova nel nostro paese.

Negli anni si è affermata la tendenza non solo a diminuire le quote previste, ma addirittura a inserire criteri sempre più stringenti che impediscono a chi è in Italia di regolarizzarsi e chi vuole immigrare per lavorare di farlo regolarmente, come risulta dalla tabella 7.1.

¹⁴⁵ Albania, Algeria, Bosnia-Herzegovina, Egitto, Filippine, Gambia, Ghana, Giappone, India, Kosovo, Macedonia, Marocco, Mauritius, Moldavia, Montenegro, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Ucraina e Tunisia.

Tabella 7.1: decreti flussi e sanatorie dal 2007 al 2015.

2007 350mila domande per 50mila posti	Nel 2007, il decreto annuale per lavoratori subordinati non stagionali prevede l'ingresso di 47.100 cittadini extra-comunitari di paesi - come è prassi - "che hanno sottoscritto o stanno per sottoscrivere specifici accordi di cooperazione in materia migratoria". Le domande ricevute sono 352.955. I primi tre paesi per numero di domande sono Marocco (97.500), Bangladesh (55.070) e Moldavia (31.286).
2008 triplica il numero delle quote	Nel 2008 il numero di quote previste triplica: 150mila, di cui 44.600 posti destinati a "lavoratori domestici o di altri settori produttivi, provenienti da Paesi che hanno sottoscritto o stanno per sottoscrivere specifici accordi di cooperazione in materia migratoria e 105.400 lavoratori domestici o di assistenza alla persona (badanti e colf) di altre nazionalità". Le domande sono poco meno di 128mila, a cui vanno a sommarsi, per coprire gli ingressi previsti, le domande presentate dai datori di lavoro italiani e comunitari per i quali non è stata prevista la convalida. Il Marocco è di nuovo il Paese di provenienza del maggior numero dei lavoratori richiesti con 26.568 conferme pervenute, segue il Bangladesh con 18.118 e il Pakistan con 12.115.
2009 il decreto per gli stagionali	Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 marzo 2009 che programma i flussi di ingresso dei lavoratori stagionali nel territorio dello Stato, consente l'entrata in Italia di 80mila cittadini stranieri non comunitari. Sono 44.394 le domande di nulla osta per lavoro stagionale presentate. Il primo paese di provenienza dei lavoratori è il Bangladesh, con 10.253 domande, mentre la provincia italiana dalla quale proviene il maggior numero di richieste è quella di Latina, a quota 6.616.
2010 230mila domande per colf e badanti	Nel 2010 il decreto flussi autorizza 98mila quote, di cui 86.580 nuovi ingressi "per motivi di lavoro non stagionale e 11.500 conversioni in permessi per lavoro". Il decreto prevede inoltre una quota ulteriore di 30mila posti per i cittadini extracomunitari non appartenenti ai Paesi esplicitamente elencati solo per svolgere lavori domestici come colf, badanti o baby-sitter. Il totale delle domande pervenute è 392.677, di cui 230.929 per lavoro domestico e 93.780 per lavoro subordinato.
2012 il taglio alle quote dei non stagionali	Il decreto del 2012, firmato dal presidente del Consiglio il 16 novembre 2012 mette a disposizione solamente 13.850 dedicate, oltretutto in larga parte, alla conversione di permessi di soggiorno rilasciati ad altro titolo, come i permessi per lavoro subordinato o autonomo. Si mantiene invece stabile il numero di stagionali previsti: 35mila, di cui 4mila posti riservati a cittadini stranieri residenti all'estero che abbiano completato programmi di formazione e istruzione nel paese di origine. Le domande presentate sono circa 60mila.
2012 la sanatoria per colf e badanti	Il 2012 è l'anno della tanto attesa sanatoria. L'articolo 5 del decreto legislativo 109 del 16 luglio 2012 prevede infatti "una disposizione transitoria finalizzata all'emersione del lavoro irregolare prestato da lavoratori stranieri, non in possesso di permesso di soggiorno valido (o con permesso scaduto) che lavorino a tempo pieno o come domestici con impegno non inferiore alle 20 ore settimanali". Possono chiedere in pratica la regolarizzazione i datori di lavoro che alla data del 9 agosto 2012 occupavano irregolarmente alle proprie dipendenze, da almeno tre mesi, lavoratori stranieri presenti sul territorio nazionale ininterrottamente almeno dal 31 dicembre 2011. Il decreto prevede inoltre che prima di presentare la "dichiarazione di emersione" il datore di lavoro provveda al pagamento di un contributo forfettario di 1000 euro per ciascun lavoratore in nero. Le domande inviate sono 134.576, sostanzialmente un flop visto che il target potenziale previsto era di oltre 300mila immigrati. A determinare il basso numero di domande sono ancora una volta i criteri previsti: per molti migranti, visto che si parla di irregolari, è complesso dimostrare la presenza in Italia dal dicembre 2011. Inoltre l'emersione diventa presto nota come la "sanatoria per colf e badanti" visto che molti lavoratori stranieri che lavorano in altri settori sono costretti a fingersi lavoratori domestici.
2013 17.850 posti, di cui 12mila conversioni	Nel 2013 la quota prevista per i lavoratori non stagionali è, come per il resto del triennio, di 17.850 unità. 2.300 quote sono riservate ai lavoratori autonomi, 12.250 riguardano "autorizzazioni alla conversione in permessi di soggiorno per lavoro autonomo

	e subordinato di altre tipologie di permesso” e 3mila sono riservate a cittadini stranieri che abbiano completato i programmi di formazione e di istruzione nel Paese di origine.
2014	Anche nel 2014 la quota stabilita è di 17.850 unità, compresa la quota di 2.000 unità già prevista, a per l'ingresso di cittadini dei Paesi non comunitari partecipanti all'Expo. Anche in questo caso si tratta prevalentemente di conversioni e le domande ricevute sono così poche che il termine per presentare le domande è prorogato fino al dicembre 2015.
2015 il decreto per gli stagionali	Nel 2015 infine è possibile fare domanda dall'8 maggio fino al 31 dicembre per uno dei 13mila posti per lavoratori stagionali. Il provvedimento, inoltre, nell'ambito della quota delle 13mila unità, ne riserva 1.500 per i lavoratori non comunitari che abbiano fatto ingresso in Italia per prestare lavoro subordinato stagionale per almeno due anni consecutivi e per i quali il datore di lavoro presenti richiesta di nulla osta pluriennale per lavoro subordinato stagionale.
2016 13 mila ingressi per lavoratori stagionali e 17.850 permessi per lavoratori non stagionali	Il decreto di quest'anno prevede 13mila ingressi per lavoratori stagionali e una quota di 17.850 permessi per lavoratori non stagionali, di cui però 14.250 sono conversioni di permessi di soggiorno (cioè destinate a persone che si trovano in Italia per motivi con un permesso di studio o di lavoro stagionale).

Il “decreto flussi” annuale, inoltre, dovrebbe derivare da un piano che ogni tre anni stabilisce le direttive in tema di immigrazione. Sennonché, i *Documenti programmatici triennali* sono stati talvolta presentati con ritardo rispetto alle scadenze prestabilite (per esempio, a maggio 2005 fu emanato il decreto per il triennio 2004/2006) e, negli ultimi anni, non sono stati emanati affatto¹⁴⁶: dal 2007 in poi nessun documento programmatico ha motivato o orientato le scelte compiute in tema di immigrazione, lasciate a valutazioni contingenti e a volte sull'onda dell'emergenza.

Come sottolineato anche da Confindustria¹⁴⁷, “l'attuale sistema della chiamata di un cittadino straniero sconosciuto non è facilmente percorsa dalle famiglie, né tantomeno molti piccoli soggetti economici, che necessitano di un contatto diretto preliminare all'eventuale offerta di lavoro. Per superare questo tipo di problemi, le quote andrebbero determinate solo in parte ex ante, in base a una programmazione fondata sulla raccolta di dati di previsione, e che siano aggiornate ex post, per tenere conto dell'effettiva domanda di lavoro. In sostanza si tratterebbe di prevedere che i datori di lavoro interessati procedessero a compilare una richiesta di ingresso per una specifica professionalità e, sulla base dell'elaborazione delle richieste pervenute, determinare le quote ex post di lavoratori stranieri ammessi. Questa richiesta preventiva, peraltro, potrebbe essere effettuata anche più di una volta, nel corso di un anno, per cercare di adeguare tempestivamente le quote agli effettivi andamenti della domanda di lavoro”.

Guardando a coloro che un lavoro lo hanno trovato, l'analisi delle distribuzioni per canali di ingresso conferma la preponderanza dei vincoli etnici quale strumento privilegiato di inserimento lavorativo. Si conferma la scarsa efficacia nel nostro paese delle attività formali e informali d'intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro¹⁴⁸. Le differenze per cittadinanza nei canali utilizzati dagli occupati in età lavorativa per trovare l'attuale lavoro sono, purtroppo, molto rilevanti: oltre il 60% degli immigrati ha utilizzato con successo la propria rete di parenti, amici e conoscenti (60,4%), mentre solo poco più di un quinto tra gli italiani usa questo canale informale. L'efficacia dei servizi pubblici e privati per il lavoro nell'intermediazione tra domanda e offerta appare decisamente modesta: solo lo 0,4%% degli immigrati ha trovato l'attuale lavoro attraverso i centri pubblici per l'impiego (1,8% tra gli italiani), il 4,1% ricorrendo alle agenzie private per il lavoro (2,1% tra gli italiani) e solo lo 0,2% attraverso una struttura d'intermediazione pubblica diversa da un centro pubblico per l'impiego (0,3% tra gli italiani).

¹⁴⁶ v. Confindustria, op. cit., p. 57.

¹⁴⁷ v. Confindustria, op. cit., p. 58.

¹⁴⁸ v. sopra, paragrafo 3.1.3.

Tra gli interventi legislativi più recenti, il decreto-legge 76/2013 reca alcuni interventi urgenti per favorire l'occupazione e, in primo luogo, quella giovanile, introducendo anche alcune misure volte a semplificare i procedimenti relativi all'accesso al lavoro degli stranieri non comunitari¹⁴⁹, ma si tratta di piccoli aggiustamenti i cui effetti non agiscono sull'inefficacia dell'intero complesso di norme.

La direttiva 2011/98/UE, attuata dal decreto legislativo 40 del 4 marzo 2014, prevede che gli Stati membri dell'Unione europea siano tenuti a esaminare, con un'unica procedura, le domande di autorizzazione a cittadini stranieri a soggiornare e lavorare nel territorio e a rilasciare, in caso di esito positivo, un'autorizzazione unica al soggiorno e all'esercizio del lavoro subordinato. E' stata così introdotta nel nostro ordinamento la procedura per il rilascio del permesso unico lavoro, prevedendo inoltre l'allungamento a 60 giorni del termine massimo per il rilascio di tutti i permessi di soggiorno. La dizione 'permesso unico lavoro' deve essere inserita su alcuni permessi di soggiorno che consentono l'attività lavorativa, con l'esclusione dei permessi di soggiorno rilasciati ai lavoratori autonomi, ai lavoratori stagionali, ai lavoratori marittimi, ai lavoratori distaccati, ai lavoratori 'alla pari', agli stranieri che soggiornano per motivi di studio o formazione, nonché ai titolari di protezione internazionale o temporanea ed ai titolari di permessi di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Il permesso unico dovrebbe permettere di attribuire un insieme comune di diritti ai lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, indipendentemente dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello Stato membro in questione, sulla base della parità di trattamento (direttiva 2000/43/CE del Consiglio e direttiva 2000/78/CE del Consiglio) rispetto ai cittadini di quello Stato membro. I cittadini di Paesi terzi che lavorano legalmente nell'UE dovrebbero dunque godere di diritti simili a quelli dei cittadini degli altri Stati membri dell'UE per quanto riguarda le condizioni di lavoro, la pensione, la sicurezza sociale e l'accesso ai servizi pubblici.

7.1.1 Gli ingressi fuori quota e la Carta blu

La legislazione italiana prevede ingressi fuori quota solo per talune categorie di lavoratori, elencate nell'art. 27 del T.U.¹⁵⁰, a cui si sono aggiunti i lavoratori stranieri altamente qualificati che entrano con la Carta

¹⁴⁹ Le novità introdotte sono:

- la procedura per l'instaurazione di un rapporto di lavoro dipendente, a tempo determinato o indeterminato, con un lavoratore non comunitario residente all'estero, viene modificata prevedendo che la verifica, presso il centro per l'impiego competente, dell'indisponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale sia svolta precedentemente (e non successivamente) alla presentazione della richiesta del nulla osta, da parte del datore, presso lo sportello unico per l'immigrazione (articolo 9, comma 7);
- viene definito un contingente triennale all'ingresso nel territorio nazionale di cittadini stranieri ammessi per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini formativi, al posto di quello annuale stabilito in precedenza (articolo 9, comma 8);
- vengono snelliti i procedimenti volti all'emersione del lavoro nero, recando alcune integrazioni all'articolo 5 del D.Lgs. 109/2012, che disciplina sanzioni e provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (articolo 9, comma 10);
- si prevede che la dichiarazione che il datore di lavoro rende alla questura relativa all'alloggio del lavoratore straniero non comunitario sia assolta con la dichiarazione di instaurazione di un rapporto di lavoro (sia con un lavoratore straniero, sia italiano) che il datore di lavoro è tenuto a presentare presso il Servizio del lavoro competente per territorio (articolo 9, commi 10-bis e 10-ter).

¹⁵⁰ Si tratta, a titolo d'esempio, di:

- dirigenti o personale altamente qualificato;
- professori, ricercatori o lettori universitari;
- persone autorizzate a soggiornare per motivi di formazione professionale, che svolgano periodi temporanei di addestramento presso datori di lavoro italiani;
- lavoratori alle dipendenze di organizzazioni o imprese operanti nel territorio italiano, che siano stati ammessi temporaneamente, a domanda del datore di lavoro, per adempiere funzioni o compiti specifici, per un periodo limitato o determinato;
- lavoratori temporaneamente trasferiti dall'estero presso persone fisiche o giuridiche, italiane o straniere, residenti in Italia, al fine di effettuare nel territorio italiano determinate prestazioni oggetto di contratto di appalto;
- persone che, secondo le norme di accordi internazionali in vigore, svolgono in Italia attività di ricerca o un lavoro occasionale nell'ambito di programmi di scambi di giovani o di mobilità di giovani o sono persone collocate "alla pari";

blu¹⁵¹. Si tratta di un tipo di permesso di soggiorno che viene rilasciato dal questore allo straniero lavoratore altamente qualificato, in base alla previa stipulazione di un contratto di soggiorno per lavoro. Lo straniero deve dimostrare di avere una qualifica professionale superiore nonché, in caso di professioni regolamentate, gli specifici requisiti per il loro esercizio. La domanda per il rilascio di questo permesso di soggiorno segue le stesse regole previste per gli altri permessi per lavoro. In particolare, il datore di lavoro deve richiedere il nullaosta, ai fini del visto d'ingresso, allo Sportello unico per l'Immigrazione, che però può essere sostituito da una semplice comunicazione nel quadro di specifici protocolli d'intesa con il Ministero dell'interno.

Nel 2010 è stato firmato un primo protocollo di intesa tra il Ministero dell'interno e Confindustria¹⁵² in merito alla gestione di alcune delle tipologie di ingresso "fuori quota" sia per le professionalità elevate sia in altre ipotesi di particolare interesse per le imprese (ad esempio: lavoratori inviati temporaneamente in missione in Italia da imprese che operano nel territorio italiano per adempiere a funzioni e compiti specifici). Le singole associazioni del Sistema di rappresentanza di Confindustria possono far aderire, presso le loro sedi, le imprese interessate al protocollo, facendo sottoscrivere ad esse un apposito modulo di adesione. Successivamente l'associazione dà comunicazione al Ministero, tramite le Prefetture, dell'avvenuta adesione. L'Associazione invia al Ministero, tramite le Prefetture, gli estremi della persona individuata dall'impresa associata come responsabile della procedura e il Ministero consegnerà a quest'ultimo le credenziali informatiche che consentono di avvalersi della procedura semplificata. L'adesione al protocollo implica, per l'impresa interessata, l'assunzione dell'obbligo a garantire l'osservanza dei contratti collettivi di lavoro di categoria e l'autocertificazione in ordine alla sussistenza del requisito della capacità economica, così come previsto dalla legge. Anche per gli ingressi regolati dalla direttiva "Blue card", Confindustria ha recentemente sottoscritto un secondo protocollo con il Ministero dell'interno.

La politica di immigrazione legale dell'Unione europea si incentrerà, quindi, anche nei prossimi anni sempre più sull'immigrazione qualificata, rimettendo ai regimi nazionali la definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno per le altre categorie di lavoratori, che tuttavia rappresentano i flussi più numerosi.

7.1.2 Una proposta necessaria: superare il sistema "a chiamata" attraverso il permesso di soggiorno temporaneo per ricerca occupazione e un'efficace attività d'intermediazione tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri non comunitari

Il superamento dell'attuale sistema di ingresso per lavoro subordinato di lavoratori non altamente qualificati, data l'evidente inefficacia, non è più rinviabile. Una delle strade proposte dalle principali organizzazioni sociali e produttive del nostro paese è l'istituzione del permesso di soggiorno per ricerca occupazione. Si tratta di visti e permessi di soggiorno per un periodo limitato di tempo da rilasciare a lavoratori stranieri che intendono trovare opportunità di lavoro in Italia e che possano garantire di potersi mantenere per tutto il periodo di permanenza con mezzi di sussistenza propri, legali e certi, e impegnarsi a rimpatriare in caso di insuccesso, al fine di poter realizzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sul territorio nazionale.

Secondo l'Asgi¹⁵³, la richiesta di garanzie economiche per il viaggio e per il sostentamento nel periodo iniziale di soggiorno (la disponibilità di risorse economiche per ogni mese di soggiorno pari all'importo mensile dell'assegno sociale), inclusa la disponibilità di un alloggio, fornite dal migrante o da terzi in Italia o all'estero, corrisponde alla realtà delle catene migratorie (e la rende trasparente), nelle quali il progetto migratorio per lavoro, almeno all'inizio, ha una qualche, almeno parziale, copertura economica, fornita dal migrante o da amici o familiari, e previene il ricorso ai trafficanti irregolari di persone a cui si affidano i migranti che trovino eccessive limitazioni agli ingressi per lavoro. Una proposta avanzata dall'Oim (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni), prevede che, per poter accedere a questi visti, i migranti dovrebbero acquistare un biglietto A/R, stipulare un'assicurazione sanitaria e depositare una cifra che permetta loro di mantenersi per il periodo indicato (un reddito minimo mensile da calcolare in base all'assegno sociale dell'Inps e che comunque sia parametrato sull'importo previsto nel caso di visto per motivi di studio). In sede di rilascio del visto di ingresso, il lavoratore dovrebbe produrre: la registrazione dell'avvenuto versamento bancario alle condizioni

• infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private.

¹⁵¹ Decreto legislativo n. 108 del 18 giugno 2012. V. sopra, par. 4.7.

¹⁵² v. Confindustria, op. cit., pp. 59-60.

¹⁵³ Asgi, op. cit., p. 5.

su esposte, il biglietto andata ritorno e un passaporto in corso di validità. Il migrante dovrebbe essere sottoposto al foto-segnalamento già presso il Consolato. Una volta arrivato in Italia, dovrebbe recarsi in Questura entro 8 giorni per il rilascio del relativo permesso di ricerca lavoro. La cifra depositata potrà essere ritirata all'arrivo in Italia. Se entro il periodo indicato il lavoratore non trova un impiego regolare che gli consenta di convertire il permesso, deve lasciare l'Italia utilizzando il biglietto già in suo possesso.

Tuttavia, tale tipologia di permesso, per essere efficace, andrebbe inserita nell'ambito di un meccanismo di selezione più ampio che veda coinvolte le strutture pubbliche e private abilitate all'intermediazione tra domanda e offerta. Andrebbe, di conseguenza, legata l'istituzione del permesso di soggiorno temporaneo per la ricerca del lavoro a quanto previsto dalla legge Biagi e dal *Jobs Act*. L'attività d'intermediazione dovrebbe essere esercitata anche per favorire e realizzare l'incontro tra la domanda di lavoro delle imprese italiane e l'offerta da parte di lavoratori stranieri non comunitari, prevedendo che possano svolgerla tutti i soggetti pubblici e privati già indicati nella legge Biagi e nel *Jobs Act* (centri per l'impiego, agenzie private per il lavoro, enti bilaterali, consulenti per il lavoro, università, istituti di scuola secondaria di secondo grado, ecc.)¹⁵⁴, purché dispongano di idonee strutture all'estero, ai quali andrebbero aggiunti le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero, i fondi interprofessionali, le camere di commercio e le Onlus. Ovviamente i soggetti che hanno maggiori possibilità di svolgere questo servizio sono le agenzie private per il lavoro internazionali e quelle italiane che hanno sedi all'estero, ma andrebbero abilitate anche quelle strutture di utilità sociale che hanno una lunga e strutturata presenza, di tipo volontario, nei paesi di origine.

Le norme per il rilascio del permesso temporaneo di soggiorno per la ricerca del lavoro a favore dei candidati selezionati dai servizi pubblici e privati per l'impiego andrebbero semplificate. Il permesso temporaneo dovrebbe avere durata massima di sei mesi: si prevede in particolare l'obbligo da parte dell'intermediario pubblico o privato di garantire la disponibilità da parte dello lavoratore straniero di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e anche per il ritorno nel paese di provenienza, salvo che se ne faccia carico personalmente. È necessario inoltre l'impegno sottoscritto dal lavoratore straniero a rimpatriare in caso di mancata assunzione. Tra i titoli preferenziali per il rilascio del visto, una sufficiente conoscenza della lingua italiana, al cui apprendimento lo straniero potrà provvedere rivolgendosi alle rappresentanze diplomatiche o agli stessi intermediari, cui spetterà l'organizzazione di corsi base.

7.2 L'integrazione sociale e lavorativa in Italia: un faticoso percorso a ostacoli. Serve una maggiore proporzionalità

La legge Bossi-Fini del 2002 è evidentemente incentrata sulla lotta all'immigrazione irregolare e sulle restrizioni agli ingressi, eludendo sia la questione dell'integrazione che quella relativa alla programmazione di un'immigrazione regolare per motivi di lavoro. A partire dalla seconda metà degli anni 2000¹⁵⁵, anche in Italia si è assistito a un processo di una graduale ridefinizione del concetto di integrazione in senso sempre più neo-assimilazionista, con un'enfasi crescente sulla necessità di stabilire un quadro di regole e valori di riferimento a cui gli immigrati dovrebbero aderire. Un primo passo in questa direzione è stata la cosiddetta "Carta dei valori dell'integrazione e della cittadinanza", redatta da un comitato scientifico nominato dall'allora ministro dell'interno Giuliano Amato, e che, nelle intenzioni del ministro avrebbe dovuto inserirsi nel quadro di una riforma più generale dei criteri di accesso alla cittadinanza¹⁵⁶. L'orientamento dei governi successivi ha invece privilegiato il contrasto dell'immigrazione irregolare, senza dedicare spazio alla tematica dell'integrazione.

¹⁵⁴ I soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, di cui agli articoli 4 e 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150; i centri per l'impiego di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150; i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388; le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero e il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) che rispondano a requisiti minimi di solidità economica e organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori nelle attività d'intermediazione all'estero.

¹⁵⁵ v. T. Caponio, in *Rapporto FIERI per CNEL*, op. cit., pp. 52 e ss.

¹⁵⁶ v. il disegno di legge delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero del 2007 proposto dai ministri Amato e Ferrero, che non ha poi trovato attuazione.

7.2.1 Accordo di integrazione inefficace, tasso di soggiorno iniqua, capacità reddituale eccessivamente rigida

Il quarto governo Berlusconi ha introdotto nel pacchetto sicurezza del 2009 (legge n.94/2009) il cosiddetto “**Accordo di integrazione**”, il cui regolamento di attuazione è diventato operativo solo dal marzo 2012¹⁵⁷: si tratta di un accordo che gli stranieri neo-arrivati, di età superiore ai 16 anni, devono sottoscrivere all’atto del rilascio del primo permesso di soggiorno. L’accordo in questione delinea un percorso d’integrazione obbligatorio che lo porta a rispettare alcuni obblighi e a raggiungere specifici obiettivi di integrazione da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno e rappresenta la condizione necessaria per il successivo rinnovo di quest’ultimo. L’integrazione viene dunque legata alla sicurezza e l’accordo serve a dividere nettamente l’immigrazione sicura e controllata da quella irregolare che va repressa duramente, come dimostra l’introduzione del reato di immigrazione clandestina.

Come si legge sul sito del Ministero dell’interno, “l’accordo è articolato per crediti, ha la durata di due anni ed è prorogabile di uno. In rappresentanza dello Stato è firmato dal Prefetto o da un suo delegato così da garantire l’impegno delle istituzioni a sostegno del processo di integrazione dello straniero attraverso ogni idonea iniziativa. Con sua la sottoscrizione invece lo straniero si impegna ad acquisire un livello adeguato di conoscenza della lingua italiana parlata (equivalente almeno al livello A2 di cui al quadro comune europeo di riferimento), una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica, della cultura civica e della vita civile in Italia (con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e degli obblighi fiscali) e, laddove presenti, a garantire l’adempimento dell’obbligo di istruzione da parte dei figli minori. Per considerare adempiuto l’accordo, all’atto della verifica, lo straniero dovrà conseguire almeno trenta crediti che ricomprendano obbligatoriamente i suddetti livelli minimi di conoscenza della lingua italiana e della vita civile e sociale in Italia. All’atto della sottoscrizione vengono attribuiti allo straniero 16 crediti che corrispondono al livello A1 di conoscenza della lingua italiana parlata ed a conoscenze di base di formazione civica e le informazioni sulla vita civile in Italia e, al fine di favorire questo percorso di formazione, allo straniero viene fornita la possibilità di frequentare, entro 90 giorni dalla data della sottoscrizione, un corso gratuito di formazione civica della durata complessiva di 10 ore presso i Centri di Istruzione per gli Adulti (CPIA) o i Centri Territoriali Permanenti (CTP). Un mese prima dello scadere del biennio – e dell’eventuale anno aggiuntivo di proroga – lo sportello unico della prefettura competente avvierà le procedure di verifica dell’accordo richiedendo allo straniero la documentazione necessaria ad ottenere il riconoscimento dei crediti o, in assenza della predetta documentazione, provvederà ad accertare i livelli di conoscenza richiesti attraverso un apposito test svolto a cura dello sportello medesimo. In alcuni casi - come, ad esempio, l’aver commesso reato o gravi violazioni della legge - i crediti potranno anche esser decurtati e/o persi. Se il numero di crediti finali sarà pari o superiore alla soglia di adempimento, fissata – come detto - in trenta crediti, è decretata l’estinzione dell’accordo per adempimento con rilascio del relativo attestato”. La stessa legge n. 94/2009 ha introdotto il requisito del superamento di un test di lingua italiana anche ai fini dell’ottenimento del permesso di soggiorno per lungo residenti o carta di soggiorno.

A distanza di anni, gli esiti di questo approccio sono ancora incerti. L’integrazione viene ancora concepita come un insieme di profili legati alla sicurezza più che all’inclusione, senza un impianto generale che garantisca pienamente una formazione civica, linguistica e culturale. Lo stesso numero di ore previste per l’insegnamento della lingua italiana e il livello A2 di conoscenza della lingua parlata risultano limitati se confrontati con altri paesi. La disciplina dei corsi d’integrazione in Germania prevede il raggiungimento del livello B2 dopo 600 ore di lezione. La sessione di formazione civica in Italia ha durata non inferiore a cinque e non superiore a dieci ore mentre in Germania sono previsti corsi su valori, diritto, cultura della società di 45 ore. E quelle poche ore dovrebbero bastare allo straniero per dimostrare di conoscere non solo i principi fondamentali della Costituzione della Repubblica italiana ma anche l’organizzazione e il funzionamento delle istituzioni pubbliche (sanità, scuola, servizi sociali, lavoro e obblighi fiscali). L’attuazione delle misure previste, infine, si è limitata all’istituzione di corsi di lingua nell’ambito delle competenze spettanti a Regioni ed enti locali senza tener conto delle reali esigenze delle comunità straniere presente nei rispettivi territori e senza strumenti di monitoraggio per la valutazione dei risultati conseguiti.

L’accordo di integrazione appare come un atto in cui, pur sottoscritto da entrambe le parti, solo un unico soggetto è chiamato a impegnarsi, lo straniero, mentre gli impegni dello Stato prevedono in sostanza solo la creazione di sessioni di apprendimento della lingua ed educazione civica. Un impegno reale dello stato

¹⁵⁷ Regolamento concernente la disciplina dell’accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato”, emanato con D.P.R. 14 settembre 2011, n.179 ai sensi dell’articolo 4 bis del T. U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Dlgs 286/1998),

nei confronti delle persone immigrate dovrebbe invece garantire, più concretamente, l'eguaglianza e promuovere lo sviluppo di chiunque si trovi a vivere sul territorio estendendo i diritti sociali promuovendo percorsi di integrazione che portino a un'effettiva e piena partecipazione alla vita del Paese. Il punto da cui ripartire è la consapevolezza che la conoscenza della lingua non è un indicatore a sé stante, ma una competenza che permette di comprendere e farsi comprendere e che dà accesso al lavoro, alle forme partecipative, alla vita pubblica, sociale e politica e rappresenta il primo canale di costruzione di una propria rete relazionale.

Sempre nel 2009 è stato introdotto un altro elemento fortemente percepito come afflittivo per gli stranieri residenti nel nostro paese: la "**tassa di soggiorno**", e cioè il contributo altissimo da pagare per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno¹⁵⁸: 80 euro per i permessi di soggiorno di durata superiore a tre mesi e inferiore o pari a un anno; 100 euro per i permessi di soggiorno di durata superiore a un anno e inferiore o pari a due anni; 200 euro per il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e per i richiedenti che siano dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia (T.U., art. 27, c. 1, lett. a.). L'importo richiesto per il rilascio del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti era quasi otto volte superiore all'importo dovuto per ottenere la carta di identità nazionale elettronica e ben quasi 40 volte superiore a quello dovuto per il rilascio della carta di identità cartacea. A maggio 2016 Il TAR del Lazio, con sentenza n. 06095/2016, in merito al ricorso presentato dal patronato Inca e Cgil ha cancellato tale tassa. Nel 2015 si era già espressa in merito la Corte di giustizia Ue¹⁵⁹ affermando che, sebbene gli Stati membri godano di un margine di discrezionalità nella determinazione di importi da pagare in occasione del rilascio del titolo di soggiorno, tale discrezionalità deve, tuttavia, essere esercitata nel rispetto del principio di proporzionalità al fine di non pregiudicare l'effetto utile della direttiva 2003/109, il cui scopo principale è quello di consentire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri e che, in "osservanza del principio di proporzionalità, il livello cui sono fissati detti contributi non deve avere né per scopo, né per effetto di creare un ostacolo al conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo".

Per conservare il permesso di soggiorno, inoltre, il cittadino straniero deve dimostrare di avere gli stessi requisiti dell'ingresso, che sono prevalentemente legati ad una **capacità reddituale** (per il lavoro il reddito è quello derivante dal rapporto di lavoro; per il ricongiungimento familiare è richiesto un reddito determinato in rapporto all'assegno sociale annuo, aumentato a seconda del numero di familiari; per gli studenti è richiesto un reddito minimo e la copertura assicurativa, ecc.). Così ad ogni rinnovo del permesso di soggiorno lo Stato chiede al cittadino straniero, anche se soggiornante da anni sul territorio nazionale, di dimostrare di avere un lavoro e/o un determinato reddito. Pretesa che, secondo l'Asgi¹⁶⁰, "a maggior ragione in un periodo di gravissima crisi economica mondiale, si ripercuote negativamente sulla condizione del cittadino straniero, limitando o negando la sua regolarità di soggiorno ed inducendo, in generale, una forte precarizzazione". Nessuna rilevanza (se non in pochi casi particolari) è attribuita alla durata della presenza in Italia del cittadino straniero e alla esistenza di indici di integrazione, quali l'esistenza di un rapporto di lavoro, sia pur irregolare, o di solidi legami familiari.

Anche per quanto riguarda le **condizioni reddituali e alloggiative** previste per l'esercizio del diritto al ricongiungimento, ad esempio, i criteri sono valutati con particolare rigore dall'amministrazione, senza alcuna applicazione del principio di proporzionalità: la mancanza di qualche metro quadro in una determinata abitazione può essere ostativa al ricongiungimento, benché la soluzione abitativa non possa considerarsi inadeguata così come la mancanza di pochi euro mette in discussione il diritto fondamentale all'unità familiare.

Il Testo unico sull'immigrazione prevede che il reddito per accedere al "permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo" debba essere "non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale". Per determinarlo si tiene conto anche del reddito annuo complessivo dei familiari conviventi con chi presenta la domanda. Per il 2016, l'importo dell'assegno sociale è stato fissato a 5.824,91 euro, quindi 5.824,91 euro è il reddito minimo annuale che dovrà dimostrare chi chiede la carta di soggiorno per sé mentre l'importo cambia se la richiesta riguarda anche altri familiari¹⁶¹. Per comprendere meglio le difficoltà legate al raggiungimento della soglia di reddito

¹⁵⁸ introdotto sempre nel 2009 e preteso a partire dal 2011 con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 ottobre 2011: *Contributo per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno*.

¹⁵⁹ Con sentenza del 2 settembre 2015.

¹⁶⁰ v. il documento dell'Associazione studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), *Programma di riforme in materia di immigrazione, diritto degli stranieri, asilo e cittadinanza per la legislatura 2013-2018*, gennaio 2013, p. 7.

¹⁶¹ Richiedente + 1 familiare: 8.737,36 euro; Richiedente + 2 familiari: 11.649,82 euro; Richiedente + 3 familiari: 14.562,27 euro; Richiedente + 4 familiari: 17.474,73 euro; Richiedente + 2 o più figli che hanno meno di 14 anni:

minimo necessario, vanno tenuti presenti i dati esposti in precedenza¹⁶² che dimostrano che è maggiore la presenza di lavoratori part-time tra gli immigrati (29,7%) rispetto agli italiani (16,9%), soprattutto tra le donne. Il fenomeno è determinato dalla maggiore presenza di part-time involontario: quote elevate di lavoratori a tempo parziale involontario, soprattutto tra i lavoratori maschi, segnalano possibili fenomeni di lavoro grigio e cioè di lavoratori che sono retribuiti per un numero minore di ore rispetto a quelle effettivamente lavorate (i falsi part-time) oppure di lavoro nero parziale (una parte dello stipendio è pagata in modo irregolare).

Da quanto delineato dalla normativa, lo straniero appare, secondo ASGI, un mero soggetto passivo, assoggettato a un controllo autoritario e pertanto non inclusivo, mentre lo Stato e gli altri pubblici poteri non sono vincolati a svolgere alcun intervento di promozione sociale di medio e lungo periodo, contrariamente a quanto avviene nel resto dell'Europa. L'associazione propone dunque l'eliminazione di ogni automatismo preclusivo al mantenimento del titolo di soggiorno o al ricongiungimento familiare, l'individuazione di **criteri di proporzionalità** tenendo conto della situazione personale complessiva dell'interessato e l'abrogazione dell'accordo di integrazione da sostituire con percorsi, su base volontaria, di apprendimento degli elementi di conoscenza della società italiana e dell'ordinamento giuridico europeo ed italiano e/o di partecipazione a programmi e progetti di volontariato sociale e/o di studio o formazione professionale e/o di elementi utili all'accesso al lavoro, all'alloggio e ai servizi sociali.

7.2.2 Ripartire dal territorio: investire i Comuni di nuove competenze

Sempre nell'ottica di una effettiva equiparazione tra cittadini italiani e cittadini stranieri residenti in Italia, in più sedi si è proposto il graduale trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative concernenti le domande di rilascio, di rinnovo e di conversione di ogni tipo di titolo di soggiorno, da rilasciarsi sulla base di documentazione tassativa uguale su tutto il territorio italiano e previo nullaosta dell'autorità di pubblica sicurezza, analogamente a come avviene oggi per il rilascio della carta di identità o del passaporto da parte dei Comuni. Ciò comporterebbe un cambio simbolico nell'approccio alla materia, privilegiando l'aspetto amministrativo e non più quello della sicurezza, ma soprattutto verrebbe coinvolta la rete comunale diffusa capillarmente su tutto il territorio. Una scelta di questo tipo andrebbe però supportata da risorse aggiuntive e investimenti adeguati e comporterebbe una riorganizzazione complessiva degli uffici che sul territorio hanno competenza in materia.

Il disegno di legge delega Amato Ferrero del 2007 proponeva “anche con una riorganizzazione degli Sportelli unici per l'immigrazione istituiti presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo attraverso forme di supporto e collaborazione alle loro attività da parte degli enti pubblici nazionali, degli enti locali, delle associazioni di datori di lavoro, di lavoratori, nonché di associazioni di promozione sociale del volontariato e della cooperazione”. La direzione della proposta andava verso il rafforzamento del ruolo degli enti locali e del peso del territorio nella gestione amministrativa in materia di immigrazione e di condizione dello straniero. Ma proprio per perseguire quell'obiettivo, fondamentale per una visione nuova delle politiche pubbliche dell'immigrazione declinate a partire dai territori, la competenza sui titoli di soggiorni dovrebbe gradualmente passare dalle Prefetture ai Comuni, con la creazione di Sportelli unici per l'immigrazione a livello comunale¹⁶³, dotati di personale adeguatamente formato, in modo da decentrare man mano tutte le funzioni amministrative in materia e non solo, evidentemente in collegamento con questure e rappresentanze consolari italiane all'estero. Si pensi alla gestione delle pratiche d'ingresso dei lavoratori stranieri: come suggerito dall'Asgi, “lo Sportello unico del Comune si occuperebbe di rilasciare nulla-osta al lavoro in collegamento con il Centro per l'impiego, con la Questura, il consolato italiano all'estero e l'Agenzia per le entrate e allo stesso Sportello unico comunale il datore di lavoro dovrebbe riferire le comunicazioni concernenti il lavoratore straniero”.

Un primo passo in questa direzione potrebbe essere, da parte dei Comuni, l'istituzione di un desk di servizi per l'immigrazione, già presente in alcuni territori a livello comunale o provinciale e spesso legato ai

11.649,82 euro; Richiedente +1 familiare + 2 o più figli che hanno meno di 14 anni: 14.562,27 euro; Richiedente + 2 familiari + 2 o più figli che hanno meno di 14 anni: 17.474,73 euro.

¹⁶² par. 3.1.2. alle pp. ???

¹⁶³ v. la proposta avanzata dall'Asgi nel documento *Osservazioni sul disegno di legge delega al governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero* nel testo presentato alla Camera dei Deputati il 30 luglio 2007 (A. C. 2976), del 26 ottobre 2007, pp. 6-8.

centri per l'impiego, rivolto ai cittadini immigrati presenti sul territorio in grado di offrire informazioni, orientamento in merito a diritti e doveri di cittadinanza, accesso ai servizi sociali, sanitari, scolastici, percorsi di istruzione e di formazione professionale, riconoscimento dei titoli di studio e delle abilità individuali al fine del conseguimento della qualifica o del diploma professionale senza la necessità di frequentare corsi inutili se si è già formati, corsi di lingua italiana; e supporto in merito alle pratiche amministrative (richiesta, rinnovo o conversione del permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare, carta di soggiorno, cittadinanza), anche in collaborazione con associazioni e terzo settore. Sempre al Comune spetterebbe il coordinamento dei corsi di apprendimento della lingua italiana, da svolgersi attraverso gli istituti scolastici pubblici e privati presenti sul territorio, mentre la formazione professionale rimarrebbe affidata ai Centri per l'impiego come parte delle politiche attive erogate, prevedendo però uno sportello dedicato ai cittadini stranieri con personale adeguatamente formato (indispensabile la presenza di mediatori linguistici).

Un'altra proposta può riguardare un livello ancora più capillare nel territorio ed è tra le più interessanti sperimentate in alcune città italiane: l'istituzione della figura del "mediatore di quartiere", e cioè un servizio di sportello per l'ascolto territoriale, che offre attività di orientamento e consulenza legale per cittadini stranieri, ma soprattutto prova a individuare i nodi che possono rappresentare degli effettivi ostacoli all'integrazione sociale, intervenendo nella risoluzione di controversie e aumentando la possibilità di dialogo tra i membri della comunità¹⁶⁴.

7.2.3 Pensioni degli stranieri e social free riding: 3 miliardi di euro versati dagli immigrati e mai riscossi

Vi è un altro esempio evidente di come, a partire dagli anni 2000, si sia attuato nel nostro paese un atteggiamento sempre più restrittivo delle politiche nei confronti degli immigrati. I lavoratori extracomunitari che lavorano regolarmente in Italia come dipendenti, autonomi, parasubordinati, liberi professionisti e imprenditori, hanno la possibilità di ottenere, con il versamento dei contributi previdenziali, le stesse prestazioni pensionistiche previste per i lavoratori italiani. Se si desidera tornare nel proprio paese di origine si può richiedere il riconoscimento dei contributi già versati in Italia. Ciò è previsto nel caso in cui esista una convenzione internazionale tra l'Italia e quel paese. Tali convenzioni permettono ad ogni paese di liquidare la pensione in base alla propria legislazione nazionale. A tal fine il diritto alla pensione si valuta considerando i contributi versati presso tutti gli stati, purché non sovrapposti.

Prima dell'entrata in vigore della legge Bossi-Fini del 2002, per i lavoratori extracomunitari che rimpatriavano definitivamente, veniva riconosciuto – laddove fosse regolare la documentazione e ci fossero i requisiti, tra i quali il rientro definitivo ante 10 settembre 2002 – a prescindere da accordi di reciprocità tra l'Italia e il loro Paese, il diritto a ottenere il rimborso dei contributi versati fino a quel momento (Legge n.335/1995 art.3, comma 13). Nel 2002 tale facoltà è stata eliminata. Ai lavoratori rimpatriati spetta la liquidazione di una prestazione pensionistica anche in presenza del mancato raggiungimento del requisito minimo, richiesto dalla Legge 335/95, di 5 anni di contribuzione al raggiungimento dell'età di 66 anni e 3 mesi.

Il presidente dell'Inps Tito Boeri nel settembre 2015 ha presentato il rapporto *Worldwide Inps* in cui ha spiegato il fenomeno del *social free riding* e cioè quanto accade agli immigrati che versano contributi in Italia e poi rientrano al paese d'origine senza che possano essere liquidate le pensioni dall'Inps. La legge distingue due situazioni: - il lavoratore straniero rimpatriato, con contribuzione prima del 1° gennaio 1996, per ottenere una prestazione pensionistica deve raggiungere, oltre ai requisiti anagrafici, anche i requisiti assicurativi e contributivi richiesti per la generalità dei lavoratori; - i nuovi assicurati dal 1° gennaio 1996 possono beneficiare di una pensione di vecchiaia (con esclusione della pensione anticipata) al compimento dell'età di 66 anni (più i mesi di adeguamento alla speranza di vita), anche in deroga ai minimi contributivi.

Le persone con cittadinanza non italiana nate prima del 1949, con contribuzione Inps, che non hanno sin qui ricevuto (loro o superstiti) prestazioni previdenziali Inps e non hanno ricevuto rimborso della decontribuzione, sono 198.430 (su 927.448, quindi il 21%) e hanno versato contributi che, capitalizzati in base alle regole del contributivo, valgono oggi oltre 3 miliardi di euro. Ci sono poi i lavoratori nati tra il 1949 e il 1981 i quali non sono ancora arrivati a maturare i requisiti di vecchiaia. Ci sono 4,2 milioni di posizioni contributive ante 96, dunque, soggette ai requisiti contributivi minimi. Queste posizioni hanno sin qui erogato contributi

¹⁶⁴ V. V. Brinis, *La paura di accogliere dal contesto nazionale a quello locale*, in (i)bidem, n. 5, gennaio 2016.

che, capitalizzati, valgono oltre 56 miliardi. Se il 21% non prende pensioni, abbiamo già oggi circa 12 miliardi di montante contributivo che non darà luogo a pensioni”. Sempre secondo Boeri, gli stranieri versano mediamente contributi annui tra i 7 e gli 8 miliardi. Se anche solo il 5% (rispetto al 21% riscontrato sui nati ante 1949) di questi contributi non dà luogo a prestazioni, si ha un flusso di *free riding* annuale di circa 375 milioni di Euro, che si capitalizza nel corso del tempo.

La proposta di Boeri è di utilizzare quei soldi per farne un fondo di investimento sulle politiche dell'integrazione degli immigrati. La reintroduzione della possibilità di ottenere il rimborso dei contributi versati fino al momento in cui lo straniero decide di tornare definitivamente nel proprio Paese metterebbe fine a tale iniquità, anche in considerazione della continua mobilità dei progetti migratori e delle condizioni molto variabili del mercato del lavoro nel nostro Paese. Andrebbe dunque previsto che il lavoratore straniero che lasci il territorio nazionale conservi tutti i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati e possa goderne, al verificarsi della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente, anche in deroga al requisito dell'anzianità contributiva mini-ma di vent'anni. Questa soluzione, pur garantendo al lavoratore straniero una prestazione a fronte dei propri versamenti, evita all'istituto di previdenza l'esborso di risorse tali da avere un potenziale, sensibile impatto sui suoi conti; esborso che si verificherebbe nel caso fossero i contributi accumulati ad essere trasferiti in toto al lavoratore straniero o al sistema previdenziale del suo paese. Inoltre, questa soluzione è allineata a quanto previsto dal coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dell'Unione europea (Regolamenti CE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 988/2009 e n. 883/2004), che non prevede più il trasferimento dei contributi bensì l'erogazione di una prestazione pro-rata da parte di ciascuno stato membro dove il lavoratore ha prestato la propria opera.

7.2.4. Le rimesse

Come risulta dai dati sviluppati nel paragrafo 4.12, secondo i dati della Banca d'Italia le rimesse degli immigrati trasferite dall'Italia ai paesi d'origine attraverso i canali ufficiali sono aumentate da 0,8 miliardi del 1995 a 7,4 miliardi del 2011, per diminuire a 5,3 miliardi del 2015 (flessione da addebitare principalmente al crollo di quelle verso la Cina, determinate anche dagli effetti di una indagine della polizia tributaria sul trasferimento di denaro). Le rimesse trasferite attraverso canali informali fanno aumentare l'importo totale tra il 10% e il 30%, a seconda del modello di stima adottato. Esse rappresentano in molti paesi in via di sviluppo la più grande forma di finanziamento e di miglioramento delle condizioni di vita.

Anche nel caso delle rimesse, il cittadino straniero è costretto a subire un trattamento iniquo: i costi connessi al trasferimento di denaro - e cioè la commissione pagata al momento dell'invio della rimessa, quella pagata al momento della ricezione e il margine sul tasso di cambio applicato dall'operatore nel momento in cui il denaro ricevuto dall'estero è cambiato in valuta locale - sono altissimi, nonostante si registri una riduzione negli ultimi anni, dovuta principalmente all'aumento degli operatori che forniscono il servizio e al ricorso a nuovi prodotti. Gli operatori di trasferimento monetario gestiscono oltre il 90% del mercato del trasferimento delle rimesse, a cui si aggiungono i sistemi postali e bancari. Ma come dimostra il monitoraggio del sito *mandasoldiacasa.it*, gestito dal CeSpi (Centro Studi di Politica Internazionale) e certificato dalla Banca Mondiale¹⁶⁵, proprio il canale bancario rappresenta lo strumento in assoluto meno costoso.

Nel 2009, durante il G8 dell'Aquila, ci si è prefissi lo scopo di dimezzare il costo medio globale di trasferimento delle rimesse dal 10% al 5% in 5 anni (obiettivo “5x5”). Il processo è in atto, e in Italia alcuni primi risultati sembrano evidenti: complessivamente fra settembre 2009 e settembre 2014 la riduzione dei costi medi di invio delle rimesse dall'Italia, che ha raggiunto in alcuni casi anche il 2%, ha permesso ai migranti di risparmiare e liberare risorse complessive per un importo superiore ai 160 milioni di euro.

Tuttavia, il raggiungimento dell'obiettivo richiede di proseguire nel processo e, come si sottolinea nel citato rapporto Ismu¹⁶⁶, occorrerebbe un ulteriore rafforzamento della partnership, a livello bilaterale e multilaterale, fra i paesi di origine e di destinazione, una migliore regolamentazione del mercato insieme a campagne di informazione riguardo ai più efficienti canali di trasferimento, favorendo l'accesso al sistema bancario da parte di quanti ancora ne sono esclusi.

¹⁶⁵ http://www.mandasoldiacasa.it/sites/default/files/Analisi%20dati_nov_14_ITA_def.pdf

¹⁶⁶ v. rapporto ISMU, op. cit., pp. 30 e ss.

7.2.5. Partecipazione e cittadinanza

Non si può parlare di integrazione senza affrontare la sfera della cittadinanza e l'insieme dei diritti che garantiscono la piena partecipazione di un individuo in una società democratica.

Negli ultimi anni si è registrato in Italia un aumento significativo degli immigrati che riescono ad acquisire la **cittadinanza italiana**¹⁶⁷: nel 2000 non superavano le 10mila unità, nel 2008 si attestavano sui 54mila fino a raggiungere le 178 mila unità nel 2015, pari al 3,5% del totale degli stranieri. L'incremento delle domande si spiega principalmente poiché, essendo l'Italia un paese di immigrazione da tempi recenti, solo negli ultimi anni sono stati raggiunti i requisiti, molto severi se confrontati con altri paesi europei¹⁶⁸, previsti dalla legislazione attualmente in vigore: la richiesta, infatti, può essere effettuata dopo dieci anni di residenza legale in Italia, ridotti a cinque anni per chi ha ricevuto lo status di apolide o di rifugiato e a quattro anni per i cittadini di paesi Ue. Oppure dallo straniero nato e residente in Italia senza interruzioni fino ai diciotto anni il quale dichiara, entro il compimento del diciannovesimo anno, di voler acquistare la cittadinanza italiana.

I tempi di attesa, tuttavia, sono lunghissimi e si aggirano o superano i quattro anni, mentre la normativa prevede un periodo di attesa massimo di 760 giorni. Per far fronte alle richieste sono state adottate alcune misure amministrative per semplificare le procedure di acquisto e concessione della cittadinanza, grazie alle quali è stato possibile raddoppiare il numero delle istanze definite. Tra queste l'implementazione del sistema informatizzato di cittadinanza per l'emanazione dei decreti collettivi a cui segue l'invio dei singoli provvedimenti alle prefetture e la notifica agli interessati con modalità informatiche.

Negli ultimi anni è anche cresciuta la consapevolezza, da parte soprattutto delle seconde e terze generazioni, di quanto fosse tortuoso e penalizzante il percorso per accedere alla cittadinanza italiana. Una serie di associazioni si sono unite dando vita a numerose campagne ed è stata depositata il 6 marzo 2012 alla Camera dei deputati una proposta di legge di iniziativa popolare alla base della campagna "L'Italia sono anch'io" promossa da 22 organizzazioni sociali e sindacali per una riforma del diritto di cittadinanza che prevedeva che anche i bambini nati in Italia da genitori stranieri regolari potessero essere cittadini italiani. Nel corso dell'attuale legislatura è stato avviato l'esame della proposta di legge.

Il 13 ottobre 2015 la Camera ha approvato un testo unificato sull'acquisto della cittadinanza da parte dei minori, modificando la legge 5 febbraio 1992, n. 91 sulla cittadinanza superando il criterio dello *ius sanguinis*. Si prevede una nuova fattispecie di acquisto della cittadinanza italiana per nascita (c.d. *ius soli*) e in seguito a un percorso scolastico (c.d. *ius culturae*). In particolare, acquista la cittadinanza per nascita chi è nato nel territorio della Repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia titolare del diritto di soggiorno permanente o in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. In tal caso, la cittadinanza si acquista mediante dichiarazione di volontà espressa da un genitore o da chi esercita la responsabilità genitoriale all'ufficiale dello stato civile del comune di residenza del minore, entro il compimento della maggiore età dell'interessato. Entro due anni dal raggiungimento della maggiore età, l'interessato può rinunciare alla cittadinanza acquisita, purché sia in possesso di altra cittadinanza, o, laddove non sia stata espressa dal genitore, può fare richiesta all'ufficiale di stato civile di acquistare la cittadinanza italiana. La seconda fattispecie di acquisto della cittadinanza riguarda il minore straniero, che sia nato in Italia o vi abbia fatto ingresso entro il compimento del dodicesimo anno di età, che abbia frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, per almeno cinque anni nel territorio nazionale uno o più cicli presso istituti appartenenti al sistema nazionale di istruzione o percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali idonei al conseguimento di una qualifica professionale.

Oltre a queste ipotesi, che configurano un diritto all'acquisto della cittadinanza, la proposta introduce un ulteriore caso di concessione della cittadinanza (cd. naturalizzazione), che ha carattere discrezionale, per lo straniero che ha fatto ingresso nel territorio nazionale prima del compimento della maggiore età, ivi legalmente residente da almeno sei anni, che ha frequentato regolarmente, ai sensi della normativa vigente, nel medesimo territorio, un ciclo scolastico, con il conseguimento del titolo conclusivo, presso gli istituti scolastici appartenenti al sistema nazionale di istruzione, ovvero un percorso di istruzione e formazione professionale con il conseguimento di una qualifica professionale. È previsto l'obbligo per gli ufficiali di anagrafe di comunicare, nei sei mesi precedenti il compimento della maggiore età, ai residenti di cittadinanza straniera la facoltà di acquisto del diritto di cittadinanza per *ius soli* o *ius culturae*, con indicazione dei relativi presupposti e delle modalità di acquisto ed è attribuita ai comuni, in collaborazione con gli istituti scolastici, la promozione in

¹⁶⁷ v. sopra, par. 4.5.

¹⁶⁸ Per un'analisi comparata sull'acquisizione della cittadinanza in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna v. il dossier della Camera dei deputati: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/MLC17004.htm>

favore di tutti i minori di iniziative di educazione alla conoscenza e alla consapevolezza dei diritti e dei doveri legati alla cittadinanza e di una giornata dedicata alla ufficializzazione dei nuovi cittadini.

Nella prima stesura approvata dalla commissione affari costituzionali della Camera, si riconosceva la cittadinanza italiana a chi è “nato nel territorio della repubblica da genitori stranieri, di cui almeno uno sia residente legalmente in Italia, senza interruzioni, da almeno cinque anni, antecedenti alla nascita”. Si prevedeva inoltre l’acquisizione anche per chi è nato in Italia da genitori stranieri di cui “almeno uno sia nato in Italia e ivi risieda legalmente, senza interruzioni, da almeno un anno, antecedente alla nascita del figlio”. Nella versione della legge, approdata al Senato, l’ambito è stato ristretto¹⁶⁹ perché non basta la residenza legale: i genitori del bambino che chiede la cittadinanza devono avere il permesso di soggiorno a tempo indeterminato che può essere richiesto solo da chi possiede un permesso di soggiorno da almeno cinque anni e può dimostrare di avere un reddito minimo non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale e un alloggio adeguato come metro per valutare il grado di integrazione di una famiglia.

Un altro passaggio è necessario per una effettiva integrazione nei territori dei cittadini stranieri residenti nel nostro paese: al di là delle forme di partecipazione che ogni Statuto comunale può prevedere, occorre rafforzare **l’elettorato attivo e passivo nelle elezioni dei Comuni e delle Città metropolitane**¹⁷⁰. L’elettorato alle elezioni comunali è già previsto dal D. Lgs. 12 aprile 1996, n. 197 in attuazione delle norme dell’Unione europea che lo prevedono per i cittadini degli altri Paesi membri dell’UE che risiedono nel territorio della Repubblica e richiedano di iscriversi in apposita lista elettorale aggiunta nel Comune di residenza. Come proposto dall’Asgi, occorre prevedere che tale facoltà venga attribuita, nei Comuni e nelle Città metropolitane, “anche agli apolidi e ai cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia da almeno 5 anni, secondo le medesime norme e condizioni previste per i cittadini degli Stati membri dell’Unione europea. Senza alcuna revisione costituzionale ciò può avvenire con norme legislative ordinarie che tolgano la riserva italiana alla ratifica della lettera C della parte I della Convenzione sulla partecipazione europea degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992 (ratificata e resa esecutiva con L. 8 marzo 1994, n. 203), che prevede il voto amministrativo attivo e passivo agli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno 5 anni”.

7.2.6 Per chi non ce la fa, l’alternativa del “rimpatrio volontario assistito”

Secondo quanto riportato dal Ministro dell’interno, i rimpatri volontari assistiti nel 2015 sono stati 411. La misura del Ritorno Volontario Assistito (RVA) è la possibilità che viene offerta ai cittadini dei paesi terzi presenti nei paesi UE di ricevere aiuto per ritornare in modo volontario e consapevole nel proprio paese di origine in condizioni di sicurezza e con un’assistenza adeguata. È prevista dalla Direttiva UE Rimpatri del 2008 e regolata in Italia dalla L. 129/11 e dalle relative Linee Guida. Tutte le persone che beneficiano dei programmi di RVA rinunciano al loro status e quindi all’eventuale permesso di soggiorno o alla richiesta di protezione internazionale, se avviata, ma non sono oggetto di divieti al reingresso regolare in Italia. Tali programmi sono finanziati, al momento, attraverso il Fondo europeo per i rimpatri.

A giugno 2015 si è chiuso il primo ciclo di programmazione del Fondo Solidarietà e Gestione dei Flussi Migratori che, in Italia, ha coinciso con la costruzione di un sistema per l’attuazione del Ritorno Volontario Assistito (RVA). Il significativo aumento registrato del ricorso alla misura e dell’intenzione di accedervi da parte di cittadini di paesi terzi è dovuto sia ad una maggior conoscenza dei servizi offerti dai programmi di ritorno, sia alla crisi economica che ha impedito a molti migranti di proseguire un positivo progetto migratorio in Italia. Il secondo ciclo prevede 5 progetti ammessi al finanziamento a valere sul Fondo europeo Asilo, Migrazione e Integrazione (Fami) 2014-2020, con l’obiettivo di realizzare interventi di rimpatrio volontario assistito a favore di circa 3.000 cittadini di Paesi terzi, insieme a misure di reintegrazione per favorire il processo di reinserimento dei rimpatriati nel Paese di origine. Le attività previste nell’ambito di ciascun progetto sono: l’individuazione dei potenziali destinatari e l’accompagnamento alla partenza dei destinatari ammissibili alla misura; la definizione di un piano individuale di reintegrazione per ciascuna persona rimpatriata; l’assi-

¹⁶⁹ v. le osservazioni dell’Asgi in merito: <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/10/La-riforma-della-cittadinanza-approvata-alla-Camera.pdf>

¹⁷⁰ v. ASGI, *Programma di riforme*, op. cit, pp. 23-25.

stenza in tutte le fasi del viaggio; l'e-rogazione di un contributo pre-partenza di prima sistemazione e l'erogazione di un contributo in beni e servizi nel paese di rimpatrio per l'attuazione del piano di reintegrazione; monitoraggio della reintegrazione.

Facilitare il rientro volontario in patria di chi vuole o è costretto ad abbandonare il proprio progetto migratorio è uno degli aspetti su cui investire in maniera più massiccia: oltre ad assicurare al migrante maggiori tutele, il sostegno, come proposto dall'Oim, potrebbe materializzarsi attraverso la attivazione di possibili spazi occupazionali nei paesi di origine anche alla luce delle competenze acquisite nel corso del soggiorno all'estero, creando un circuito virtuoso di esportazione di saperi, e in molti casi si restituirebbe dignità a una scelta spesso vissuta come fallimento.

7.3 L'accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale in Italia: approccio emergenziale vs percorsi concreti d'inclusione sociale e lavorativa?¹⁷¹

I primi anni '90 hanno visto l'arrivo in Italia di decine di migliaia di persone provenienti dall'Albania. È stato il primo impatto del nostro Paese con un flusso significativo di profughi. L'accoglienza fu gestita in via straordinaria, il sistema di asilo era ancora precario. L'emergenza Nord Africa del 2011 ha rappresentato un'altra tappa difficile nel cammino verso la creazione di un vero e proprio sistema, strutturato e capillare, in grado di offrire risposte a un fenomeno inarrestabile dai numeri in continuo aumento. Il quadro attuale scaturito dal flusso costantemente in crescita e maturato soprattutto grazie al recepimento della normativa europea in materia di asilo e accoglienza, mostra da un lato la messa a punto di un sistema e il superamento in atto dell'approccio emergenziale che ha caratterizzato i decenni scorsi, dall'altro il persistere di criticità e distorsioni. Nel 2015 sono stati 153.842 i profughi sbarcati sulle nostre coste e 69.500 sono stati gli arrivi registrati dal 1 gennaio al 1 luglio 2016, in linea con lo stesso periodo del 2015. Ma si pensi che nel 2011 erano state complessivamente poco più di 60.000 le persone sbarcate in Italia.

Pur non sottovalutando le enormi difficoltà che la situazione attuale presenta, legate al fenomeno epocale in atto e alla posizione di frontiera del nostro paese in un contesto politico caratterizzato da miopia, chiusura e prese di distanza irresponsabili di alcuni Stati europei, è necessario un cambio di approccio più netto: servono, anche per quanto riguarda le politiche d'inclusione di richiedenti asilo e rifugiati, politiche efficaci commisurate a quanto avviene nei singoli territori, con l'obiettivo di governare la realtà attuale, affrontarne la complessità e cogliere le opportunità che essa racchiude.

7.3.1 Il sistema nazionale di accoglienza. Alcuni dati

In Italia il diritto di asilo è garantito dall'art.10 comma 3 della Costituzione: "Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.". La condizione di rifugiato è definita dalla convenzione di Ginevra del 1951. Nell'articolo 1 della convenzione si legge che il rifugiato è una persona che "temendo a ragione di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di tale paese".

Il più recente intervento legislativo in materia risale al 2015 con l'attuazione delle due direttive europee sulle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale e sull'accoglienza di richiedenti e beneficiari¹⁷². Tra le principali novità introdotte, si prevede, al fine di facilitare l'accesso al mercato del

¹⁷¹ v. il contributo di Vitaliana Curigliano e Valentina Brinis, *Asilo, accoglienza, immigrazione:*

a che punto è l'Italia, in *I motivi delle migrazioni: giornale a più voci*, "I diritti dell'uomo", 1, 2016.

¹⁷² Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. (15G00158). Come descritto nell'articolo 1, il provvedimento stabilisce le norme relative all'accoglienza dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi richiedenti protezione internazionale nel territorio nazionale, comprese le frontiere e le relative zone di transito, nonché le acque territoriali, e dei loro familiari inclusi nella domanda di protezione internazionale.

Quanto alle norme precedenti: nel 1990, la Legge Martelli (L. 39/90) ha abolito la riserva geografica alla Convenzione di Ginevra del 1951 - che limitava il riconoscimento dello status ai rifugiati provenienti dall'Europa - e si è dotata di una

lavoro, che il permesso di soggiorno per richiesta asilo consenta di svolgere attività lavorativa trascorsi 60 giorni dalla domanda di protezione internazionale e non più sei mesi. Il permesso di soggiorno resta tuttavia non convertibile in un permesso per lavoro (art. 22). Rilevante è anche l'estensione da tre a sei mesi della validità del permesso di soggiorno per richiesta di asilo e la disposizione che prevede che la ricevuta attestante la richiesta di protezione internazionale sia valida come permesso di soggiorno temporaneo (art. 4). Con riferimento al domicilio, l'articolo 5 dispone che il richiedente debba comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza da riportare nella domanda di protezione internazionale, senza l'obbligo di presentare documentazione in merito.

La richiesta d'asilo viene esaminata dalle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, operanti su tutto il territorio nazionale, sulla base di un colloquio col richiedente e di altri elementi che dimostrino le circostanze di persecuzione o danno grave che ne hanno motivato la fuga. Durante l'attesa per l'esito della risposta, i richiedenti asilo hanno diritto all'accoglienza se non sono in possesso di mezzi di sostentamento propri. L'esame della domanda dovrebbe avvenire entro 30 giorni dalla richiesta e la decisione dovrebbe essere presa nei tre giorni successivi. Il tempo massimo di attesa previsto per legge è di 90 giorni per alcuni casi particolari. In realtà, il tempo medio registrato è di 6-9 mesi e può arrivare a superare i 12 mesi.

Secondo i dati del Ministero dell'interno, l'Italia nel 2015 ha avuto 83.970 richieste d'asilo, un aumento del 32% rispetto alle 63.456 del 2014. Su un totale di 71.117 decisioni prese, relative anche a domande precedenti al 2015, nel 41% dei casi sono state positive 3.555 persone (5%) hanno ottenuto lo status di rifugiato; 10.225 la protezione sussidiaria (14%) e 15.768 un permesso per ragioni umanitarie (22%), mentre le richieste respinte sono state 41.503 (58%), in netto aumento rispetto al 39% del 2014. Nei primi sei mesi del 2016 sono state presentate 40.512 richieste di asilo in Italia, il 58% in più rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Le commissioni d'asilo hanno esaminato 40.699 domande di protezione e i non riconoscimenti sono stati il 60%, un dato dunque costantemente in crescita rispetto agli anni precedenti.

Nonostante l'aumento consistente del numero di commissioni territoriali negli ultimi due anni, considerate le domande ancora in corso di esame, quelle presentate nei mesi scorsi e l'incremento del numero di arrivi del 2016, il carico di lavoro per ciascuna è tale da poter prevedere che le richieste non potranno essere evase in tempi ragionevoli. Inoltre, l'aumento dei dinieghi alle domande da parte delle commissioni si traduce in un aumento dei ricorsi in via giudiziaria. I ricorrenti continuano a essere ospitati all'interno del sistema d'accoglienza fino alla decisione del giudice: di conseguenza si allungano i tempi di permanenza nei centri, non si liberano posti per coloro che arrivano e fanno domanda d'asilo e occorre trovarne di nuovi in emergenza. Questa è la prima, e forse principale, criticità del nostro sistema d'accoglienza.

L'Italia, al 1 giugno 2016, secondo i dati del Ministero dell'interno, accoglieva 119.294 richiedenti asilo su tutto il territorio nazionale, circa 16.000 in più rispetto al 2015. Al 31 luglio 2016 le presenze sono risultate 139.724

La primissima fase consiste nel soccorso e nella prima assistenza dei migranti, soprattutto nei luoghi di sbarco. Tali funzioni continuano ad essere svolte nei centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa). Segue l'accoglienza vera e propria, articolata in tre tipologie di strutture distribuite su tutto il territorio nazionale: i centri governativi (Cara, Cda); i centri di accoglienza straordinaria (Cas); le strutture del circuito Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati).

normativa che ha regolato solo in parte la materia d'asilo. Nel 1998 la legge Martelli è stata poi sostituita dalla Legge Turco-Napolitano (D. Lgs. n. 286/98) sull'immigrazione, che, tuttavia, non ha apportato modifiche sostanziali in materia d'asilo. Nel settembre del 2002, la normativa è stata nuovamente modificata con l'entrata in vigore della Legge Bossi-Fini n. 189-2002, pienamente attuata solo nell'aprile del 2005 (D.P.R. 303/2004). Tale legge ha influito notevolmente in materia d'asilo, anche attraverso la decentralizzazione della procedura di asilo e l'istituzione di Commissioni Territoriali, che hanno il compito di esaminare le istanze di riconoscimento della protezione internazionale. Nel 2005 viene recepita la direttiva comunitaria 2003/9 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Il decreto legislativo di attuazione della direttiva stabilisce le norme sull'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale, in linea con gli standard europei e con il diritto internazionale dei rifugiati (in particolare, con la Convenzione di Ginevra del 1951). In seguito alla direttiva "accoglienza", è stata la volta della cosiddetta direttiva "qualifiche" (2004/83) e della direttiva "procedure" (2005/85). La prima, recepita nel nostro ordinamento con il D. lgs 251/2007, stabilisce i criteri che gli Stati membri dell'Unione devono utilizzare per decidere se un richiedente asilo ha diritto alla protezione internazionale e quale forma di protezione debba ricevere, se lo status di rifugiato o una forma di protezione sussidiaria. La seconda, attuata con il D.lgs. 25/08, introduce norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Sempre secondo i dati del Ministero dell'interno al 1 giugno 2016, nel sistema Sprar vi sono circa 19.700 persone, nell'ambito di oltre 430 progetti, mentre circa 86.000 persone vengono ospitate negli oltre 3.000 CAS e circa 13.472 nei 16 centri governativi e nei 4 *hotspot*.

Quanto alla distribuzione nelle diverse regioni italiane, la regione più ospitale è la Lombardia, col 13% del totale di profughi ospitati. Seguono Sicilia (12%), Veneto (9%), Lazio, Campania, Piemonte, Toscana, Emilia Romagna (7%) e le altre, in misura minore.

Per il 2014 sono stati spesi in Italia complessivamente per l'accoglienza 630 milioni di euro. Nel 2015 circa 1 miliardo e 162 milioni. Il costo medio per l'accoglienza di un richiedente asilo o rifugiato è di 35 euro al giorno che non finiscono in tasca ai migranti ma vengono erogati agli enti gestori dei centri. Per i minori il costo si aggira sui 45 euro. Servono a coprire le spese di gestione e manutenzione dei centri, ma anche a pagare lo stipendio degli operatori che ci lavorano. Della somma complessiva solo 2,5 euro in media, il cosiddetto *pocket money*, è la cifra che viene data ai migranti per le piccole spese quotidiane (dalle ricariche telefoniche alle sigarette).

7.3.2 Tipologie di centri

Per quanto riguarda i centri governativi, occorre distinguere tra centri di primo soccorso e accoglienza (Cpsa), i quali ospitano gli stranieri al momento del loro arrivo in Italia, e centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cda e Cara), che accolgono gli stranieri che hanno fatto richiesta di protezione internazionale.

Nei primi, i migranti ricevono le prime cure mediche necessarie, vengono foto-segnalati, possono richiedere la protezione internazionale. Successivamente, a seconda della loro condizione, vengono trasferiti nelle altre tipologie di centri. Nel corso del 2015 l'Italia ha adottato il cd. "approccio hotspot", avviato a Lampedusa a partire dalla fine del settembre 2015 in seguito a quanto contenuto nell'Agenda europea sulle migrazioni (maggio 2015) e alla successiva Roadmap del Ministero dell'interno (settembre 2015). Si tratta di un piano volto a canalizzare gli arrivi in una serie di porti di sbarco selezionati dove vengono effettuate tutte le procedure previste come lo screening sanitario, la pre-identificazione, la registrazione, il foto-segnalamento e i rilievi dattiloscopici degli stranieri. A giugno 2016 il Ministero ha pubblicato le "Standard Operating Procedures" (SOP) redatte dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in collaborazione con Commissione Europea, Frontex, Europol, EASO, UNHCR e IOM. Dal 2016 sono diventati *hotspot*, oltre al centro di Lampedusa, anche quelli di Trapani, Pozzallo e Taranto.

I secondi, (Cda e Cara), sono gestiti dal Ministero dell'interno attraverso le prefetture, che appaltano i servizi dei centri a enti gestori privati attraverso bandi di gara. Devono essere garantiti l'alloggio, i pasti, l'assistenza legale e sanitaria, la mediazione linguistica, i servizi psico-sociali e l'insegnamento di base della lingua italiana. Queste strutture si trovano spesso isolate dai centri urbani e senza servizi di collegamento. I tempi di permanenza superano in molti casi i dodici mesi.

Vi sono poi i centri di accoglienza straordinaria (Cas): si tratta di strutture temporanee (della durata di sei mesi) cui il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno ha fatto ricorso, a partire dal 2014, in considerazione dell'aumento del flusso di migranti. Le prefetture, di concerto con le Regioni e con gli enti locali, si occupano del reperimento di ulteriori posti di accoglienza nei singoli territori regionali, definendo nell'ambito dei tavoli di coordinamento regionali l'assegnazione dei cittadini stranieri. Le strutture sono messe a disposizione dagli enti locali o vanno individuate nell'ambito del privato sociale, dando preferenza ai soggetti con esperienza in ambito di accoglienza. Le strutture dovrebbero accogliere 20/25 persone e non più di 100, ed è previsto che l'affidamento avvenga dietro stipula di una convenzione, ma spesso si procede ad affidamenti diretti con procedure d'urgenza.

In assenza di posti sul territorio i prefetti si rivolgono anche a strutture alberghiere o di altra natura. Questo tipo di gestione straordinaria ed emergenziale è stata molto spesso criticata da chi si occupa dei diritti dei richiedenti asilo perché improvvisata e, dunque, in molti casi non in grado di rispettare gli standard minimi di accoglienza. I Cas dovrebbero essere complementari al sistema di accoglienza strutturale e ordinario, ma in realtà ospitano oltre il 70% del totale dei richiedenti asilo. L'assistenza psicologica e legale, la mediazione culturale, così come l'insegnamento della lingua italiana, sono tutti elementi spesso carenti in queste strutture. La possibilità di intraprendere percorsi di inclusione sociale è praticamente nulla.

7.3.3. Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar)

Nel corso degli ultimi anni, si è affermata, grazie al confronto tra istituzioni, enti locali e associazioni del terzo settore, la necessità di puntare su una accoglienza diffusa e sulla nascita di reti territoriali in grado di assicurare la tutela reale del diritto d'asilo nel nostro paese. Un'accoglienza integrata che prevede interventi

materiali di base (vitto e alloggio) e contestualmente servizi volti al supporto di percorsi di inclusione sociale, funzionali alla conquista dell'autonomia individuale.

Dalla collaborazione tra il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) è nato il "Programma nazionale asilo", il primo sistema pubblico per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati, diffuso su tutto il territorio italiano, con il coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'interno ed enti locali. La legge n.189/2002 ha successivamente regolato la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar) e la creazione della struttura di coordinamento del sistema - il Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali - affidandone ad ANCI la gestione.

Il Ministero dell'interno emana ogni tre anni un bando la presentazione delle domande di contributo per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA). Il Fondo costituisce il finanziamento per la realizzazione di progetti di accoglienza da parte degli enti locali in seno allo Sprar. I singoli comuni interessati, insieme a organizzazioni del terzo settore selezionate a livello locale, presentano il proprio progetto. Il Ministero esamina i progetti e decide se finanziarli. Dalla fine del 2012 il Ministero dell'interno ha predisposto diversi allargamenti straordinari della rete Sprar. Dal punto di vista dei beneficiari accolti, si è passati dalle 2.013 persone del 2003, alle 8.412 del 2008; nel 2012 gli accolti sono saliti a 7.823, nel 2013 a 12.631 e nel 2014 a 22.961.

Nel 2015, in virtù dei mutamenti precedentemente descritti, si è potuto dare accoglienza a 29.698 persone, ossia il 29,3% in più rispetto all'anno precedente¹⁷³. I progetti Sprar hanno erogato complessivamente 259.965 servizi, i quali riguardano principalmente l'assistenza sanitaria (20,7), la formazione (16,6%), le attività multiculturali (15%), l'alloggio (14,9%), l'istruzione/formazione (10,9%) e l'inserimento scolastico dei minori (9,5%). Il 2015 vede un peso più rilevante delle attività volte all'inserimento socio-lavorativo, mentre negli anni precedenti rivestivano maggiore peso i servizi riconducibili alle prime fasi di presa in carico dei beneficiari.

La realizzazione di progetti Sprar di dimensioni medio-piccole - ideati e attuati a livello locale, con la diretta partecipazione degli attori presenti sul territorio - dovrebbe contribuire a costruire e a rafforzare una cultura dell'accoglienza presso le comunità cittadine e favorire la continuità dei percorsi di inserimento socio-economico dei beneficiari nel territorio. Sono numerosi i progetti su tutto il territorio nazionale che hanno saputo cogliere quest'idea di accoglienza, riuscendo a raggiungere risultati tangibili in termini di inclusione e sviluppo economico e sociale.

7.3.4 Verso il superamento dei grandi centri per un'accoglienza diffusa e integrata

L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato la necessità del superamento dei CARA. Le dimensioni di tali centri e la loro gestione hanno manifestato una serie di problemi, che hanno portato a una preoccupante riduzione negli standard d'accoglienza. Al contrario, il rafforzamento dell'accoglienza diffusa dovrebbe, in linea di principio, garantire, alla luce dell'esperienza dello Sprar, una presa in carico qualitativamente più adeguata dei richiedenti asilo. In particolare, i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione dovrebbero essere ospitati in appartamenti e strutture d'accoglienza di piccole dimensioni, secondo quote di distribuzione regionale.

Inoltre, per rafforzare l'efficienza del sistema, nel rispetto di standard adeguati, dovrebbe essere prevista una pianificazione sistematica degli interventi e delle esigenze d'accoglienza ed è necessario che vengano rafforzati i sistemi di monitoraggio e controllo della qualità delle condizioni d'accoglienza, attualmente del tutto inadeguati. L'esempio più tragico ed emblematico è stata la gestione irresponsabile di buona parte dell'accoglienza a Roma negli anni scorsi. La mancanza di corrispondenza tra i servizi previsti da convenzioni e capitolati e i servizi effettivamente erogati dagli enti gestori; l'assenza di azioni di controllo e di monitoraggio; la concentrazione nelle mani di pochi soggetti gestori, che agiscono in regime di oligopolio; la presenza in strutture periferiche e isolate di centinaia di persone, spesso vulnerabili, cui è difficile assicurare condizioni dignitose e percorsi individuali di inserimento nel territorio, come prevedono leggi e direttive sul diritto d'asilo nel nostro paese: tutti questi elementi hanno caratterizzato negli ultimi anni buona parte del sistema d'accoglienza nella Capitale. Il ministero dell'interno ha recentemente indetto una procedura aperta per l'affidamento

¹⁷³ v. l'ultimo rapporto annuale pubblicato nel luglio 2016, Atlante Sprar 2015, a cura di Cittalia (Anci), pp. 10 e ss., disponibile al link:

<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante%20Sprar%202015%20def%202016%2006%2008.pdf>

di un servizio di segreteria scientifica di supporto alla definizione e al monitoraggio degli standard quantitativi dei servizi di accoglienza¹⁷⁴.

Va sottolineato come siano oggi circa 1200 su 8.000 i comuni con progetti Sprar in corso, su base volontaria, il 15%. L'ampliamento della rete Sprar su tutto il territorio nazionale permetterebbe di superare i grandi centri governativi e le strutture straordinarie, rendendo strutturale quel modello d'accoglienza con una distribuzione più equa e controllata. La mancata risposta da parte di comuni e province al bando 2016-2017 rende evidente come continuino a prevalere i sistemi straordinari di accoglienza sul regime ordinario: da un lato gli enti locali sono reticenti perché spesso temono di perdere consenso elettorale, dall'altro gli stessi soggetti del terzo settore che gestiscono i centri di accoglienza preferiscono partecipare ai bandi delle prefetture per i CAS o ottenere l'affidamento diretto, probabilmente perché sottoposti a controlli meno stringenti rispetto a quanto avviene nella rete Sprar da parte del Servizio Centrale del Ministero dell'interno. In alcuni casi, inoltre, gli amministratori contrari all'idea di accogliere richiedenti asilo, non partecipano ai bandi Sprar per ospitare piccoli gruppi e, nel momento in cui la Prefettura impone l'apertura di un Cas, usano strumentalmente l'arrivo sul loro territorio di un numero cospicuo di persone per poi denunciare l'"invasione" in atto ai danni dei cittadini. Tutto ciò comporta uno spreco di risorse poiché si potrebbero investire in progetti di accoglienza e integrazione più efficaci, con più servizi che andrebbero a beneficio di tutto il territorio. Di conseguenza il sistema Sprar dovrebbe imporsi come unico modello d'accoglienza. Eventuali soluzioni attivate in via d'urgenza dovrebbero avere un ruolo residuale e comunque tendere a standard e requisiti del modello Sprar.

Il 18 maggio 2016 è stata firmata a Roma dai rappresentanti del Ministero dell'interno, dell'Anci (Associazione nazionale comuni italiani) e dell'Alleanza delle cooperative sociali la "Carta della buona accoglienza delle persone migranti", con l'obiettivo di superare l'attuale situazione di precarietà, passare gradualmente a percorsi di accoglienza in abitazione, con standard di qualità che garantiscano servizi adeguati, e strutturare un sistema stabile ed efficace adottando il modello Sprar per tutti i tipi di centri, mutuandone principi, modalità di accoglienza e trasparenza amministrativa. Un passo necessario per superare le moltissime situazioni precarie e, in alcuni casi, al limite della illegalità esistenti attualmente su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, è stato approvato il 10 agosto 2016 un decreto ministeriale¹⁷⁵ che semplifica il percorso di adesione all'accoglienza dei migranti attraverso i progetti Sprar e introduce un sistema di accreditamento permanente a cui i comuni potranno aderire in ogni momento, senza la pubblicazione di bandi. Saranno valutati i singoli progetti di accoglienza, e se valutati positivamente, l'accredito sarà permanente assicurando allo stesso tempo un monitoraggio attento e continuo dei progetti. Si sta inoltre mettendo a punto un sistema di incentivi economici per spingere i comuni a partecipare a questo tipo di accoglienza, anche se un meccanismo obbligatorio di distribuzione capillare nei diversi comuni di piccole quote di persone, in base alla popolazione residente, potrebbe consentire una gestione più accurata dell'accoglienza e risultati migliori in termini di integrazione.

7.4 Integrazione sociale e lavorativa per richiedenti asilo e rifugiati: sul modello tedesco puntando sul pieno coinvolgimento del territorio

Come descritto nell'ultimo rapporto sullo Sprar¹⁷⁶, "è ormai assodato che i percorsi di inserimento socio-economico e di inclusione sociale debbano avere radici territoriali per sortire risultati efficaci e reali. È stato, infatti, dimostrato dalla pratica dello Sprar che i progetti e le attività programmate a livello nazionale rimangono esperienze non sostenibili, nel momento in cui manchi una loro declinazione locale, in grado di adattare misure, strategie e pratiche di intervento alle peculiarità del contesto dei singoli territori. La spinta 'locale' dell'inclusione sociale è ulteriormente rafforzata dalle competenze e dalle responsabilità che sono riconosciute in capo ai comuni nelle politiche e nei servizi di welfare e alle regioni in termini di programmazione".

¹⁷⁴ <http://www.interno.gov.it/it/servizi-line/contratti-e-bandi-gara/gara-procedura-aperta-laffidamento-servizio-segreteria-scientifica-supporto-alla-definizione-e-monitoraggio-standard-quali-quantitativi-dei-servizi-accoglienza>

¹⁷⁵ Decreto Ministero dell'interno del 10 agosto 2016 *Modalità di accesso da parte degli enti locali ai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo per la predisposizione dei servizi di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale e per i titolari del permesso umanitario, nonché approvazione delle linee guida per il funzionamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)*. (16A06366) (GU Serie Generale n.200 del 27-8-2016).

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 80.

È molto utile analizzare i dati pubblicati nel rapporto per cogliere i risultati in questo campo raggiunti finora all'interno del sistema Sprar. Per quanto riguarda l'apprendimento dell'italiano, l'85% dei progetti realizza per ciascun beneficiario corsi di apprendimento della lingua italiana per 10 o più ore settimanali. Complessivamente, i progetti, per la prestazione del servizio di insegnamento della lingua italiana, oltre a svolgere i corsi al proprio interno, si rivolgono a enti del territorio, come i Centri territoriali permanenti (CTP) e gli Enti di educazione per gli adulti e ad enti esterni al partenariato Sprar, con forme miste di erogazione del servizio. Nel corso del 2015, sono stati oltre 20.800 i beneficiari che hanno frequentato con continuità i corsi di lingua italiana. Nello stesso periodo, coloro che hanno terminato i corsi e ottenuto un certificato di frequenza, riconosciuto a livello regionale e/o nazionale sono stati 7.931.

Quanto alla formazione professionale, essa riguarda i percorsi finalizzati all'acquisizione o all'aggiornamento di competenze teorico-pratiche per lo svolgimento di determinati ruoli professionali. Prevede la realizzazione di corsi rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento e al perfezionamento dei lavoratori. La formazione professionale è solitamente supportata da finanziamenti che possono essere europei, regionali o territoriali. Nell'ambito della formazione professionale si possono distinguere: corsi co-finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE); corsi attivati dal sistema nazionale di formazione continua; corsi residenziali (con vitto e alloggio inclusi); corsi finalizzati all'espletamento dell'obbligo formativo. Ogni progetto territoriale Sprar deve avviare e consolidare un rapporto continuo con gli enti di formazione presenti sul territorio per verificare l'offerta formativa attraverso un'adeguata mappatura e prevedere accordi che accompagnino e/o facilitino l'accesso dei beneficiari ai corsi programmati o da programmare.

Nel 2015 il 71,5% di beneficiari hanno frequentato corsi di formazione professionale. Le tipologie di attestati più frequentemente rilasciati a coloro che hanno seguito corsi di formazione professionale sono l'attestato di partecipazione (in sei casi su dieci), l'attestato di frequenza semplice (in circa quattro casi su dieci), l'attestato professionale (in tre casi su dieci) e la certificazione delle competenze (in due casi su dieci). Il tirocinio formativo e di orientamento è finalizzato ad agevolare le scelte professionali attraverso la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Non si configura in alcun caso come rapporto di lavoro, ma è un'esperienza formativa, sebbene realizzata in azienda, e per questo motivo vi possono accedere anche i richiedenti protezione internazionale. A conclusione del tirocinio, il rapporto tra tirocinante e l'azienda può trasformarsi in un vero e proprio rapporto di lavoro, attraverso il contratto di apprendistato per i minorenni, o attraverso altre tipologie di contratto per i beneficiari adulti. La borsa lavoro è uno strumento di transizione che può agevolare l'ingresso nel mercato lavorativo attraverso un'esperienza di formazione in azienda, con caratteristiche molto simili al tirocinio formativo. Nel 2015 sono stati attivati da 1 a 10 tirocini formativi e/o le borse lavoro nel 43,2% dei progetti e da 11 a 20 nel 19,9% dei casi. Complessivamente nel 2015 sono stati 1.972 gli inserimenti lavorativi registrati. Al contempo, va registrato che un terzo dei progetti (circa il 32%), nel 2015 non ha registrato, al contrario, alcun inserimento lavorativo.

I progetti di integrazione per i rifugiati nell'ambito Sprar si concentrano quindi sulle competenze linguistiche, sulla formazione professionale, sull'esperienza lavorativa ma mancano consolidati meccanismi di supporto socio-economico. E sia i richiedenti asilo che i beneficiari di protezione internazionale hanno diritto a iscriversi presso i Centri provinciali per l'impiego. Tuttavia, la maggior parte dei rifugiati non riceve una assistenza adeguata ai propri bisogni e, conseguentemente, si trova senza reali possibilità di accesso ad un lavoro regolare. Inoltre, l'attuale normativa non prevede misure specifiche volte a superare le difficoltà e gli ostacoli amministrativi cui i rifugiati vanno incontro. Ad esempio, molti rifugiati non sono in possesso di documenti personali o di certificati e non sono in grado di ottenerli dal proprio paese di origine. Ciononostante, questi documenti sono richiesti dalle autorità italiane per l'esercizio di numerosi diritti, quali ad esempio il riconoscimento di titoli di studio e delle qualifiche professionali, o il diritto al matrimonio o al ricongiungimento familiare.

Tutti i percorsi formativi fin qui descritti, va ricordato, riguardano esclusivamente il circuito Sprar, mentre la maggioranza dei richiedenti asilo, ospitati nei centri governativi, non ha accesso ad alcuno di questi servizi.

Si è già analizzato l'approccio netto in questo campo della Germania, fondato sul principio del "promuovere ed esigere" (*fördern und fordern*) e messo in atto dalla recente legge sull'integrazione dei richiedenti asilo: da un lato si intende favorire l'ingresso nel mercato del lavoro e ai corsi di integrazione, dall'altro vengono previste alcune misure restrittive rispetto alla normativa vigente, come una riduzione delle prestazioni

sociali qualora il richiedente asilo rifiutasse le offerte di integrazione¹⁷⁷. In Germania nei centri di prima e di seconda accoglienza si provvede al vitto, all'alloggio, all'erogazione di un sussidio (massimo 392 euro al mese), all'assistenza sanitaria e all'apprendimento obbligatorio della lingua tedesca, mentre il centro per l'impiego inizia dopo pochi mesi i colloqui d'orientamento per verificare se le competenze professionali del richiedente asilo corrispondono a quelle richieste dalle imprese ed eroga gli altri servizi di politica attiva, tra i quali la formazione professionale, i tirocini, l'apprendistato e soprattutto l'inserimento lavorativo. La permanenza nei centri di prima accoglienza è molto breve (3 mesi) perché è essenziale per il processo d'integrazione che l'avviamento al lavoro, anche con occupazioni di breve durata, inizi subito. Inoltre i richiedenti asilo possono essere impiegati, senza perdere i sussidi, anche negli "ein-euro-jobs": impieghi pagati da uno a 2,5 euro l'ora per un massimo di 20 ore settimanali, che hanno come obiettivo dichiarato di mantenere attivi i migranti, consentendo loro di familiarizzare con il mercato del lavoro e di parlare tedesco con i colleghi. Anche nei confronti dei migranti cui non viene concesso l'asilo, la Germania applica una misura di "tolleranza" (*duldung*) all'insegna del puro pragmatismo: concede una sospensione temporanea dell'espulsione, rinnovabile, nel caso sappiano parlare il tedesco e siano in grado di provvedere al proprio sostentamento con il lavoro.

Guardare al modello tedesco rappresenterebbe per l'Italia un'occasione per cambiare approccio e sfruttare positivamente le conseguenze che derivano dall'essere paese di frontiera e terra di approdo dei flussi dal Mediterraneo, nonostante le evidenti differenze in termini di ricchezza e produttività tra i due paesi. Soprattutto in Italia mancano, diversamente dalla Germania, servizi per l'impiego pubblici e privati in grado di erogare con efficacia la formazione professionale e l'avviamento al lavoro¹⁷⁸. Occorrerebbe innanzitutto investire sull'efficacia dei centri per l'impiego, a partire dall'aumento del numero degli addetti, e sulla scia del modello tedesco, rafforzare il legame tra integrazione e lavoro valorizzando quanto il modello Sprar già prevede in termini di formazione linguistica e professionale e di inserimento lavorativo, puntando sul pieno coinvolgimento delle forze produttive e sociali dei singoli territori. Inoltre, occorrerebbe facilitare l'accesso ai servizi di formazione e avviamento lavorativo per i richiedenti asilo nell'ambito delle politiche attive dai centri per l'impiego e dall'ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro) attraverso il ricorso a borse lavoro o rapporti di apprendistato senza tener conto dei limiti di età attualmente previsti, come avviene in Germania, e mettendo a punto un sistema semplificato di riconoscimento dei titoli di studio e di verifica delle abilità individuali al fine del conseguimento della qualifica o del diploma professionale senza la necessità di frequentare corsi inutili se si è già formati. Un discorso a sé va fatto per richiedenti asilo e rifugiati appartenenti alle categorie più vulnerabili, tra cui in particolare minori stranieri non accompagnati e donne vittime di tratta, categorie non approfondite nel presente rapporto in maniera specifica. I percorsi di inclusione rivolti a queste persone necessitano di interventi mirati e di un'attenzione ancora maggiore nella predisposizione di strumenti di sostegno e di accompagnamento all'autonomia.

7.4.1 I richiedenti asilo formati e poi diniegati: oggi è impossibile sanare la loro posizione

Tuttavia, alcune timide novità in questo senso si possono registrare da parte del Ministero dell'interno italiano. Dal 30 settembre 2015, il permesso di soggiorno per richiesta asilo consente di svolgere attività lavorativa ma solo se sono trascorsi sessanta giorni dalla presentazione della domanda e sempre che il procedimento di esame della domanda non sia ancora concluso. Inoltre, il ritardo non deve essere imputabile al richiedente. (art. 22 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142). Prima del recepimento della direttiva 2013/33/UE era possibile lavorare solo trascorsi 6 mesi dalla presentazione della domanda e sempre che il procedimento non si fosse concluso per ragioni estranee al cittadino straniero che aveva presentato la domanda di riconoscimento. È possibile pertanto, per il richiedente asilo, svolgere attività lavorativa subordinata nell'attesa che venga accolta la sua domanda di riconoscimento.

Si tratta di un primo passo significativo, ma dato il contesto attuale in termini di sbarchi e di presenze, e dati i continui e rapidi mutamenti a livello politico, soprattutto nell'atteggiamento dei diversi Stati membri europei, tale misura mostra già alcuni limiti.

Come già riportato, l'Italia nel 2015 ha avuto 83.970 richieste d'asilo, un aumento del 32% rispetto alle 63.456 del 2014. Su un totale di 71.117 decisioni prese dalle Commissioni territoriali, le richieste respinte sono state il 58%, in forte aumento rispetto al 39% del 2014. Nei primi sei mesi del 2016 sono state presentate 40.512 richieste di asilo in Italia, il 58% in più rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Le commissioni

¹⁷⁷ v. sopra par. 6.4.3 e il recente articolo di R. Ciccimessere pubblicato su *Il foglio* del 18 agosto 2016.

¹⁷⁸ v. sopra, par. 3.1.3.

d'asilo hanno esaminato 40.699 domande di protezione e i non riconoscimenti sono stati il 60%, un dato dunque costantemente in crescita rispetto agli anni precedenti. Coloro che hanno ottenuto un diniego della domanda di asilo in molti casi si trovano in una sorta di limbo legale, spesso per periodi molto lunghi, in attesa teoricamente di essere rimpatriati nel paese di origine e con nessuna possibilità di rimanere legalmente in Italia. Lo straniero che abbia visto rigettata la domanda ai termini della scadenza per presentare ricorso deve lasciare il territorio dello Stato. In caso di diniego è possibile presentare ricorso al tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale competente nei trenta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento. La presentazione del ricorso nei confronti del provvedimento che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria sospende l'efficacia del provvedimento di espulsione ma al ricorrente non è più garantita l'accoglienza. Se alla fine dell'iter giudiziario non è concessa nessuna forma di protezione, il richiedente riceve un provvedimento di espulsione che, di fatto, nella maggior parte dei casi non viene eseguito.

Attualmente in Italia, a fronte di un aumento consistente del numero di domanda non accolte, è altissimo il rischio che decine di migliaia di persone non lascino il nostro paese, ma vi rimangano pur impossibilitati a svolgere una regolare attività lavorativa. Questa fetta di popolazione straniera è quindi costretta, e lo sarà in misura sempre maggiore, a ricorrere a forme di lavoro nero e subire condizioni di lavoro inique o vere e proprie situazioni di sfruttamento. E nello stesso tempo ci sono i datori di lavoro che vorrebbero invece instaurare un rapporto regolare, con tutte le garanzie previste dalla legge, ma non possono farlo.

Negli ultimi mesi, come denunciato da associazioni e operatori, si è addirittura verificato che persone che durante il periodo di accoglienza avessero svolto con successo percorsi formativi tanto da avere la possibilità di accedere a un posto di lavoro, una volta ricevuto un esito negativo definitivo alla domanda di protezione, abbiano dovuto rinunciare al posto di lavoro perché sprovvisti di un titolo per rimanere in Italia.

In alcuni di questi casi, la Commissione territoriale¹⁷⁹ o, in caso di ricorso, l'autorità giudiziaria, pur non avendo riscontrato i requisiti necessari per concedere asilo o protezione sussidiaria, hanno preso in considerazione la richiesta del cittadino straniero di rilascio di protezione umanitaria proprio alla luce dell'impegno dimostrato nell'avviare un processo di integrazione e a fronte della possibilità di un inserimento lavorativo. Tale permesso di soggiorno, se concesso, ha durata biennale, consente di svolgere attività lavorativa, sia di tipo subordinato che autonomo (con i requisiti necessari per questo tipo di attività), sia in qualità di socio lavoratore di cooperativa. Consente inoltre l'accesso alla formazione. E' convertibile in permesso di soggiorno per lavoro subordinato e autonomo, per studio e per motivi familiari, purché ne sussistano i requisiti.

Ma è evidente che non spetta alle commissioni territoriali sanare una situazione che non può e non deve essere riconducibile alla sfera dell'asilo, ma attiene strettamente al desiderio del cittadino straniero di portare a compimento il proprio percorso migratorio nel nostro paese. Finché le condizioni di ingresso per lavoro rimarranno tali nel nostro e negli altri paesi europei, si continuerà ad assistere a un uso improprio della richiesta d'asilo.

Una soluzione temporanea, in attesa che si metta mano a una riforma complessiva del sistema di ingresso in Italia per lavoro, potrebbe venire ancora una volta dalla Germania e da quell'atteggiamento pragmatico che consente, in caso di non accoglimento della domanda di protezione, uno speciale permesso di residenza ovvero una sorta di soggiorno "tollerato" (*Duldung*): per i cd. "tollerati" che dispongano di un posto di apprendistato aziendale o di una qualificazione iniziale o della conferma concreta di un'azienda e non siano soggetti a divieto di assumere un impiego, viene concessa una sospensione temporanea dell'espulsione. Con revoca automatica di tale titolo di soggiorno in caso di abbandono¹⁸⁰. Si potrebbe procedere in Italia a una revisione dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, previsti dalla legislazione vigente in alcuni casi particolari e rilasciati dal questore¹⁸¹, ampliando la possibilità di rilascio anche a favore dello straniero o del richiedente asilo diniegato che abbiano svolto un percorso fruttuoso di formazione e di integrazione e che siano in grado di dimostrare la disponibilità di un contratto di lavoro e la volontà di portare a buon fine il proprio percorso migratorio nel nostro paese. O, come sarebbe auspicabile, in presenza di un rapporto di lavoro già esistente, nel momento in cui si chiuda definitivamente l'iter per il riconoscimento di protezione con esito negativo, va prevista la possibilità di rilascio direttamente di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

¹⁷⁹ nei casi indicati dall'articolo 32, comma 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

¹⁸⁰ v. sopra, par. 6.4.

¹⁸¹ d.lgs. 286/98, art. 5 c. 6 e dpr 394/99 – regolamento di attuazione del Testo unico immigrazione – che all'articolo 11, c. 1 lett c) *ter* prevede che il permesso per motivi umanitari possa essere rilasciato a seguito dell'acquisizione da parte dell'interessato di documentazione relativa a oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dal territorio nazionale.

7.4.2 Integrazione: qualcosa si muove, ma serve investire su un piano nazionale strutturato e flessibile da modellare su misura dei singoli territori

A giugno 2016 Confindustria ha sottoscritto un Protocollo con il Ministero dell'interno volto a dare un contributo fattivo al problema dell'integrazione dei rifugiati che hanno già ottenuto la protezione internazionale e sono presenti sul territorio. Il Protocollo prevede l'istituzione di un comitato paritetico con il compito di elaborare e proporre iniziative comuni in materia di integrazione economica dei rifugiati. Le azioni concepibili possono essere di vario tipo e avere orizzonti temporali diversi. Una prima azione, più immediata, è volta a promuovere l'attivazione di tirocini presso le imprese associate a Confindustria. Attraverso fondi stanziati direttamente dal Ministero dell'interno, con l'assistenza delle associazioni territoriali, si vuole creare l'occasione di inserire i rifugiati, presso le aziende associate, con tirocini di lavoro. L'apertura al mondo produttivo e industriale è il salto di qualità indispensabile per trasformare l'accoglienza in opportunità tanto per i beneficiari quanto per l'intero territorio.

Da giugno 2015 è partito INSIDE (Inserimento Integrazione NordSud Inclusione), progetto pilota del Ministero del lavoro per il rafforzamento delle competenze e l'inserimento socio-lavorativo di fasce vulnerabili di migranti, da attuare nell'ambito della programmazione dei fondi FSE e del FAMI, d'intesa con le Regioni. Il progetto prevede il riconoscimento di 672 "doti individuali di inserimento socio-lavorativo" per la costruzione di percorsi individualizzati e l'erogazione di un insieme di servizi e misure di politica attiva del lavoro finalizzati a qualificare le competenze e favorire l'occupazione, anche in mobilità territoriale, dei destinatari dell'intervento. I destinatari dei percorsi di inserimento socio lavorativo sono i titolari di protezione internazionale ospitati nelle strutture della rete dello SPRAR, dislocate su tutto il territorio nazionale.

L'Unhcr a partire dal 2017 assegnerà un riconoscimento alle aziende che in Italia si saranno contraddistinte per aver posto in essere iniziative e attività volte a favorire i processi d'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale attraverso il conferimento di un logo, denominato "Welcome. Working for refugee integration" che le aziende potranno utilizzare nella loro comunicazione. Il logo verrà assegnato alle imprese che, in base alle proprie possibilità, si sono distinte per aver effettuato nuove assunzioni di beneficiari di protezione internazionale o comunque per aver favorito il loro concreto inserimento lavorativo, attraverso efficaci programmi di formazione lavoro; alle imprese che hanno favorito il processo d'inclusione sociale nei territori di riferimento dei propri dipendenti beneficiari di protezione internazionale, attraverso attività atte a favorire il dialogo interculturale o attraverso misure concrete di sostegno; alle imprese che hanno favorito la nascita di attività di autoimpiego dei beneficiari di protezione internazionale, attraverso attività, svolte non a titolo oneroso, di sostegno ad iniziative di start-up.

L'Alto commissariato Onu in questi anni ha più volte raccomandato di introdurre un sistema strutturato e coordinato di azioni positive per sostenere i rifugiati nella prima fase di accoglienza, raccomandando che i servizi forniti si concentrino maggiormente sul sostegno all'integrazione dei rifugiati. Ha inoltre chiesto al Governo l'adozione di un piano che contempli provvedimenti specifici per favorire l'integrazione: in questi mesi è in corso di elaborazione il *Piano nazionale per l'integrazione*, da parte del Ministero dell'interno su proposte del Tavolo nazionale asilo.

Volendo riassumere le misure auspiccate dalle principali organizzazioni internazionali¹⁸² che si occupano di asilo in merito all'integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati, non si può prescindere a livello generale dalla necessità di percorsi flessibili e individualizzati, con obiettivi definiti e raggiungibili da un lato, e da un più attivo e programmato coinvolgimento degli enti locali e delle reti economiche e sociali esistenti nei diversi territori già a partire dalla prima accoglienza. Nello specifico, gli ambiti di intervento principali dovrebbero essere:

- **Apprendimento della lingua:** insegnamento obbligatorio dell'italiano a richiedenti asilo e rifugiati, anche in seguito all'uscita dal circuito dell'accoglienza, attraverso un monte ore congruo e un'organizzazione flessibile che permetta agli utenti di frequentare con continuità i corsi e raggiungere perciò un livello linguistico sufficiente per le singole esigenze (ottenimento di un impiego, accesso a una istruzione successiva, recupero di professionalità e titoli pregressi).

¹⁸² tra le altre, v. le raccomandazioni ribadite negli ultimi anni in tutte le sedi istituzionali dall'UNHCR e quelle contenute in *Le Strade dell'Integrazione*, ricerca curata dal Consiglio italiano per i rifugiati e finanziata dal Ministero dell'interno del 2012, pp. 189-194.

- **Formazione professionale:** deve essere garantito l'accesso, anche in assenza di titoli di studio riconosciuti, ai corsi professionali implementati dagli enti locali e dalle Regioni ed è fondamentale, laddove non siano disponibili tali corsi territoriali, l'attivazione di specifici corsi di formazione abilitanti e riconosciuti dalla normativa di riferimento in materia di formazione professionale e riconoscimento delle abilità individuali al fine del conseguimento della qualifica o del diploma professionale senza la necessità di frequentare i corsi, coinvolgendo i rappresentanti del mondo del lavoro, soprattutto del settore privato o del terzo settore.
- **Accesso al lavoro:** i titolari di protezione internazionale devono avere l'effettivo accesso ai servizi territoriali per l'impiego attraverso un efficace raccordo tra il circuito di accoglienza e tali servizi, con particolare attenzione ai gruppi più vulnerabili.

Ma una migliore gestione dell'accoglienza finalizzata all'integrazione non può realizzarsi fino in fondo se non si procede una effettiva riforma del sistema di accoglienza a livello europeo: sono fin troppo evidenti gli squilibri e le disparità tra i diversi Stati membri. Quanto sta accadendo in Grecia in seguito alla chiusura forzata della rotta balcanica dall'autunno del 2015 dimostra in modo drammatico come vi siano paesi del tutto impreparati a gestire la presenza sul proprio territorio di migliaia di persone bisognose di protezione e come non sia affatto scontato garantire il diritto d'asilo all'interno dell'Ue: oltre 60.000 persone sono da mesi bloccate in un paese dove non esiste un sistema d'accoglienza e non esistono procedure consolidate nel rispetto del diritto comunitario e internazionale; un paese che si è trovato a dover approvare una legge sul diritto d'asilo e ad allestire campi improvvisati e fatiscenti nel giro di pochi mesi e su pressione esterna, senza adeguarsi ai più elementari requisiti in termini di vivibilità e rispetto della dignità umana. L'impianto normativo comunitario in materia è costantemente disatteso e non esiste un modello di accoglienza di richiedenti asilo europeo, né esistono strumenti e meccanismi che impongano misure coattive in caso di inadempienza. L'adozione effettiva di standard minimi comuni e un adeguato investimento slegato dalle emergenze del momento sono passaggi obbligati se si intende rispondere al fenomeno migratorio guardando a lungo termine.

E l'Italia, col modello Sprar perfezionato e ben attuato, ha molto da insegnare: lo sforzo di questi anni ha permesso di individuare e mettere a punto quello che, da molti, viene considerato il miglior modello di accoglienza realizzato in Europa proprio perché fa della distribuzione e del radicamento nel territorio lo strumento principale per evitare la creazione di ghetti e includere chi cerca protezione nel tessuto sociale e nella realtà produttiva di un paese, pur in una situazione economica non contraddistinta da una solidità paragonabile a quella tedesca e in mancanza di un sistema efficace di servizi pubblici per il lavoro. La sfida per l'integrazione si svolge partendo dai singoli territori, tutelando e valorizzando le idee di fiducia e cooperazione sociale.

Come sostenuto da Luigi Manconi e Valentina Brinis¹⁸³, per disinnescare i conflitti e ridurre il peso della demagogia, "l'alternativa è una sola e rimanda a quel nodo cruciale che è la dimensione locale, quella del territorio e della comunità. Le buone pratiche, le politiche inclusive già sperimentate da centinaia di comuni, gli esperimenti di convivenza pacifica, faticosa ma sostanzialmente riuscita: tutto ciò racconta di un'Italia che, mentre la sua componente straniera si stabilizza, adotta misure che possano accompagnare quei processi sociali". Da lì occorre ripartire.

¹⁸³ nel prezioso volume *Accogliamoli tutti. Una ragionevole proposta per salvare l'Italia, gli italiani e gli immigrati*, Roma 2013, pp. 100 e ss.

8. UNA PROPOSTA ARTICOLATA ALLA DOMANDA MIGRATORIA IN EUROPA E IN ITALIA: LE PROPOSTE DI RIFORMA PER RADICALI ITALIANI

Alla luce dell'analisi svolta e dei risultati emersi nell'ambito del dibattito pubblico in corso nel Paese, si propongono una serie di riforme indispensabili per una migliore gestione dell'immigrazione nel contesto attuale nazionale ed europeo.

Semplificazione e proporzionalità sono i due principali obiettivi da perseguire per superare un impianto eccessivamente rigido e incapace di adeguarsi alle esigenze reali della società italiana in termini di occupazione e produttività da un lato, di inclusione, fiducia reciproca e cooperazione all'interno dei territori dall'altro.

Vi sono già alcune proposte di legge presentate in Parlamento nel corso della XVII legislatura il cui esame non è stato ancora avviato¹⁸⁴. Una serie di modifiche al T.U. immigrazione erano state previste dal disegno di legge delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero del 2007 proposto dai ministri Amato e Ferrero ma che non ha trovato attuazione. Negli anni successivi, il silenzio del dibattito politico è stato rotto solo dal lavoro delle principali organizzazioni e associazioni impegnate su questa materia¹⁸⁵. È l'impianto complessivo del Testo unico, frutto di un approccio securitario e restrittivo che ha dimostrato di non funzionare, che va superato, eliminando tutti quegli elementi che hanno in questi anni, da un lato, penalizzato quanti, con fatica, hanno scelto di stabilirsi nel nostro paese; dall'altro hanno permesso il perpetrarsi di situazioni di irregolarità e sfruttamento.

Né, a fronte dell'intensificarsi dei flussi migratori dal Mediterraneo e degli sbarchi sulle nostre coste, il dibattito pubblico, nel Paese e in Ue, è stato in grado di ampliare la visione su una questione di tale complessità: la scelta, fondamentale e isolata nel panorama degli Stati europei, di assicurare il salvataggio delle vite in mare, a partire dall'ottobre del 2013, e di garantire l'accoglienza delle migliaia di persone in fuga mostrano come gli sforzi fatti vadano nella direzione auspicata di tutela e rispetto della dignità e dei diritti. Un ulteriore sforzo, necessario e vitale, consentirebbe di affrontare l'entità del fenomeno con politiche e strumenti adeguati e flessibili in modo da gestirne tutti gli aspetti e dare vita a un approccio che superi i modelli ormai in crisi e si imponga perché sostenibile in termini sociali ed economici. Uno sforzo che spetta alla politica, italiana ed europea, e non è più rinviabile.

Si riportano, in sintesi, alcuni dei principali aspetti su cui si propone di intervenire in via prioritaria, rimandando ai due capitoli precedenti per un quadro esaustivo e maggiormente dettagliato.

8.1 Canali d'ingresso legali e sicuri per i migranti e superamento del regolamento di Dublino

A livello sovranazionale, la priorità non può non essere oggi quella di costruire canali legali e sicuri d'arrivo in Europa per quanti fuggono dal proprio paese e necessitano di protezione internazionale attraverso una serie di strumenti già sperimentati e previsti dalle norme europee: programmi di reinsediamento, ammissione umanitaria, sponsorship, visti umanitari, ricongiungimenti familiari. Nello stesso tempo, non è più rinviabile il superamento del Regolamento di Dublino e la creazione di un sistema comune d'asilo a livello Ue.

¹⁸⁴ La proposta di legge delega n. 2234, a prima firma Giuseppe Guerini, del Partito democratico, delega il Governo all'adozione di un decreto legislativo che modifichi il testo unico e riprende in parte i contenuti del disegno di legge delega Amato-Ferrero del 2007. In particolare la proposta prevede "la revisione del meccanismo dei flussi di ingresso, secondo una programmazione triennale e con facoltà di adeguamento annuale, l'introduzione di un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro dietro prestazione di un'adeguata garanzia da parte di terzi, la chiusura dei centri di identificazione ed espulsione, l'incentivazione dei rimpatri assistiti". La proposta a prima firma di Luigi Bobba, Pd, elaborata col contributo delle Acli, si concentra sulla questione del lavoro, chiedendo di introdurre un permesso di ingresso per ricerca di lavoro, con specifiche garanzie e la possibilità di convertire più facilmente il visto turistico in lavorativo. Più specifica è la proposta di Vaccaro, sempre Pd, che propone la modifica di un solo articolo del testo unico, l'articolo 7, inasprendo la sanzione amministrativa per il datore di lavoro che non comunica l'assunzione di un lavoratore straniero, sanzione che passerebbe da una cifra compresa tra i 160-1.600 euro a una cifra tra i 1.100 e gli 11mila euro. Si concentra poi sulla questione dell'obbligo di esibizione di documenti una proposta a prima firma Sergio Lo Giudice, Pd, presentata in Senato nel luglio 2014: si propone tra le altre cose la modifica dell'articolo 6 del testo unico relativo all'"obbligo di esibizione dei documenti di soggiorno e divieti di segnalazione", che, pur continuando a garantire l'accesso alle cure sanitarie, espone a "dubbio interpretativo relativo alla necessità o meno dell'attestazione del soggiorno" gli atti di stato civile – certificati di nascita, stato di famiglia, un'incertezza che non tutela gravidanza, maternità e salute del minore.

¹⁸⁵ in particolare si riprendono alcune delle proposte di ASGI, Oim, Confindustria, Ismu, già citate.

Tra le azioni da intraprendere:

1. Implementazione di programmi di reinsediamento:

è una delle soluzioni durature a disposizione dei profughi - fuggiti dal paese d'origine e temporaneamente rifugiatisi in un altro paese - le cui esigenze di protezione sono già state chiaramente individuate attraverso l'operato dell'UNHCR che funge normalmente da intermediario. Una volta che il rifugiato è stato selezionato, il suo trasferimento viene organizzato dal futuro paese d'accoglienza. Il reinsediamento è uno strumento previsto dall'Agenda europea sulle migrazioni ma, se le quote stabilite sono parse da subito del tutto inadeguate ai bisogni del contesto attuale, in particolare in relazione al conflitto in Siria, i risultati, a una anno dall'approvazione del piano, sono ancora più desolanti: a luglio 2016, risultavano 8.268 persone reinsediate delle 22.504 previste. L'Unhcr, già nel settembre 2015, aveva indicato la necessità in via preliminare di almeno 200.000 posti;

2. Incentivazione dei programmi di sponsorship:

il successo del progetto pilota Mediterranean Hope per un migliaio di profughi dimostra come sia possibile, attraverso la concessione di un visto umanitario (art. 25 del regolamento europeo sui visti)¹⁸⁶, realizzare corridoi umanitari. Grazie a un protocollo firmato tra Federazione delle chiese evangeliche italiane, Comunità di Sant'Egidio e Tavola valdese con i Ministeri dell'Interno e degli Affari esteri, a partire da febbraio 2015 alcune centinaia di profughi ospitati in campi profughi libanesi sono giunti in Italia per poi essere accolti in case private e parrocchie. Le associazioni hanno inviato sul posto dei volontari e attivato un desk e hanno predisposto una lista di potenziali beneficiari poi trasmessa alle autorità consolari italiane. Dopo il controllo da parte del Ministero dell'Interno, sono stati rilasciati dei visti umanitari con Validità Territoriale Limitata, validi dunque solo per l'Italia. Una rete di associazioni si occupa della fase di accoglienza, dell'apprendimento dell'italiano, della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo. L'obiettivo è di accogliere 2.000 persone entro il 2017. Oltre al Libano, sono previsti interventi dal Marocco e dall'Etiopia. Il costo complessivo del progetto è di 1.2 milioni, totalmente a carico delle tre comunità religiose (fondi dell'8x1.000 e donazioni);

3. Istituzione di un meccanismo europeo di ammissione umanitaria:

questo strumento permetterebbe a persone con evidente bisogno di protezione internazionale, la presentazione di domande d'asilo, attraverso la rete del Servizio europeo per l'azione esterna e le singole rappresentanze diplomatiche degli Stati membri, d'intesa con le organizzazioni umanitarie internazionali, con conseguente rilascio di visti d'ingresso umanitari (ai sensi dell'art. 25 del codice dei visti Ue). Le persone in cerca di protezione eviterebbero l'ultimo tragitto, quello in mare, e riuscirebbero a raggiungere l'Europa senza mettere a rischio la propria vita e senza l'intermediazione dei trafficanti di esseri umani. La proposta è stata avanzata dal presidente della Commissione diritti umani del Senato all'indomani della tragedia del 3 ottobre 2013 a Lampedusa¹⁸⁷.

La redistribuzione dei richiedenti asilo nei diversi Stati membri dovrebbe rientrare all'interno di un'organica strategia europea in tema di *burden-sharing*, che tenga conto delle possibilità di accoglienza nei diversi paesi e, nello stesso tempo, affinché sia efficace, deve adottare criteri per l'individuazione dei paesi di destinazione tenendo conto delle preferenze dei singoli richiedenti in termini di possibilità di integrazione, della presenza di reti etniche o familiari e delle competenze linguistiche e professionali¹⁸⁸;

4. Implementazione del ricorso al rispetto del principio dell'unità familiare e delle clausole discrezionali del regolamento di Dublino (artt. 8-11 e 17) nella determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo¹⁸⁹

Il Regolamento di Dublino III prevede, nel rispetto del principio dell'unità familiare, che se un familiare del richiedente è stato autorizzato a soggiornare in qualità di beneficiario di protezione internazionale in uno Stato

¹⁸⁶ Regolamento (CE) N. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti.

¹⁸⁷ https://www.google.it/search?q=commissione+diritti+umani+piano+ammissione+umanitaria&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&ei=wtzKV5LAIMzA8gfM3quADA.

¹⁸⁸ v. Ismu, op. cit., pp. 32 e ss.

¹⁸⁹ proposta elaborata da Luigi Manconi, presidente della Commissione per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato (v. par. 6.3.1).

membro, tale Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Se il richiedente è un minore non accompagnato, è competente lo Stato membro nel quale si trovi legalmente un familiare (agli artt. 8, 9 e 10). Sono previste inoltre due clausole (art. 17) che autorizzano una deroga ai criteri generali di determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo: la clausola di sovranità - cui ha fatto ricorso la Germania per i profughi di origine siriana - per cui uno Stato membro può sempre decidere di assumere la responsabilità di esaminare una richiesta di asilo presentata in frontiera o sul territorio, e la clausola umanitaria, per cui qualsiasi Stato membro, pur non essendo competente dell'esame della domanda secondo i criteri ordinari, può diventarlo in considerazione di esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo (gravidanza, maternità recente, grave malattia, serio handicap, età avanzata, migliore interesse del minore non accompagnato). Da queste clausole occorre ripartire per riformare il Regolamento. La proposta si affiancherebbe al meccanismo di *relocation* prevista dall'agenda Ue, attuata però nei numeri previsti.

Finora la possibilità di trasferimento e presa in carico per ricongiungimento familiare non è stata sfruttata quanto potrebbe esserlo: in questi anni la comunicazione tra le diverse unità Dublin si è rivelata poco efficace e l'intensificarsi dei flussi ha comportato tempi e procedure sempre più lunghe e insostenibili, rendendo di fatto inattuabili una serie di procedure. Occorre quindi rafforzare, in termini di personale e di operatività, le unità Dublin e creare una Unità Dublin centrale a livello europeo in grado di coordinare - attraverso uno scambio più efficace di informazioni - le diverse unità e garantire i trasferimenti dei richiedenti asilo da uno Stato all'altro, al momento della presentazione della domanda nel paese d'ingresso, assicurando tempi brevi a coloro che per motivi familiari e umanitari ne hanno diritto. La nuova procedura comporterebbe che, nella fase successiva al primo soccorso o al momento dell'individuazione sul territorio dei singoli Stati membri, contestualmente all'identificazione dei cittadini provenienti da un paese terzo, in caso di richiesta di protezione internazionale, un colloquio preliminare, svolto dai funzionari delle Unità Dublin, finalizzato unicamente a determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda tenendo conto innanzitutto delle esigenze familiari o umanitarie del richiedente asilo (come previsto dagli artt. 8, 9 e 10 e 17 di Dublin III, in caso di gravidanza, maternità recente, grave malattia, serio handicap, età avanzata, migliore interesse del minore non accompagnato). Una volta individuato lo Stato membro competente per la domanda di protezione, il richiedente asilo vi verrebbe trasferito in tempi rapidi.

8.2 Il permesso di soggiorno per la ricerca del lavoro e il sistema dello sponsor

A livello nazionale, occorre superare il sistema "a chiamata" attraverso meccanismi diversificati di ingresso per lavoro, a partire dall'introduzione di un permesso di soggiorno per ricerca occupazione attraverso attività d'intermediazione pubbliche e private (previste dalla legge Biagi e dal *Jobs Act*) tra datori di lavoro italiani e lavoratori stranieri non comunitari.

1. Istituzione del permesso di soggiorno per ricerca occupazione e ricorso all'attività di intermediazione

Si tratta di visti e permessi di soggiorno per un periodo limitato di tempo da rilasciare a lavoratori stranieri che intendono trovare opportunità di lavoro in Italia e che possano garantire di potersi mantenere per tutto il periodo di permanenza con mezzi di sussistenza propri, legali e certi, e impegnarsi a rimpatriare in caso di insuccesso. L'istituzione del permesso di soggiorno temporaneo per la ricerca del lavoro va necessariamente legato alla nuova procedura alla legge Biagi e al *Jobs Act*.

Innanzitutto si prevede che l'attività d'intermediazione tra la domanda di lavoro delle imprese italiane e l'offerta da parte di lavoratori stranieri non comunitari possa essere esercitata da tutti i soggetti pubblici e privati già indicati nella legge Biagi e nel *Jobs Act* (centri per l'impiego, agenzie private per il lavoro, enti bilaterali, consulenti per il lavoro, università, istituti di scuola secondaria di secondo grado, ecc.)¹⁹⁰, ai quali

¹⁹⁰ I soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale, di cui agli articoli 4 e 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150; i centri per l'impiego di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150; i fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388; le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero e il sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) che rispondano a requisiti minimi di solidità economica e organizzativa, nonché di esperienza professionale degli operatori nelle attività d'intermediazione all'estero.

andrebbero aggiunti i fondi interprofessionali, le camere di commercio e le Onlus, oltre alle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero. Ovviamente i soggetti che hanno maggiori possibilità di svolgere questo servizio sono le agenzie private per il lavoro (internazionali e italiane) che hanno sedi all'estero, ma andrebbero abilitate anche quelle strutture di utilità sociale che hanno una lunga e strutturata presenza, di tipo volontario, nei paesi di origine.

Il permesso temporaneo di soggiorno ricerca occupazione viene rilasciato a favore dei candidati selezionati dai servizi pubblici e privati per l'impiego perché possano svolgere il colloquio con il datore di lavoro e ha durata massima di sei mesi. Si prevede in particolare l'obbligo da parte dell'intermediario pubblico o privato di garantire la disponibilità da parte dello lavoratore straniero di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno e anche per il ritorno nel paese di provenienza, salvo che se ne faccia carico personalmente il candidato, e l'impegno sottoscritto dal lavoratore straniero a rimpatriare in caso di mancata assunzione.

Tra i titoli preferenziali per il rilascio del visto, una sufficiente conoscenza della lingua italiana, al cui apprendimento lo straniero potrà provvedere rivolgendosi alle rappresentanze diplomatiche o agli stessi intermediari, cui spetterà l'organizzazione di corsi base.

Per facilitare l'intermediazione, i lavoratori stranieri che intendano fare ingresso in Italia per lavoro possono rivolgersi alle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero e consegnare i propri curricula, che saranno così disponibili alle imprese attraverso gli intermediari autorizzati a cui si è già fatto riferimento, le quali potranno rivolgersi ai lavoratori stranieri, avviare le procedure per svolgere il colloquio con il candidato ed eventualmente assumerlo. Le rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero potrebbero inoltre offrire servizi per l'immigrazione, a partire dall'istituzione di programmi di insegnamento della lingua italiana e di formazione professionale nei paesi di origine con il coinvolgimento del mondo produttivo italiano, del terzo settore e degli enti locali impegnati in progetti di cooperazione estera.

2. Sistema a chiamata diretta

Deve essere reintrodotta il **sistema dello sponsor**, originariamente previsto dall'art. 21 (Prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro) della legge Turco Napolitano¹⁹¹, anche da parte di singoli privati per l'inserimento nel mercato del lavoro del cittadino straniero con la garanzia di risorse finanziarie adeguate e disponibilità di un alloggio per il periodo di permanenza sul territorio nazionale, agevolando in primo luogo quanti abbiano già avuto precedenti esperienze lavorative in Italia o abbiano frequentato corsi di lingua italiana o di formazione professionale.

In entrambi i casi, verrebbe meno la necessità di fissare quote d'ingresso poiché sarebbe il mercato a stabilire l'effettiva necessità di lavoratori stranieri in base alla domanda. Del resto, non sono previste quote d'ingresso in Germania, Francia, Spagna e in diversi altri stati europei (v. *tavola 6.1*).

Tuttavia, qualora, si ritenesse comunque necessario definire dei tetti massimi, andrebbe adottata una programmazione di medio periodo fondata sulla raccolta di dati di previsione, determinate solo in parte *ex ante*, ma che siano aggiornate *ex post*, per tenere conto dell'effettiva domanda di lavoro. In sostanza "si tratterebbe di prevedere che i datori di lavoro interessati procedessero a compilare una richiesta di ingresso per una specifica professionalità e, sulla base dell'elaborazione delle richieste pervenute, determinare le quote *ex post* di lavoratori stranieri ammessi. Questa richiesta preventiva, peraltro, potrebbe essere effettuata anche più di una volta, nel corso di un anno, per cercare di adeguare tempestivamente le quote agli effettivi andamenti della domanda di lavoro. In ogni caso, il decreto dovrebbe avere sempre una cadenza almeno annuale inderogabile al fine di dare certezza agli operatori economici e ai migranti stessi, salva la possibilità di emanare un nuovo decreto nel medesimo anno qualora vi sia un fabbisogno lavorativo non soddisfatto"¹⁹². In questo senso va riattivato lo strumento dei Documenti programmatici triennali per pianificare gli interventi e monitorare e valutare gli esiti delle scelte compiute anno per anno.

La distribuzione dei posti nell'ambito delle quote, sia per gli ingressi per ricerca occupazione che per ingressi per lavoro subordinato, andrebbe effettuata non in base alla priorità temporale della presentazione delle domande ma secondo criteri oggettivi volti a privilegiare l'immigrazione stabile: conoscenza della lingua italiana, qualifiche professionali e titoli di studio corrispondenti a quelli più richiesti nei diversi settori, precedenti

¹⁹¹ L. 6 marzo 1998, n. 40.

¹⁹² v. Confindustria, op. cit., p. 57.

esperienze formative o lavorative in Italia, soggiorno regolare in Italia di familiari o conoscenti disponibili a fornire sostentamento o ospitalità¹⁹³.

8.3 Regularizzazione su base individuale degli stranieri "radicati"

Passando alle proposte per favorire l'integrazione sociale e lavorativa dei cittadini stranieri già presenti sul territorio italiano servono maggiore proporzionalità e forme di regularizzazione più flessibili. In particolare si propone la regularizzazione su base individuale degli stranieri "radicati".

Vanno introdotte forme di regularizzazione su base individuale degli stranieri che si trovino in situazione di soggiorno irregolare allorché sia dimostrabile l'esistenza in Italia di un'attività lavorativa (trasformabile in attività regolare o denunciabile in caso di sfruttamento lavorativo) o di comprovati legami familiari o l'assenza di legami concreti con il paese di origine¹⁹⁴; il modello spagnolo del "radicamento" indica la strada possibile: si prevede la possibilità di regularizzazione su base individuale dopo due anni di presenza nel paese e la dimostrazione di aver avuto un rapporto di lavoro per almeno un anno oppure dopo tre anni di presenza e la dimostrazione dell'intenzione di avviare un rapporto di lavoro. In base a questa legge, responsabili per il rilascio della certificazione di "radicamento" sono le amministrazioni locali, che si occupano anche di rilasciare il "rapporto abitativo", ossia una valutazione delle condizioni di alloggio. Oltre ai requisiti di residenza e condizione lavorativa, il candidato alla regularizzazione deve dimostrare una adeguata conoscenza della lingua; sotto quest'ottica avrebbe senso ipotizzare il trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative concernenti le domande di rilascio, di rinnovo e di conversione di ogni tipo di titolo di soggiorno, sempre previo nullaosta dell'autorità di pubblica sicurezza, nell'ambito di una più generale riorganizzazione, su base territoriale, della gestione dell'immigrazione.

Tale strumento potrebbe essere utilizzato anche nel caso del richiedente asilo diniegato in via definitiva, che abbia svolto un percorso fruttuoso di formazione e di integrazione e che sia in grado di dimostrare la disponibilità di un contratto di lavoro e la volontà di portare a buon fine il proprio percorso migratorio nel nostro paese (dimostrabile ad esempio attraverso l'acquisita conoscenza dell'italiano o la frequenza di corsi di formazione professionale), prevedendo dunque la possibilità di rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Tale permesso può essere poi rinnovabile anche nel caso in cui lo straniero, in mancanza di un contratto di lavoro, dimostri di essersi registrato come disoccupato, aver reso la dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego, di aver sottoscritto il patto di servizio personalizzato e le conseguenti obbligazioni relative alle attività da svolgere e di non essersi sottratto, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti dei centri per l'impiego.

8.4 Riconoscimento dei titoli di studio, proporzionalità nelle condizioni per il permesso di soggiorno, cittadinanza e naturalizzazioni, rimborso dei contributi previdenziali e diritto di voto alle elezioni amministrative

1. Semplificazione delle procedure per il riconoscimento dei titoli di studio, delle qualifiche professionali e delle abilità individuali

Si tratta di interventi indispensabili per permettere l'esercizio dell'attività lavorativa per migliorarne l'integrazione nel mercato del lavoro e consentirne l'impiego in attività corrispondenti alle loro effettive qualifiche. Le qualifiche professionali dovrebbero essere verificate attraverso procedure di accertamento standardizzate che permettano la verifica delle abilità individuali al fine del conseguimento della qualifica o del diploma professionale senza la necessità di frequentare corsi inutili se si è già formati. Il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero deve essere semplificato e velocizzato anche per favorire gli ingressi per studio o ricerca nell'ambito delle università italiane;

¹⁹³ v. proposte Asgi citate, p. 6.

¹⁹⁴ Ivi, p. 8. pensionistici

2. Introduzione di criteri di proporzionalità nel valutare le condizioni reddituali e alloggiative previste per il mantenimento del permesso di soggiorno e per ottenere la cittadinanza

Bisogna superare le rigidità attuali, stabilendo degli indici di integrazione in grado di fotografare le condizioni reali di ciascun individuo e rivedere l'accordo di integrazione con l'introduzione di meccanismi premiali legati innanzitutto all'apprendimento effettivo della lingua italiana nell'ambito di un'offerta formativa più ampia, effettiva, e a una formazione professionale incentrata sul coinvolgimento attivo di enti, istituzioni e realtà sociali presenti sul territorio;

3. Garanzia del diritto a conservare tutti i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati mettendo fine al fenomeno del *social free riding*

Ai lavoratori extracomunitari che decidono di rimpatriare definitivamente – a prescindere da accordi di reciprocità tra l'Italia e il paese di origine - va garantito il diritto a conservare tutti i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati in modo che possa goderne, al verificarsi della maturazione dei requisiti previsti dalla normativa vigente, anche in deroga al requisito dell'anzianità contributiva minima di vent'anni, in linea con quanto previsto dal coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dell'Unione europea (Regolamenti CE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 988/2009 e n. 883/2004), che non prevede più il trasferimento dei contributi bensì l'erogazione di una prestazione pro-rata da parte di ciascuno stato membro dove il lavoratore ha prestato la propria opera.

4. Strumenti di partecipazione effettiva alla vita democratica del Paese

Occorre prevedere l'elettorato attivo e passivo per le elezioni amministrative a favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo e approvare in tempi brevi la nuova legge sulla cittadinanza.

8.5 Integrazione attraverso il lavoro dei richiedenti asilo

Per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo, va cementato il legame territorio/accoglienza/integrazione e va perseguita l'inclusione attraverso tre azioni essenziali: apprendimento della lingua, formazione professionale, accesso al lavoro.

1. Apprendimento della lingua, formazione professionale, accesso al lavoro

Non si può prescindere oggi, nell'ambito della prima e seconda accoglienza, dall'ampliamento del sistema Sprar e dalla necessità di percorsi flessibili e individualizzati, con obiettivi definiti e raggiungibili, e da un più attivo e programmato coinvolgimento degli enti locali e delle reti economiche e sociali esistenti nei diversi territori. Tre i pilastri: apprendimento della lingua, formazione professionale, accesso al lavoro.

Occorre innanzitutto investire sull'efficacia dei centri per l'impiego, a partire dall'aumento del numero degli addetti e la creazione nei Cpi di "sportelli migranti" con operatori e mediatori culturali specializzati nei servizi rivolti agli stranieri e, sulla scia del modello tedesco, rafforzare il legame tra integrazione e lavoro valorizzando quanto il modello Sprar già prevede in termini di formazione linguistica e professionale e di inserimento lavorativo, puntando sul pieno coinvolgimento delle forze produttive e sociali dei singoli territori.

Inoltre, occorrerebbe facilitare l'accesso ai servizi di formazione e avviamento lavorativo per i richiedenti asilo nell'ambito delle politiche attive dai centri per l'impiego e dall'ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro) attraverso il ricorso a borse lavoro o rapporti di apprendistato senza tener conto dei limiti di età previsti e mettendo a punto un sistema semplificato di riconoscimento dei titoli di studio e di verifica delle abilità individuali al fine del conseguimento della qualifica o del diploma professionale senza la necessità di frequentare corsi inutili se si è già formati.

Occorre precisare che le misure per la formazione professionale degli immigrati e dei richiedenti asilo da parte dei Centri pubblici per l'impiego e l'assunzione di operatori aggiuntivi per l'erogazione di questi servizi di politica attiva attraverso appositi sportelli rivolti ai migranti potrebbero essere finanziati, a livello sia nazionale sia regionale, con i fondi strutturali europei, in particolare il Fondo sociale europeo (FSE).

2. Rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio

Pre-requisito, affinché l'intero impianto funzioni, è che vengano assicurati e rafforzati i sistemi di **monitorag-**

gio e controllo della qualità delle condizioni d'accoglienza, attualmente del tutto inadeguati, attraverso la collaborazione con organizzazioni internazionali indipendenti: le tante situazioni di emarginazione e di tensione sociale hanno dimostrato nei mesi passati quanto sia necessario e urgente correggere l'intero sistema e affrontare le sue distorsioni, tuttora evidenti.

8.6 Le misure locali per l'inclusione dei cittadini stranieri

A livello locale, per perseguire l'inclusione dei cittadini stranieri residenti nel territorio, due proposte da rivolgere ai Comuni, già sperimentate in alcuni contesti, rafforzando il ruolo degli enti locali e il peso del territorio nella gestione amministrativa in materia di immigrazione e di condizione dello straniero:

1. Desk comunale di servizi per l'immigrazione

Va promossa, anche attraverso l'Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani), l'istituzione a livello comunale di un desk di servizi per l'immigrazione, rivolto ai cittadini immigrati presenti sul territorio, in collaborazione con associazioni e terzo settore, in grado di offrire informazioni, orientamento in merito a diritti e doveri di cittadinanza, accesso ai servizi sociali, sanitari, scolastici, percorsi di istruzione e di formazione professionale, riconoscimento dei titoli di studio, corsi di lingua italiana; e supporto in merito alle pratiche amministrative (richiesta, rinnovo o conversione del permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare, carta di soggiorno, cittadinanza);

2. Mediatore di quartiere

Per individuare i nodi che possono rappresentare degli effettivi ostacoli all'integrazione sociale dei cittadini stranieri, in alcune città è stata istituita la figura del "mediatore di quartiere", un servizio di sportello per l'ascolto territoriale, che offre attività di orientamento e consulenza legale per cittadini stranieri, e interviene nella risoluzione di controversie, aumentando la possibilità di dialogo tra i membri della comunità.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, Daron, Robinson, James, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, New York, Crown Business (tradotto in italiano dal Saggiatore con il titolo *Perché le nazioni falliscono*), 2012.
- Alesina Alberto, Glaeser Edward, Sacerdote, Bruce, *Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare State?* Harvard Institute of Economic Research Working Papers 1933, 2001.
- Ambrosini Maurizio (a cura di), *Europe: No Migrant's Land?*, ISPI, Edizioni Epoké, 2016.
- ANCI, Ministero dell'Interno, *Rapporto annuale SPRAR* (Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati), 2015.
- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), *La riforma della cittadinanza approvata alla Camera: un importante passo avanti, ma il testo va migliorato*, 2015.
- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), *Programma di riforme in materia di immigrazione, diritto degli stranieri, asilo e cittadinanza per la legislatura 2013-2018*, 2013.
- Asilo in Europa, *Asilo negli stati UE: Regno Unito*, 2012.
- Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), *Esperimento Grecia. Il diritto di asilo e la sua applicazione dopo l'accordo (Dichiarazione) UE-Turchia del 18 marzo 2016*, 2016.
- Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2008*, Roma, 2009.
- Banca d'Italia, *Rimesse verso l'estero degli immigrati in Italia*, 2016.
- Blangiardo Gian Carlo, *Gli aspetti statistici*, in Fondazione Ismu, *Diciannovesimo Rapporto sulle migrazioni 2013*, FrancoAngeli, 2014, p. 40.
- Braun Sebastian Till and Weber Henning, *How do regional labor markets adjust to immigration? A dynamic analysis for post-war Germany*, Kiel Working Papers, Kiel Institute for the World Economy, 2016.
- Camera dei Deputati, *Immigrazione irregolare e procedure di asilo in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia e Turchia*, Legislazione straniera, Materiali di legislazione comparata, n. 13, novembre 2015.
- Camera dei deputati, *L'acquisizione della cittadinanza in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna*, Luglio 2013.
- Camera dei deputati, XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) – *Indagine conoscitiva sulla gestione dei servizi per il mercato del lavoro e sul ruolo degli operatori pubblici e privati* – Audizione di Roberto Ciccio-messere, *Le capacità d'intermediazione degli operatori pubblici e privati del lavoro: criticità e proposte per superarli*, settembre 2014.
- Caponio Tiziana e Zincone Giovanna, WP2 - *The national policy frame for the Integration of Newcomers in Italy*, paper finale per il progetto PROSINT - Promoting Sustainable Policies for Integration, Vienna, Novembre 2011.
- Caritas e Migrantes, *XXV Rapporto Immigrazione 2015, La cultura dell'incontro*, 2016.
- CeSPI, *Il contributo economico dei migranti che lavorano "in nero"*, a cura di Marco Zupi, con la collaborazione di Samir Hassan, Alberto Mazzali e Laura Squintani e la direzione di Daniele Frigeri, Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi, 2015.
- Cicciomessere Roberto, De Blasio Giuseppe, *Famiglia, lavoro e gender gap: come le madri-lavoratrici conciliano i tempi*, Consulenti del lavoro, Consiglio nazionale dell'ordine, in collaborazione con la Fondazione Studi, 2016.
- Cicciomessere Roberto, De Blasio Giuseppe, Gallo Massimiliano, *I beneficiari di ammortizzatori sociali, la domanda di professioni delle imprese, le transizioni di chi ha perso il lavoro e le dinamiche dei giovani Neet: Italia*, L'uso dei dati di fonte amministrativa a supporto delle politiche per il lavoro, Italia Lavoro, Mimeo, dicembre 2015.
- Cicciomessere Roberto, *Il sistema duale di apprendistato per fronteggiare la disoccupazione giovanile: il modello della Provincia autonoma di Bolzano*, Italia Lavoro, agosto 2013.

Cicciomessere Roberto, *L'Italia accoglie ma non integra. Lezioni tedesche su lavoro e immigrazione*, Il Foglio, 18 agosto 2016.

Cicciomessere Roberto, *Le donne inattive per motivi familiari, Le complesse e inattese ragioni che spingono le donne che diventano madri o che devono prendersi cura dei figli o di adulti non autosufficienti a non entrare nel mercato del lavoro*, Italia lavoro, 2012.

Cicciomessere Roberto, *Salari uguali per tutti? meno occupazione, più lavoro nero e grigio nel Mezzogiorno*, Strade, 30 novembre 2015.

Cicciomessere Roberto, *Terrorismo Islamico: la vera guerra non è in Europa*, Strade, 2 agosto 2016.

Cicciomessere Roberto, *Tutti gli immigrati che servono all'Europa*, Strade, 3 settembre 2015.

CNEL, *Dall'ammissione all'inclusione: verso un approccio integrato? Un percorso di approfondimento comparativo a partire da alcune recenti esperienze europee*, Rapporto FIERI, a cura di Tiziana Caponio e postfazione di Giovanna Zincone, settembre 2013.

CNEL, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, 2012.

Coda Moscarola Flavia e Fornero Elsa, *Immigrazione: quale contributo alla sostenibilità del sistema previdenziale?*, in Massimo Livi Bacci (a cura di), *L'incidenza economica dell'immigrazione*, Giappichelli Editore, Torino, 2005.

Collier Paul, *Exodus, I tabù dell'immigrazione*, Laterza, 2015.

Confindustria, *Immigrati: da emergenza a opportunità*, Centro Studi, giugno 2016.

Consiglio italiano per i rifugiati (CIR), *Le Strade dell'Integrazione*, Ricerca sperimentale quali-quantitativa sul livello di integrazione dei titolari di protezione internazionale presenti in Italia da almeno tre anni, finanziata dal Ministero dell'interno, 2012.

Council of Europa, *Report to the Spanish Government on the visit to Spain carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)*, Strasbourg, 9 April 2015.

Curigliano Vitaliana e Brinis Valentina, *Asilo, accoglienza, immigrazione: a che punto è l'Italia*, in *I motivi delle migrazioni: giornale a più voci*, "I diritti dell'Uomo", 1, 2016.

De Gregorio Carlo, Giordano Annelisa, *"Nero a metà": contratti part-time e posizioni full-time fra i dipendenti delle imprese italiane*, Istat working papers, n. 3, 2014.

Devillanova Carlo, *I costi dell'immigrazione per la finanza pubblica*, in Fondazione ISMU, *Sedicesimo rapporto sulle migrazioni 2010*, Franco Angeli, Milano, 2011.

Di Pasquale Enrico, Stuppini Andrea e Tronchin Chiara, *Quanto costa accogliere i rifugiati*, in *Lavoce.info*, 19 luglio 2016.

Dullien Sebastian, *Paying the price: the cost of Europe's refugee crisis*. European council of foreign relations (ECFR), aprile 2016.

Éupolis Lombardia, *Un primo bilancio fiscale dell'immigrazione per la Lombardia*, a cura di Massimo Bordignon, Edoardo Slerca, Gilberto Turati, 2015.

European Commission, *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, Strasbourg, 7.6.2016, COM(2016) 385 final, 2016.

European Parliament, *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, Directorate General for Internal Policies, 2016.

Eurostat, *EU population up to slightly over 510 million at 1 January 2016 ... despite a first ever negative natural change*, Yuly 2016.

Eurostat, *Half of under-threes cared for by their parents only in the EU in 2014*, 13 May 2016.

- Finottelli Claudia, *'La festa è finita': gli effetti della crisi economica sull'immigrazione in Spagna*, in Neodemos, 16 giugno 2010.
- Fondazione Ismu, *Ventunesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, FrancoAngeli, Milano, 2016.
- Fondazione Leone Moressa, *I livelli retributivi dei dipendenti stranieri e i differenziali con gli italiani*, 2009.
- Fondazione Leone Moressa, *La buona accoglienza. Analisi comparativa dei sistemi di accoglienza per richiedenti asilo in Europa*, 2015.
- Fondazione Leone Moressa, *Le retribuzioni dei dipendenti stranieri e i gap retributivi con gli italiani*, 2011.
- Fortuna Gerardo, *Cosa resta del Migration Compact*, in Limes 7/2016.
- Gabriele Stefania, *Dare e avere: migrazioni, bilancio pubblico e sostenibilità*, in Laura Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti: il ruolo delle regioni*, ISSIRFA-CNR, Giuffrè, 2012.
- Guild Elspeth, *Rethinking Migration Distribution in the EU: Shall we start with the facts?*. CEPS ESSAY, No. 23/22, January 2016.
- Haidt, Jonathan, *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*, New York, Pantheon, 2012.
- ISFOL, *Lavoro sommerso e irregolare degli stranieri in Italia*, 2014.
- ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi*, Rapporto Nazionale A.s. 2013/2014, a cura di Mariagrazia Santagati e Vinicio Ongini (Miur). Quaderni ISMU, 1/2015.
- Istat, *Bilancio demografico nazionale*, 2015, 2016.
- Istat, *L'integrazione nel lavoro degli stranieri e dei naturalizzati nel mercato del lavoro*, 2014.
- Istat, *L'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni*, 2016.
- Istat, *Reddito e condizioni di vita*, Anno 2014, 2015.
- Lampugnani Luca, *Diritto d'asilo e accoglienza: un confronto tra Germania, Francia, Regno Unito e Svezia*, International Business Times (IBTimes), 29 agosto 2015.
- Limes, *Chi siamo? Terrorismo e migrazioni scuotono l'Europa. Come e quanti stranieri integrare. Cosa cambia se la Turchia lascia l'Occidente*, n.7, 2016.
- Manconi Luigi, Brinis Valentina, *Accogliamoli tutti. Una ragionevole proposta per salvare l'Italia, gli italiani e gli immigrati*, il Saggiatore, 2013.
- Marsala Antonella e Ciciomessere Roberto, *L'occupazione femminile in tempo di crisi, La tenuta dell'occupazione delle donne nella grande recessione e il cambiamento strutturale del loro ruolo nel mercato del lavoro*, Italia Lavoro, 2014.
- Mendola Mariapia, *E la Germania torna a misurarsi col problema profughi*, lavoce.info, 5 agosto 2016.
- Miguel, Edward, Gugerty, Mary Kay, *Ethnic Diversity, Social Sanctions, and Public goods in Kenya*. Journal of Public Economics 89(11-12), 2005.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Quinto Rapporto annuale. I migranti nel mercato del lavoro in Italia*, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, 2015.
- Ministero dell'interno, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, 2015.
- Oddo Giacomo, Magnani Maurizio, Settimo Riccardo e Zappa Simonetta, *Le rimesse dei lavoratori stranieri in Italia: una stima dei flussi invisibili del "canale informale"*, Questioni di economia e di finanza, Banca d'Italia, giugno 2016.
- OECD, *Connecting with Emigrants, A Global Profile of Diasporas*, 2015.
- OECD, *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*, OECD Publishing, Paris, 2016.
- Parlamento europeo, *Progetto di relazione sui rifugiati: inclusione sociale e integrazione nel mercato del lavoro (2015/2321(INI))*, Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, 24 febbraio 2016.

- Pellizzari Massimo, *The use of welfare by migrants in Italy*, IZA DP N. 5613, Discussion Paper Series, 2011.
- Piazzalunga Daniela, *Un doppio svantaggio? differenziali salariali sulla base del genere e dell'etnia*, Dipartimento di Economia "S. Cognetti de Martiis", Working paper No. 06/2011.
- Piergigli Valeria, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, Federalismi, Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, novembre 2013.
- Prestianni Sara, *Le tappe del processo di esternalizzazione del controllo alle frontiere in Africa, dal summit di Valletta ad oggi*, Servizio immigrazione dell'Arci, giugno 2016.
- Putnam Robert, *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the 21st Century*, Scandinavian Political Studies 30(2), 2007.
- Rapporto annuale SPRAR, *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, Atlante Sprar 2015.
- Reyneri Emilio, *Irregular immigration and the underground economy in Southern Europe: Breaking the vicious circle*, in E. Jurado and G. Brochmann (eds.), *Europe's immigration challenge. Reconciling work, welfare and mobility*, London, I.B. Tauris, 2013.
- Rizza Pietro, Romanelli Marzia e Sartor Nicola, *Immigrati e italiani: le disuguaglianze nel dare e nell'avere tra welfare e fiscalità*, in Giuseppe Sciortino, Nicola Sartor e Chiara Saraceno, *Stranieri e disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- Romiti Agnese, *Immigrants-Natives Complementarities in Production. Evidence from Italy*, IAB - Institute for Employment Research, 2011.
- Salis Ester, *La Governance dell'immigrazione per lavoro in Europa. Approcci nazionali e ruolo dell'Unione europea*, FIERI working papers, gennaio 2015.
- Servizio Studi del Senato, *Il disegno di legge tedesco sull'integrazione dei migranti*, Nota n. 121, giugno 2016.
- Strazzari Davide, *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in *Le Regioni*, fasc. 4, luglio-agosto 2015.
- The World Bank, *Migration and Remittances Factbook*, 2016.
- The World Bank, *Recession, Recovery and Poverty in Moldova*, Report No. 28024-MD, 2004.
- UNHCR - The UN Refugee Agency, *Europe Refugees and Migrants Emergency Response - Daily Estimated Arrivals per Country - Flows through Western Balkans Route*, June 2016.
- Valletta Sandro, *La seconda generazione di immigrati: gli adolescenti e i progetti interculturali*, Università degli Studi Guglielmo Marconi, 2010.