



Progetto co-finanziato
dall'Unione Europea



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
Direzione Generale dell'Immigrazione e
delle Politiche di Integrazione



MINISTERO
DELL'INTERNO

Dipartimento per le
Libertà Civili e l'Immigrazione

Fondo Europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi 2007-2013


Comunicare l'immigrazione

Guida pratica per gli operatori dell'informazione



Lai-momo 



- 
- ▶ **Coordinamento redazionale:** Sandra Federici e Franco Pittau
 - ▶ **Ricerche e testi:** Ejaz Ahmad, Daniele Barbieri, Ginevra Demaio, Luca Di Scullo, Silvia Festi, Marina Frabboni, Delfina Licata, Andrea Marchesini Reggiani, Renato Marinaro, Maria Paola Nanni, Pietro Pinto, Antonio Ricci.
 - ▶ **Assistenza alla redazione e alle ricerche:** Michela Bignami, Souad Maddahi
 - ▶ **Grafica e impaginazione:** Filippo Mantione con la collaborazione di Giovanni Zati

Il manuale *Comunicare l'immigrazione. Guida pratica per gli operatori dell'informazione* è stato realizzato dalla società cooperativa Lai-momo (www.laimomo.it) e dal Centro Studi e Ricerche Idos (www.dossierimmigrazione.it) nell'ambito del progetto "Co-in - Comunicare l'integrazione", promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, e finanziato con il Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi - Programma annuale 2010. I contenuti del manuale sono responsabilità esclusiva degli autori.


Finito di stampare nel mese di febbraio 2012 presso la Tipografia Litosei - Rastignano (BO)



Comunicare l'immigrazione

guida pratica per gli operatori dell'informazione

■	Introduzione	4
■	Sitografia ragionata	6
■	Capitolo 1 - Lo scenario migratorio in Italia	9
■	Capitolo 2 - Il quadro legislativo in materia di immigrazione e le competenze delle istituzioni	33
■	Capitolo 3 - I migranti in Europa: sintesi comparata	55
■	Capitolo 4 - I media italiani e l'immigrazione	71
■	Capitolo 5 - Comunità, persone e parole: storie positive di immigrazione	93
■	Capitolo 6 - Glossario	117





Introduzione

Uno degli aspetti più complessi nella gestione del fenomeno migratorio consiste nella sua comunicazione. Come sono diffuse le notizie che riguardano i migranti? Quali informazioni vengono privilegiate dai media? Come vengono percepite queste notizie dalla collettività? I mezzi di comunicazione svolgono un ruolo cruciale nella formazione dell'opinione pubblica, soprattutto su temi di particolare delicatezza come quello dell'immigrazione.

Per tale ragione appare necessario garantire un'informazione obiettiva e priva di stereotipi e pregiudizi, idonei a generare o alimentare quei conflitti sociali che molto spesso caratterizzano le società contemporanee.

La stessa Commissione Europea, nel *Manuale sull'Integrazione*, ha evidenziato come, nell'affrontare il tema dell'immigrazione, sia auspicabile che il giornalismo si rimetta in discussione, superando chiusure culturali che spesso, anche inconsapevolmente, finiscono col distorcere la percezione dei fatti, quando focalizzati esclusivamente sugli aspetti negativi relativi alle migrazioni e alle minoranze, raramente bilanciati da storie positive di successi economici e sociali.

Anche l'OCSE, nell'*International Migration Outlook: Sopemi 2010*, e l'OIM, nel *World Report 2011*, hanno segnalato l'impellenza di garantire una maggiore e più obiettiva copertura da parte dei media sul tema dell'integrazione, al fine di limitare l'effetto dei pregiudizi e dei malintesi e di consolidare la conoscenza e la comprensione pubblica circa l'impatto economico, sociale e culturale della migrazione: un obiettivo da riproporre costantemente. Già nel 2008 la Federazione Nazionale Stampa Italiana ed il Consiglio Nazionale dell'Ordine dei giornalisti hanno sottoscritto la c.d. "Carta di Roma", protocollo deontologico sull'informazione concernente richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti.

In tale contesto nasce il presente *handbook*, elaborato da Lai-momo società cooperativa e Centro Studi e Ricerche Idos, che sarà distribuito nelle redazioni stampa, radio tv e web di rilievo nazionale e locale, relativo al tema dell'immigrazione e al rapporto tra mass-media ed integrazione, e volto a veicolare buone pratiche e storie positive aventi per protagonisti cittadini immigrati.

Il manuale fornisce anche una disamina del quadro di riferimento relativo al riparto di competenze istituzionali in materia di immigrazione, oltre a dati quantitativi e indicatori territoriali che mettono in luce i benefici del fenomeno migratorio per la società ospitante; propone una sintesi comparativa a livello europeo delle principali norme che

regolano l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri e dei principali indici di integrazione, e offre, infine, esempi di buone prassi comunicative tratte da differenti contesti mediatici e racconti di storie di migrazione di successo.

Tale strumento si inserisce nell'ambito del progetto Co.In (Comunicare l'integrazione), finanziato dalla Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ambito delle risorse per il 2010 del Fondo europeo per l'Integrazione di Cittadini di Paesi Terzi, in riferimento alla linea di azione 3 - "Azioni di sensibilizzazione, informazione e comunicazione".

Il progetto si fonda sulla consapevolezza che l'integrazione dei migranti nella nostra società è un processo dinamico e bilaterale, nel quale risulta di fondamentale importanza lavorare affinché la società ospitante abbia una percezione realistica e non distorta dell'apporto dei cittadini stranieri, evidenziando come il loro contributo possa diventare una risorsa per tutti.

Se da un lato è necessario favorire l'inserimento dei cittadini stranieri nel tessuto socio-economico, dall'altro è necessario sensibilizzare la società italiana ad accogliere i migranti apprezzando il valore della loro cultura e l'arricchimento reciproco che può derivare dalla piena integrazione. In uno scenario di questo tipo i media, certamente, svolgono un ruolo fondamentale nella rappresentazione del fenomeno migratorio contribuendo con la loro azione a facilitare l'integrazione degli immigrati nella società italiana.

Per questa ragione, si è scelto di finalizzare il progetto alla promozione di interventi volti ad incrementare la precisione e la ricerca dell'imparzialità nell'informazione giornalistica, puntando dunque a migliorare l'approccio dei media rispetto al fenomeno migratorio, attraverso la sensibilizzazione dei giornalisti nel veicolare in maniera completa, obiettiva e positiva le informazioni relative all'immigrazione e all'integrazione.

L'auspicio è che il presente *handbook* costituisca uno strumento operativo e versatile a disposizione dei comunicatori, idoneo a guidare l'informazione giornalistica nella consapevolezza che il fenomeno migratorio è un fenomeno complesso, dalle molteplici sfaccettature e che in tale sua ricchezza deve essere raccontato e percepito.

*Direttore Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

Natale Forlani



Sitografia ragionata

Questo libro, oltre a un inquadramento generale su vari aspetti del fenomeno dell'immigrazione in Italia, contiene dati e informazioni (presenza, nazionalità, dati economici, legislazione...) che sono soggetti ad aggiornamenti successivi. Proponiamo qui alcune delle principali fonti di dati e informazioni, suddivise per settori, nelle quali i giornalisti e gli operatori dell'informazione possono trovare approfondimenti e aggiornamenti.

Il portale del Governo italiano

- > **www.integrazionemigranti.gov.it //** Lanciato a gennaio 2012, è un portale che fornisce news e documenti soprattutto su come "vivere e lavorare in Italia". È coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ma coinvolge in maniera trasversale altre istituzioni governative, con l'intento di favorire ai migranti l'accesso ai servizi.

Istituzioni

Nei siti delle istituzioni con competenze in materia di immigrazione, oltre alle notizie su iniziative, documenti e norme generali che possono riguardare anche i cittadini di origine straniera, sono presenti sezioni su materie specifiche.

- > **www.lavoro.gov.it //** Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. È ricca di documenti la voce "Immigrazione" nel menu "Area sociale".
- > **www.lineamica.gov.it //** Il Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione assieme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ha istituito il sito "Linea Amica", dedicato ai cittadini e ai loro rapporti con i servizi e le procedure della Pubblica amministrazione.
- > **www.istruzione.it //** Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Vedere la voce "Intercultura" dentro l'area "Istruzione". Si possono consultare anche gli studi fatti dal Ministero e scaricare i dati sugli iscritti a scuola.
- > **www.interno.it //** Ministero dell'Interno. È notevole la quantità di notizie contenute nel sito per l'aggiornamento sui singoli aspetti. Sono diverse le voci da consultare: "Immigrazione", "Asilo", "Cittadinanza" e "Servizio demografico".
- > **www.salute.gov.it //** Ministero della Salute. Contiene diversi documenti utili per i cittadini, tradotti nelle principali lingue parlate dai migranti.
- > **www.esteri.it //** Ministero degli Affari Esteri. Importanti le sezioni "Temi geografici" del menu "Politica estera italiana", per un quadro generale delle diverse aree geografiche, e la voce "Visti" per documentare la provenienza e i motivi dei flussi.
- > **www.unioncamere.gov.it //** L'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura pubblica rapporti e notizie sull'imprenditoria straniera relative alle provenienze, all'insediamento territoriale e ai settori di inserimento.

Europa

- > **http://ec.europa.eu/ewsi/en //** Il Sito europeo sull'integrazione. Vi si trova una visione d'insieme sull'integrazione, le buone pratiche anche con riferimento ai singoli stati membri, siti e bibliografia, partner di progetto.
- > **http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs //** Dir. Gen. Affari interni della Commissione Europea, che ha una sezione "Immigration" e una "Asylum" nel menu "Policies".

- > www.ec.europa.eu/social // Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione della Commissione Europea, che si occupa di sicurezza e protezione sociale.
- > www.frontex.europa.eu // FRONTEX, agenzia europea per il controllo delle frontiere.
- > <http://fra.europa.eu> // Fundamental Rights Agency (FRA) - Agenzia per i diritti fondamentali, organismo consultivo dell'Unione Europea.
- > www.mipex.eu // MIPEX - Migration Integration Index, confronto sullo stato dell'integrazione nei diversi paesi sulla base di una serie di indicatori.
- > www.emn.europa.eu // European Migration Network, rete che fa capo alla DG Affari Interni della Commissione Europea. Pubblica i rapporti nazionali dei 27 Stati membri.
- > www.emnitaly.it // Il sito, curato dal Centro Studi e Ricerche Idos, aggiorna su quanto viene fatto dall'European Migration Network, in particolare in ambito italiano, riportando anche, in italiano e in inglese, pubblicazioni e ricerche.
- > www.iom.com // IOM - Organizzazione Internazionale delle Migrazioni.
- > www.unhcr.it // ACNUR - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Aggiornamenti giuridici e archivi legislativi

- > www.asgi.it // ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, essenziale per l'aggiornamento su leggi, decreti, sentenze, circolari e regolamenti attuativi.
- > www.immigrazione.it // Rivista che si rivolge a un'utenza professionale interessata alle tematiche dell'immigrazione nell'ambito giuridico e sociale.
- > www.meltingpot.org // Progetto Melting Pot Europa di consulenza sulla normativa agli operatori del settore pubblico e privato coinvolti dal fenomeno migratorio e dai suoi effetti. Il sito è multilingue.
- > www.immigrazioneoggi.it // Sito per la consulenza giuridica dove non mancano le notizie sulla società civile e le iniziative culturali legate all'immigrazione.
- > www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo // Archivio molto ricco, che pubblica i documenti (in prevalenza giuridici) sull'immigrazione, ospitato presso il portale dei cosiddetti "giornali etnici".

Statistiche ed enti di ricerca

- > epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/main_tables // EUROSTAT: sito delle statistiche dell'Unione Europea, con riferimenti ai singoli Stati membri.
- > www.istat.it // L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) "misura" i diversi aspetti della società italiana e anche dell'immigrazione, pubblicando i dati sui residenti, ripartiti per comuni, riportando i risultati di indagini specifiche (proiezioni demografiche, indicatori demografici, matrimoni, disagio sociale) e aggiornando l'indagine sulla forza lavoro immigrata.
- > www.censis.it // Centro studi investimenti sociali (CENSIS), il cui *Rapporto sulla situazione sociale del paese* viene considerato il più qualificato e completo strumento di interpretazione della realtà sociale italiana.
- > www.cnel.it // Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). Pubblica dati



utili nella voce "Immigrazione" del menu "Statistiche" (CNELSTATS). Inoltre, l'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri (ONC), insediato nel CNEL dal 1998, pubblica annualmente gli indici di integrazione degli immigrati in Italia, disaggregati per territorio.

- > **www.isfol.it** // Portale "per la società della conoscenza, della piena e buona occupazione e della coesione sociale" realizzato dall'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), ente pubblico di ricerca.
- > **www.cespi.it** // Centro studi politica internazionale (CESPI), associazione indipendente che ha tra i suoi temi di ricerca "la mobilità umana, il transnazionalismo e il co-sviluppo".
- > **www.cestim.it** // Sito del CESTIM, associazione di operatori sociali e culturali che si occupano a vario titolo di immigrazione. Pubblica anche un archivio di tesi di laurea.
- > **www.cser.it** // Il Centro studi emigrazione Roma dei Padri Scalabriniani (CSER), conosciuto per la sua rivista *Studi emigrazione* e per la sua biblioteca specializzata (i cui titoli sono consultabili anche on-line), aggiorna sulle novità librarie e, tramite un sito collegato (www.roma-intercultura.it), sugli eventi che si svolgono in Italia.
- > **www.fondazione Nordest.net** // Fondazione Nord Est: Studi ricerche e progetti, consultare la voce "Immigrazione" del menu "Ricerche".
- > **www.ismu.org** // Fondazione ISMU (Iniziativa e studi sulla multietnicità), ente che promuove studi, ricerche e iniziative sulla società multietnica e multiculturale.
- > **www.dossierimmigrazione.it** // Sito promosso da Caritas e Migrantes tramite Idos sul quale si possono trovare le sintesi del *Dossier Statistico Immigrazione*, pubblicato ogni anno dal 1991, la presentazione dei libri pubblicati nelle edizioni Idos e gli eventi in corso di realizzazione. Invece, i dati raccolti dal Dossier sono pubblicati nel sito del CNEL.
- > **www.fieri.it** // Forum internazionale ed europeo ricerche sull'immigrazione.
- > **www.fondazioneleonemoressa.org** // Fondazione promossa dall'Associazione artigiani e piccole imprese - CGIA di Mestre dal 2002. Elabora i dati sull'immigrazione, classificati in: rimesse, mercato del lavoro, retribuzioni, imprenditoria, demografia, scuola.

Società civile

- > **www.stranieriinitalia.it** // Questa testata raggruppa diversi "giornali etnici" pubblicati in varie lingue con la collaborazione di giornalisti migranti.
- > **www.redattoresociale.it** // È un'agenzia giornalistica quotidiana, della Comunità di Capodarco, dedicata ai temi sociali, con grande attenzione al fenomeno migratorio.
- > **www.misna.org** // Missionary International Service News Agency (MISNA). Promossa da istituti missionari, l'agenzia aiuta ad avere informazioni sui paesi di origine dei migranti.
- > **www.africanews.it** // Africanews -Informazione sull'Africa e sui migranti in Italia.
- > **www.asianews.it** // PIME-Pontificio istituto missioni estere di Milano. L'agenzia è specializzata sulla situazione dei paesi asiatici.
- > **www.fortresseurope.org** // Osservatorio Fortresseurope, curato dal giornalista Gabriele Del Grande, monitora in maniera costante i salvataggi e i naufragi di migranti nel mare Mediterraneo: allo stesso tema Del Grande ha dedicato il volume *Il mare di mezzo*.
- > **www.mmc2000.net** // è il portale curato da COSPE su media e diversità culturale.

CAPITOLO 1 LO SCENARIO MIGRATORIO IN ITALIA

1



Bologna, Chiesa dei Servi,
l'arco di fiori dedicata alla Regina Elena
(che ritrovò la Croce di Cristo), durante
la Festa dei Fiori di maggio
della comunità filippina bolognese, 2008.
Foto di Mario Rebeschini



1.1 Introduzione: conoscere per poter meglio informare

Un'analisi del fenomeno migratorio basata sulle statistiche può incentivare una visione maggiormente condivisa dell'immigrazione e quindi, senza nascondere gli aspetti problematici, favorire una maggiore apertura.

Rispetto ad altri contesti nazionali, **il caso italiano è caratterizzato sia da uno stock di presenze corposo e diversificato, sia da flussi in ingresso molto consistenti**, e ciò aumenta la complessità delle strategie da adottare. Sono differenziate, per esempio, le esigenze di chi è sul posto da lungo tempo rispetto a chi è arrivato da poco e, perciò, diverse devono essere le risposte.

Per i nuovi arrivati occorre, in particolare, agevolare (anche attraverso un'informazione adeguata) l'accesso ai servizi pubblici, i quali a loro volta richiedono di essere rimodellati in modo tale da rispondere anche ai bisogni di questa nuova utenza, che vive una situazione di maggiore bisogno e insicurezza per la scarsa conoscenza dei meccanismi della nuova società di riferimento. Queste esigenze di semplificazione e di facilitazione amministrativa non riguardano solo le pratiche relative al soggiorno degli migranti, ma coinvolgono numerosi altri ambiti di grande importanza per la vita familiare (asili e scuola, casa, ecc.), sociale (sanità, previdenza, ecc.) e lavorativa (incontro tra domanda e offerta, aspetti contrattuali, concessioni di licenze e rilascio di documenti, ecc.)

Un'altra peculiarità dell'Italia consiste nel fatto che essa è stata per oltre un secolo e mezzo un importante paese di emigrazione: si può partire da qui, per gli utili spunti che ne possono derivare, per analizzare le origini e l'evoluzione dell'immigrazione straniera in Italia, fino alla situazione attuale.

1.2 Un secolo e mezzo di emigrazione italiana

Tra i grandi paesi industrializzati non ve n'è un altro che abbia conosciuto, come l'Italia, un'emigrazione di quasi 30 milioni di persone. **Al Censimento del 1861 gli italiani che vivevano all'estero erano appena 230.000**: a emigrare erano stati inizialmente gli abitanti del Settentrione, del Piemonte e della Lombardia *in primis*. Nel periodo 1876-1900 si distinse però il Veneto, che fece registrare ben 3 milioni di espatri, un numero di poco inferiore a quello riguardante la Sicilia, la Calabria e la Campania prese nel loro insieme. Anche il Friuli Venezia Giulia fu una grande area di emigrazione. Ma già alla fine dell'Ottocento emerse il protagonismo del Meridione e furono coinvolte anche le regioni del Centro Italia.

L'unificazione del 1861 accentuò il ritardo economico del Mezzogiorno e, con l'aggravarsi


della situazione agricola, si determinò diffusamente la necessità di emigrare. Francesco Saverio Nitti, poi diventato presidente del Consiglio, dava emblematicamente conto della triste alternativa che in questo periodo gravava sul destino degli abitanti delle regioni meridionali con la celebre frase: "O emigranti o briganti".

Una situazione drammatica, questa, che si ripeté alla fine della Seconda Guerra Mondiale, quando l'arretratezza della struttura produttiva e la continua fuoriuscita di manodopera dal settore agricolo determinarono un'estesa disoccupazione, soprattutto delle regioni meridionali. **L'emigrazione, come rimedio agli squilibri interni tra domanda e offerta di lavoro, fu allora pubblicamente incoraggiata dal Governo**, interessato a favorire gli espatri e a curare, di conseguenza, una politica di potenziamento dei mezzi di trasporto necessari allo spostamento di grandi masse di lavoratori. **Il ritmo più alto di espatri si registrò negli anni '50 con quasi 300.000 unità l'anno;** il picco fu raggiunto nel 1961 con 387.000 espatri, mentre nel 1962 si raggiunse, con 229.000 casi, il livello più alto dei rimpatri nel Dopoguerra quanto a flussi di ritorno.

Il 1975 fu l'anno dell'inversione di tendenza: a fronte di 93.000 espatriati, i rimpatriati furono 123.000, facendo così segnare, per la prima volta, un saldo migratorio complessivamente positivo (nei flussi intraeuropei ciò si era già verificato nel 1972). Si colloca convenzionalmente nel 1975, perciò, l'inizio del fenomeno immigratorio in Italia, anno in cui i soggiornanti stranieri erano appena 186.000; da allora essi sono andati raddoppiando di decennio in decennio, per conoscere un'accelerazione a partire dal nuovo secolo. I flussi degli italiani, verso l'estero e dall'estero, continuano ancora oggi, ma in maniera ridotta (al di sotto delle 50mila unità), ma, non essendo tutti registrati, è fondato ipotizzare flussi più consistenti. Inoltre, bisogna tenere conto delle decine di migliaia di frontalieri che si dirigono in Svizzera e delle altre migliaia che si recano nella Repubblica di San Marino.

L'insieme di questi fattori consente di dire **che l'Italia è ancora un paese di emigranti**, non solo per i flussi in uscita, che continuano, ma specialmente in considerazione della consistente collettività di cittadini italiani residenti all'estero (4.115.235 al 31 dicembre 2010), mentre i discendenti di origine italiana, ma senza la cittadinanza, sono stimati a 60-80 milioni. I connazionali all'estero sono per la metà originari del Sud, mentre al Nord Ovest, al Nord Est e al Centro competono quote di oltre 600mila emigranti. Ai primi posti per numero di connazionali all'estero si collocano la Sicilia (666.605) e la Campania (426.488), ma sono ben rappresentate anche diverse regioni del Centro-Nord (Lazio 365.862 residenti all'estero, Lombardia 318.314, Veneto 295.054, Piemonte 202.917 e Friuli Venezia Giulia 147.955, per limitarsi ad alcuni esempi).

Come si rileva dai rapporti annuali della Fondazione Migrantes, basati sui dati AIRE del Ministero dell'Interno, gli italiani all'estero sono diffusi in molti paesi di tutti i continenti (a partire dalla Germania, dalla Svizzera e dall'Argentina, dove la presenza italiana supe-



ra, in ciascuno Stato, il mezzo milione di persone), sono caratterizzati da un diffuso associazionismo e godono, nel complesso, di un soddisfacente inserimento, che ha posto fine alle innumerevoli difficoltà del passato. Ciò non impedisce loro di **restare collegati con l'Italia tramite delle strutture di partecipazione** presso i consolati (Comitati degli italiani all'estero), presso il Governo italiano (Consiglio generale degli italiani all'estero) e presso il Parlamento, data la possibilità di eleggere 12 deputati e 6 senatori nella circoscrizione estero (diritto di voto riconosciuto con legge costituzionale nel mese di dicembre 2001).

1.3 La pressione migratoria nel contesto globale

L'Europa, a metà del secolo scorso, totalizzava oltre un quinto della popolazione mondiale; nel 2010, con una popolazione che supera il mezzo miliardo, incide solo per l'11% sulla demografia del pianeta e a metà secolo la quota scenderà al 7%. **Al 31 dicembre 2009, secondo l'Eurostat, sono stati 32.493.200 i cittadini stranieri (comunitari e non) residenti nei 27 Stati membri dell'UE (per un'incidenza del 6,5% sulla popolazione complessiva)**; nel 1990 si trattava di 13,1 milioni di cittadini stranieri su una popolazione di 342 milioni e 460mila abitanti (incidenza del 4,1%). In tutto il mondo, secondo l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM), i migranti sono 214 milioni e l'Unione Europea, dove vivono quasi 15 milioni di persone nate all'estero e diventate cittadine di uno degli Stati membri, è, insieme al Nord America, la più grande area di arrivo. Nel contesto della mobilità internazionale non bisogna dimenticare i rifugiati, una categoria tutelata con particolare attenzione dalle convenzioni internazionali, i cui flussi sono determinati da complessi fattori che pongono in pericolo la loro vita (in Italia, 10.052 richieste d'asilo nel 2010 e molte di più nel 2011 a causa dei drammatici eventi della Libia).

Le migrazioni per motivi economici rappresentano, se ben gestite, un'opportunità per i paesi di accoglienza, e contribuiscono a rispondere alle esigenze delle aree di partenza. Basta interrogarsi su che cosa potrebbe fare la Moldavia, un paese con circa 3,5 milioni di abitanti e il 16% della popolazione all'estero, se non potesse più ricevere le rimesse dei migranti, che incidono per circa un terzo sul Prodotto interno lordo (PIL), proprio in una fase in cui sono andati drasticamente diminuendo gli aiuti allo sviluppo.

Le migrazioni si collocano nel contesto di un mondo in cui le ricchezze sono inegualmente ripartite e inducono a prendere in considerazione le ragioni dei paesi di origine. La ricchezza mondiale (monetizzabile in 76.288 miliardi di dollari USA nel 2010, secondo la Banca mondiale) è tale che, se equamente distribuita, potrebbe assicurare a ogni abitante i mezzi per vivere dignitosamente (11.128 dollari USA annui, a parità di potere d'acquisto). I Paesi in via di sviluppo (PVS),

dove vive l'85% della popolazione mondiale, non hanno a disposizione neppure la metà della ricchezza mondiale (45,6%) e conoscono un reddito medio annuo pro capite di 6.195 dollari USA, contro i 33.360 dei Paesi a sviluppo avanzato (PSA). Le condizioni dei singoli paesi sono molto differenziate. In Africa il reddito medio annuo pro capite è di 2.939 dollari USA (e molto più basso in diversi paesi singolarmente considerati) e nel Subcontinente indiano è di poco più alto (3.197 dollari). Ciò significa che centinaia di milioni di persone vivono in condizioni di povertà strutturale.

Si emigra per **continuare a coltivare la speranza di una vita migliore**, per sé e per i propri cari, mentre per i paesi d'origine costituiscono una ragione di speranza anche i piccoli progetti di sviluppo portati avanti dalle ONG, dai sindacati, dalle parrocchie e dalle associazioni. Le migrazioni, nell'attuale contesto mondiale, sono come dei vasi comunicanti che favoriscono scambi fruttuosi: a nostro beneficio, sotto l'aspetto demografico e occupazionale e a beneficio dei paesi di origine, come un rimedio alla disoccupazione e un sostegno allo sviluppo tramite le rimesse.



Secondo le previsioni elaborate da Michele Bruni (docente di economia del lavoro presso l'Università di Reggio Emilia) in diversi apporti (www.dep.unimore.it/materiali_discussione) e basate sui dati relativi alla popolazione del dipartimento demografico delle Nazioni Unite, nel 2025 l'UE a 15 dovrebbe diventare un'area di ancora maggiore sbocco dei migranti internazionali, richiamando, insieme a un gruppo di altri paesi (Stati Uniti, Canada, Australia, Russia e Giappone), 6-7 milioni di persone l'anno. Ancor più sorprendente è che **la Cina, tradizionalmente grande paese di emigrazione, dovrebbe diventare il polo di massima attrazione per i migranti internazionali**, con un afflusso di 12 milioni di lavoratori l'anno. Nel complesso i flussi internazionali aumenterebbero di 4-5 volte, e la stessa Romania, insieme alla Moldavia, sarebbe destinata a trasformarsi in un paese di immigrazione. Su incarico del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, un gruppo diretto dal prof. Paolo Feltrin (docente di Scienze politiche all'Università di Trieste) si è fatto carico di una stima della forza lavoro aggiuntiva necessaria all'Italia, tenendo conto dell'impatto riduttivo della crisi (*L'immigrazione per lavoro in Italia: evoluzione e prospettive. Rapporto 2011*). Questa impostazione prudenziale si riflette nella quota di 98.000 nuovi ingressi per lavoro, stabilita nel 2012, e nelle recenti indagini *Excelsior* sul fabbisogno di manodopera extra-comunitaria, che Unioncamere conduce annualmente per conto dello stesso Ministero



(www.unioncamere.net).



(Vedi voce "Fattori di spinta e di attrazione" del Glossario)

*Quando si è
profondamente radicati,
si è pronti a tutte le aperture,
porosi a tutti i soffi del mondo.
(Joseph Ki-Zerbo, storico burkinabè)*

1.4 L'immigrazione straniera dall'Unità d'Italia al 2010

Questa è stata l'evoluzione della presenza straniera a partire dall'Unità d'Italia, con la relativa incidenza sulla popolazione residente.

1861:	88.639 stranieri e incidenza dello 0,4%
1921:	110.440 stranieri e incidenza dello 0,3%
1951:	129.757 stranieri e incidenza dello 0,3%
1991:	625.000 stranieri e incidenza di oltre l'1%;
2001:	1.334.889 stranieri e incidenza del 2,3%
2010:	4.570.317 stranieri e incidenza del 7,5%

Lo scenario recente è caratterizzato da una notevole presenza di migranti dall'Est Europa. Nei primi anni '90 si è registrato l'ingresso di diverse persone provenienti dalla penisola balcanica, dove nella ex Repubblica di Jugoslavia erano scoppiati i conflitti che avrebbero portato al suo frazionamento. Successivamente anche altri paesi dell'Est Europa sono divenuti protagonisti dei flussi in ingresso nel nostro paese e così, al consistente aumento degli albanesi, ha fatto riscontro, dieci anni dopo, quello dei romeni, dei polacchi, degli ucraini e di altre nazionalità. Questi nuovi flussi, quindi, risultano in larga misura composti da cittadini di paesi che poi hanno aderito all'Unione Europea, di conseguenza, come fa l'ISTAT, è opportuno distinguere tra l'UE a 15 e i nuovi 12 Stati membri, dai quali si sono determinati i flussi più recenti.

Alla fine del 2010 gli oltre 4,5 milioni di residenti stranieri, per il 51,8% donne, incidono per il 7,5% sulla popolazione residente. L'aumento annuale, nonostante la crisi, è stato di 335.258 unità (+7,9%), al netto di oltre 100mila cancellazioni dai registri anagrafici (di cui 33mila per trasferimento all'estero e 74mila per irreperibilità) e di 66mila acquisizioni di cittadinanza. Ad essi si affiancano, come risulta da un confronto degli archivi sui residenti (ISTAT), sui soggiornanti (Ministero dell'Interno) e sui nuovi assunti nati all'estero (INAIL), altre 400mila persone regolarmente presenti ma non ancora registrate in anagrafe, per cui si sfiorano i 5 milioni di presenze regolari (cfr. *Dossier statistico immigrazione 2011 Caritas/Migrantes*).

A sua volta, **la Fondazione ISMU ha stimato la presenza irregolare pari a circa mezzo milione di persone**, e naturalmente, includendo anche queste presenze aumenta il numero complessivo. (Vedi voce "Immigrazione irregolare" del Glossario)

Sui **flussi irregolari intercettati nel 2010** sono invece disponibili i seguenti dati del Ministero dell'Interno: 4.201 respingimenti alle frontiere e 16.086 rimpatri forzati, a fronte di 50.717 persone rintracciate in posizione irregolare. Nello stesso anno le persone sbarcate sulle coste italiane sono diminuite a 4.406 (erano state 36.951 nel 2008 e 9.573 nel 2009), ma hanno superato le 60mila unità nel 2011 (4.438 i minori), a seguito degli sconvolgimenti politici del Nord Africa. Nei Centri di identificazione ed espulsione (CIE) sono transitati, nel 2010, 7.039 migranti (di cui 3.339 effettivamente rimpatriati), con una permanenza media di 51 giorni.

In Italia, come anche negli altri Stati meridionali dell'Unione, l'immigrazione è iniziata verso la metà degli anni '70, sotto la spinta di tre fattori concomitanti: l'esaurimento – come si è visto – della spinta interna verso l'estero, il varo di politiche migratorie restrittive nel Nord Europa e un iniziale fabbisogno – aumentato col tempo – di forza lavoro aggiuntiva. Si può parlare – seppure senza dimenticare le differenze tra un paese e l'altro – di un **“polo mediterraneo dell'immigrazione”** che ingloba l'Italia, la Grecia, la Spagna e il Portogallo, tutti accomunati dal fatto di essere stati nel passato importanti paesi di emigrazione.

Inoltre, mentre nel Nord Europa i precedenti flussi erano andati a supporto delle grandi fabbriche, ciò non avviene nel Sud Europa, dove i migranti provengono da diverse aree continentali e si inseriscono spesso in contesti, come quello agricolo, ancora caratterizzati da una forte disoccupazione, o nei comparti dei servizi a forte domanda, nelle aree urbane.

1.5 Le tappe più significative dell'immigrazione in Italia

L'evoluzione intervenuta nell'arco di 40 anni può essere riassunta con questi dati: 142.838 stranieri soggiornanti nel 1970 e oltre 4,5 milioni di residenti nel 2010.

Dal 1970 al 2010 i migranti in Italia sono aumentati di ben 35 volte e da presenza marginale sono diventati uno dei fenomeni sociali più rilevanti.

Si consideri anche che, secondo i dati della Banca d'Italia, **ogni giorno entrano in Italia più di 150mila persone per turismo o lavoro**, assicurando entrate valutarie per circa 29 miliardi di euro. Nel 2010 sono stati rilasciati, nell'insieme, 1.543.253 visti per l'ingresso nel paese, di cui circa 218mila per motivi che presuppongono una permanenza duratura, se non stabile (lavoro, famiglia, studio, residenza elettiva e altri).

(Vedi voce “Popolazione straniera in Italia: residenti, soggiornanti” del Glossario)

Le tappe più significative dell'evoluzione dell'immigrazione in Italia

- **1970:** appena 13.838 soggiornanti (solo nel 1979 vengono superate le 200mila unità);
 - **1986:** prima legge sull'immigrazione e prima regolarizzazione prevista dal legislatore, seguite ad altre circolari disposte solo a livello amministrativo;
 - **1987:** oltre mezzo milione di soggiornanti;
 - **1990:** seconda legge sull'immigrazione e seconda regolarizzazione, con più di 200mila beneficiari;
 - **1995:** terzo provvedimento (decreto legge non convertito in legge) e terza regolarizzazione, con più di 250mila beneficiari;
 - **1997:** oltre 1 milione di soggiornanti;
 - **1998:** quarta legge sull'immigrazione e quarta regolarizzazione, con più di 250mila beneficiari;
 - **2002:** quinta legge sull'immigrazione, oltre 1,5 milioni di soggiornanti e ulteriore regolarizzazione con più di 700mila domande;
 - **2004:** oltre 2 milioni di soggiornanti;
 - **2005:** oltre 3 milioni di soggiornanti;
 - **2007:** oltre 4 milioni di stranieri residenti;
 - **2009:** ultima legge sull'immigrazione (il cosiddetto "pacchetto sicurezza") e ultima regolarizzazione con circa 300mila domande;
 - **2010:** quasi 5 milioni di cittadini stranieri regolari, di cui oltre 4,5 milioni residenti.
- (Vedi anche Cap. 2.3 - "La legislazione sull'immigrazione in Italia: cronologia")

1.6 Evoluzione delle caratteristiche dell'immigrazione in Italia

Negli anni '70 e '80 l'immigrazione in Italia è un fenomeno incipiente e dalle proporzioni contenute. I primi flussi sono in prevalenza costituiti da lavoratrici domestiche, che hanno una scarsa visibilità sociale, da richiedenti asilo, spesso di passaggio verso paesi d'oltreoceano, da lavoratori agricoli nella Sicilia e dai primi lavoratori inseritisi nell'industria. Tra gli italiani continua a prevalere l'attenzione alle collettività dei connazionali all'estero e non si pensa alla possibilità che l'Italia si trasformi in un paese di immigrazione.

A partire dal 1986, anno della prima legge nazionale sull'immigrazione, e per quasi tutti gli anni '90, **si sviluppa una fase che si potrebbe chiama-**

re “dell'emergenza”, nella quale il paese è costretto a confrontarsi, non senza un certo affanno, con un fenomeno che inizia ad assumere una dimensione quantitativa notevole. Per i migranti l'Italia diventa sempre più un paese di “prima scelta”, specialmente dopo la caduta del muro di Berlino e l'inizio dell'emigrazione dall'Est Europa. Manca però, nel paese, una visione a medio e lungo termine e non si avvertono le implicazioni strutturali dell'immigrazione, il che si riflette anche nei limiti della normativa in materia. Nel 1989 l'uccisione, nelle campagne di Villa Literno, del sudafricano Jerry Essan Masslo induce un vasto movimento di opinione pubblica a pronunciarsi contro l'insofferenza a sfondo razzista e favorisce l'approvazione della legge del 1990 (la cosiddetta “legge Martelli”). Dopo la legge del 1998 (Turco-Napolitano) e quella del 2002 (Bossi-Fini) **inizia a farsi sentire la necessità di una politica organica** (fatte salve le linee dettate dall'Unione Europea), a fronte della consistenza assunta dall'insediamento stabile dei migranti e dai flussi, che continuano in misura rilevante.

Diventano numerosi gli **indicatori che attestano il carattere strutturale dell'immigrazione** nella società italiana:

- 1 una presenza numerica ragguardevole e **un'incidenza sulla popolazione** superiore alla media europea;
- 2 un **aumento** che è continuato anche in fase di crisi;
- 3 una **diffusione** dei migranti in tutto il paese, anche nei Comuni medio-piccoli;
- 4 una composizione molto variegata dei **gruppi nazionali** (sebbene negli anni 2000 i romeni siano diventati la collettività maggiore, 1/5 delle presenze totali);
- 5 una forte **tendenza alla stabilità**, nonostante la crisi occupazionale;
- 6 la compresenza di molte **fedi religiose**, benché i cristiani costituiscano la maggioranza anche tra i migranti;
- 7 una forte tendenza all'inserimento stabile, comprovata dalla **prevalenza dei coniugati** e dall'ormai consistente numero dei minori;
- 8 una forte incidenza sugli occupati e un notevole **contributo alla creazione del PIL**, cioè alla ricchezza del paese;
- 9 un persistente **fabbisogno di manodopera immigrata** da parte del mercato lavorativo italiano, fabbisogno solo attenuato – ma non soppresso – nel periodo di crisi;
- 10 la crescente esigenza di **spazi adeguati di partecipazione**.

Con un ritmo medio annuo d'aumento che non ha uguale negli altri paesi industrializzati (se non nella Spagna), si è passati da un'incidenza dei cittadini stranieri pari all'1% dei primi anni '90 del secolo scorso a una del 7% del 2009 (ultimi dati disponibili a livello

UE). Ciò colloca l'Italia al di sopra della media europea (6,5% nello stesso anno), al di sopra di tradizionali paesi di immigrazione come la Francia, allo stesso livello del Regno Unito e solo dopo la Germania e la Spagna.

Tra i circa 5 milioni di presenze regolari, sono 3 milioni quelle registrate negli ultimi tre anni. Questa progressione fa pensare ai tempi dell'immediato Dopoguerra, quando circa 300mila italiani prendevano le vie dell'esodo verso l'Europa, l'America o l'Australia. E nella lontana Argentina, paese sterminato che aveva bisogno di far coltivare i suoi campi e di dare nerbo alle sue città, gli italiani vennero accolti bene anche perché si era affermata una visione positiva dell'immigrazione, tanto che lì ben dieci presidenti della Repubblica sono stati di origine italiana.

Fatte le debite proporzioni rispetto agli Stati Uniti, un paese 5 volte più popoloso del nostro dove ogni anno entrano un milione di migranti, in Italia la popolazione straniera aumenta in misura relativamente più accentuata. Ciò non sorprende se si considera che nel periodo 2000-2010 in Italia è stato notevole l'aumento degli ultra65enni (+1.800.000) rispetto alla popolazione in età lavorativa (+1.456.000) e ai ragazzi fino a 14 anni (+348.000): **a fronte di questo processo di invecchiamento, l'immigrazione costituisce un rimedio**, seppure parziale.

- **L'età media** degli stranieri in Italia è di 32 anni (contro i 44 degli italiani); al loro interno l'incidenza dei **minori** è del 21,7%, l'incidenza delle persone in **età lavorativa** del 78,8%, mentre gli **ultra65enni** sono appena il 2,3% (contro il 20,3% tra la popolazione complessiva).
- È cittadino straniero appena **1 ogni 100 anziani**, ma oltre un decimo dei minori e dei giovani adulti (18-39 anni).
- **Il tasso di fecondità** (ovvero il numero medio di figli per donna di 15-49 anni) è di 1,29 tra le italiane e di 2,13 tra le straniere.
- Circa un settimo (14%, 78.082) dei **nati in Italia** nel 2010 è figlio di genitori entrambi stranieri (quota che sale al 18,4% considerando anche i nati da madre straniera e padre italiano).

I migranti rappresentano dunque un parziale fattore di equilibrio demografico, tanto più se tiene anche conto che l'ISTAT ha ipotizzato che in Italia, tra il 2005 e il 2020, verranno a mancare complessivamente 4,5 milioni di giovani tra i 19 e i 44 anni, ovvero 300mila l'anno in media per l'intero periodo. D'altra parte il deficit demografico si ripercuote anche a livello di forza lavoro, il che spiega perché le aziende e le famiglie, non trovando persone a disposizione in Italia, ricorrono a lavoratori immigrati.

Datemi i vostri stanchi, i vostri poveri, le vostre masse infreddolite desiderose di respirare libere, i rifiuti miserabili delle vostre spiagge affollate. Mandatemi loro, i senzatetto, gli scossi dalle tempeste a me, e io solleverò la mia fiaccola accanto alla porta dorata.

(Sonetto intitolato The New Colossus, dalla poetessa statunitense Emma Lazarus, inciso sul piedistallo della Statua della Libertà a New York)

1.7 La diversa distribuzione dei migranti tra le aree e le regioni italiane

Le aree nazionali esercitano un potere di attrazione diversificato sulla popolazione immigrata:


- il Nord Ovest raccoglie oltre un terzo dell'intera presenza straniera in Italia (35,0%);
- il Nord Est (26,3%) e il Centro (25,2%) detengono circa un quarto;
- il Sud (9,6%) e le Isole (3,9%) risultano molto distanziati.

Il **Settentrione** svolge una funzione di "calamita" per le sue notevoli opportunità occupazionali (specialmente in Lombardia). Il Centro, che nel passato è stato l'area di gran lunga predominante, continua ad esercitare una forte attrazione per l'offerta di lavoro nei servizi, nell'area romano-laziale, e in vari settori produttivi in Toscana.

Il **Meridione** (Sud e Isole) raccoglie meno di un sesto di tutte le presenze immigrate in Italia e funge spesso da polo di primo approdo, anche per gli sbarchi di emergenza; successivamente l'area gioca un ruolo di smistamento, sia perché i migranti lasciano queste regioni per seguire il proprio progetto migratorio, sia perché di qui viene rimpatriata una certa quota di persone presenti per motivi umanitari.

Le province in cui è maggiore l'incidenza degli stranieri sulla popolazione complessiva sono soprattutto del Nord: si tratta, in particolare, di Brescia (13,6%), Piacenza, Reggio Emilia, Mantova e Modena (tutte intorno al 13%). Spiccano nondimeno i valori di alcune province del Centro: oltre a Prato (13,6%), si segnalano anche Firenze, Perugia e Macerata (con valori pari o superiori all'11%). Comunque, l'immigrazione ha acquistato un forte visibilità su tutto il territorio, dal Trentino Alto Adige alla Sardegna, dalla Valle d'Aosta alla Basilicata, con una grande varietà di nazionalità, lingue, culture e tradizioni.

I due più grandi poli di immigrazione sono la Lombardia e il Lazio. La Lombardia è la prima regione per numero di residenti stranieri (1.064.447 stranieri e incidenza del 10,7% sulla popolazione totale) – e Milano la prima provincia (382.490 stranieri e incidenza del 12,1%) – seguita dal Lazio (542.688 residenti stranieri e incidenza del 9,5%), al cui interno spicca la provincia di Roma (442.818 residenti stranieri e incidenza del 10,6%). Troviamo in fondo alla graduatoria la Sardegna, con circa uno straniero ogni 50 residenti (incidenza media del 2,3%). La massima attrattività (intesa come capacità complessiva di attirare e trattenere stabilmente, al proprio interno, quanta più popolazione immigrata presente a livello nazionale) spetta, tra le regioni, alla Lombardia e, tra le province, a Prato e a Brescia (Cfr. tab. 2 a fine capitolo). **L'immigrazione straniera è nata in Italia come fenomeno prevalentemente urbano** e ancora mantiene questa caratteristica, visto che



più di un terzo della popolazione straniera residente si concentra nei Comuni capoluogo di provincia. Nel frattempo, però, l'insediamento dei migranti ha coinvolto non solo la fascia dei Comuni confinanti con il capoluogo (fenomeno molto accentuato nell'area romana e in altri grandi contesti urbani) ma si è esteso anche alle aree del circondario e a quelle più distanti, che offrono più agevoli soluzioni abitative e talvolta anche lavorative. È in atto un processo per diversi aspetti analogo a quello riscontrato nelle migrazioni interne degli anni '50 e '60, dopo la Seconda Guerra Mondiale.

Sempre più **i delicati processi di integrazione sociale sembrano riuscire meglio nei contesti medio-piccoli**, dove è più agevole sentirsi parte del tessuto della nuova società, intessere fruttuose relazioni e fruire dei servizi, rispetto ai grandi agglomerati urbani o metropolitani, più promettenti per le offerte occupazionali ma anche a maggior rischio di emarginazione, con veri e propri quartieri dormitorio (cfr. gli annuali Rapporti CNEL sugli **Indici di integrazione degli immigrati in Italia**, in www.cnel.it).



In effetti, il primato dell'accoglienza, dato dalla maggiore incidenza del numero di stranieri sui residenti nel territorio, spetta ad alcuni Comuni piccoli o medio-piccoli. Al 1° gennaio 2011 i valori più elevati dell'incidenza si riscontrano infatti in piccole realtà amministrative: si tratta di Comuni tra i 15 e i 25mila abitanti quali Rovato (Brescia), Lonigo (Vicenza), Castiglione delle Stiviere (Mantova), dove gli stranieri residenti sono circa 1 ogni 5 abitanti; o anche più piccoli (tra i 5 e i 15mila abitanti) come Baranzate (Milano), Verdellino (Bergamo), ove circa 1 residente su 4 è straniero; o ancora Castelcovati (Brescia), Prevalle (Brescia), Porto Recanati (Macerata), Fonte (Treviso), Luzzara (Reggio nell'Emilia), Castel San Giovanni (Piacenza), Santa Croce sull'Arno (Pisa), Acate (Ragusa), Villongo (Bergamo), Castel Goffredo (Mantova), Castrezzato (Brescia), in cui i livelli superano il 20%. Nel comune di Airole (Imperia), che ha meno di 500 abitanti, ogni 10 residenti 3 sono stranieri.

(Vedi voce "Territorio e distribuzione dei migranti: aree prevalenti" del Glossario)



1.8 Lavoro dipendente ed economia

Nel periodo 2000-2009 in Italia la produttività è cresciuta solo dell'1,4% contro il 10,0% dei paesi dell'euro e il 12,7% dei 27 paesi UE. Notevole è stata la flessione durante il biennio 2008-2009, con una minore crescita pari a 6,5 punti del PIL; una flessione continuata nel 2010, quando si è registrato un calo dell'occupazione dello 0,7%, tanto che nel triennio si sono persi ben 800mila posti di lavoro. Inoltre il tasso di occupazione è più basso rispetto alla media UE, quasi un terzo dei 15-24enni è disoccupato (29,6% al primo trimestre del 2011) e oltre un quinto dei 15-29enni, scoraggiati, né studia, né cerca lavoro.

Nel mercato occupazionale italiano l'internazionalizzazione è in corso da tempo: **i lavoratori stranieri costituiscono circa un decimo degli occupati** (oltre 2 milioni) e sono determinanti in diversi comparti: assistenza alle famiglie, edilizia, agricoltura e settore marittimo, ma la loro presenza si estende a macchia d'olio, tanto che nell'ultimo decennio l'aumento dell'occupazione è dovuto quasi esclusivamente ai migranti.

I lavoratori stranieri "tonificano" il mercato occupazionale per il loro **elevato tasso di attività**, dato dal rapporto tra la popolazione attiva (occupati + persone in cerca di lavoro) e la popolazione in età lavorativa (15-64 anni), pari al 71,4% vs il 61,4% degli italiani. Questo si traduce in una diffusa disponibilità a ricoprire tutte le mansioni e a giocare un ruolo sostanzialmente complementare rispetto agli italiani. Inoltre, sono esposti a maggiori condizioni di rischio (nel 2010 hanno subito 120.135 infortuni sul lavoro, dei quali 138 mortali), non ottengono il riconoscimento dei titoli e delle qualifiche, vengono assegnati alle mansioni più gravose e conoscono retribuzioni mediamente più basse. Non ha influito positivamente il fatto che, nella prima decade del 2000, un milione di persone – come hanno evidenziato le regolarizzazioni del 2002 e del 2009 – siano entrate inizialmente nel mercato del lavoro nero, prima di essere fatte emergere.

Da anni, e non solo in Italia, si discute sulla **proporzione tra costi e benefici dell'immigrazione** e questo interesse ha portato a confrontare i costi che comporta l'immigrazione con i benefici che ne derivano per le casse statali (cfr. le edizioni 2009-2011 del *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes*). Questo calcolo è complesso, anche per l'insuperabile approssimazione di alcune voci, ma lascia emergere – in questa fase - un bilancio sostanzialmente in attivo, con **un saldo tra quanto versato all'erario dai migranti e la spesa pubblica sostenuta a loro favore ampiamente positivo**, valutato pari a 1,5 miliardi di euro, una somma che sarebbe ancora più elevata se, anziché dividere le spese generali pro capite, si tenesse conto che, in certi servizi, le spese aggiuntive legate alla presenza immigrata sono molto contenute). Il saldo positivo è più elevato se si tiene conto che la maggior parte dei lavoratori immigrati sono venuti in età adulta e, quindi, l'Italia non ha affrontato i costi della loro crescita e formazione.

I migranti si stanno rivelando una componente dinamica anche nei **consumi** perché la maggior parte, seppure con percentuali variabili (come hanno evidenziato diverse ricerche condotte nel corso del tempo), ha il cellulare, possiede il televisore, dispone di un conto in banca, è proprietario di un'autovettura; mentre solo una minoranza possiede il computer o ha il telefono fisso. Senz'altro, l'immigrazione può costituire una risorsa in quanto la competitività e la capacità di innovazione e di creatività, caratteristiche sempre più richieste dal mercato del lavoro globalizzato, sono spesso interpretate al meglio proprio dalla componente migrante della forza lavoro.



(Vedi voci "Lavoratori stranieri e dualismo del mercato occupazionale" e "Lavoratori domestici" del Glossario)

1.9 Migranti che creano posti di lavoro: l'imprenditoria

Tra i migranti occupati, all'incirca 1 ogni 10 svolge un lavoro a carattere imprenditoriale. È stata la legge 40/1998 a derogare in maniera generalizzata (non più solo, dunque, per i regolarizzati del 1990) al requisito della reciprocità per l'esercizio di un'attività imprenditoriale o in forma autonoma e ciò ha favorito il loro dinamismo imprenditoriale. **Si tratta per lo più di piccole imprese, a volte con un solo dipendente** (il titolare) e, tra questi casi, si configura talora una situazione di lavoro dipendente camuffato, fenomeno che riguarda anche gli italiani ed è conosciuto come "popolo delle partite Iva". Questi lavoratori, pur essendo di fatto alle dipendenze di un datore di lavoro, non hanno un rapporto formalizzato come tale bensì sotto forma di contratto di collaborazione, che consente al datore di lavoro lo sgravio di tutta una serie di oneri assicurativi e previdenziali; spesso il lavoratore, una volta aperta la partita Iva, ne approfitta per svolgere effettivamente piccole attività in proprio, nel tempo in cui non lavora come dipendente, avviando di fatto una piccola attività autonoma parallela. Il fenomeno dei titolari stranieri d'impresa però, preso nel suo complesso, merita un'attenta considerazione, essendo in continua crescita nonostante i migranti incontrino maggiori difficoltà degli italiani nell'ottenere sia le dovute autorizzazioni, sia – soprattutto – i crediti necessari.

L'imprenditoria dei migranti, nonostante le difficoltà della fase congiunturale, è riuscita a mantenere il suo dinamismo. **Alla fine del 2010 erano 228.540 i cittadini stranieri titolari di impresa, in prevalenza a carattere artigiano:** dal 2005, al netto delle imprese cessate, sono aumentati di circa 20mila l'anno (+40,4%), mentre per gli italiani si è verificata una diminuzione dell'8,1%. Spesso questi imprenditori garantiscono il lavoro anche a un certo numero di dipendenti (ed è in tal caso che si può parlare in senso proprio di imprenditori) e, calcolando anche i migranti che, pur non essendo titolari, esercitano altre funzioni aziendali (ad esempio amministratori e soci), già nel 2009 si stimava un bacino occupazionale dell'imprenditoria straniera capace di dare lavoro ad almeno 600mila persone; stima da elevare a quasi un milione se dovesse essere generalizzato il risultato di una indagine promossa dal CNEL nel 2011 su un campione di imprenditori stranieri che hanno avuto in media 4 dipendenti.

Queste imprese, più che offrire servizi al gruppo nazionale di appartenenza, si rivolgono all'intero mercato coltivando in prevalenza una clientela italiana. Le forme di attività autonome sono molto diversificate e mentre alcuni riprendono le esperienze già fatte nei paesi di origine, per altri si tratta di una scelta innovativa dovuta all'intraprendenza maturata a contatto con il contesto italiano. Per molti questa è stata una via per scrollarsi dai pre-

giudizi con i quali si sentono inquadrati, dando di se stessi un'immagine più autentica, mostrando di essere capaci di realizzazioni significative e anche riuscendo a guadagnare di più rispetto ai bassi livelli salariali generalmente riservati ai lavoratori dipendenti stranieri.

I settori prevalenti di intervento sono l'edilizia e il commercio. Semplificando, si può evidenziare che i nordafricani sono maggiormente presenti nel settore del commercio e della ristorazione, i cinesi nelle attività commerciali e in alcuni rami manifatturieri (tessile, cuoio), i bengalesi e i pakistani nell'ambulato e nelle piccole attività commerciali. Per alcuni grandi gruppi di migranti, come è il caso dei filippini, è limitata la propensione al lavoro autonomo, anche se rivelano una "mentalità di microimprenditorialità" nel mettersi a disposizione di più famiglie per i servizi domestici e di assistenza.

Una peculiare forma di imprenditoria, ad elevata utilità sociale, è quella dei mediatori culturali (figura molto diffusa, seppure non adeguatamente inquadrata), che migranti particolarmente preparati esercitano per far conoscere le loro culture d'origine e fungere da raccordo con il paese di accoglienza.




(Vedi voce "Imprenditoria straniera" del Glossario)

1.10 Le acquisizioni di cittadinanza

Nel 2010 le acquisizioni di cittadinanza registrate dal Ministero dell'Interno sono state 40.223 (21.630 per matrimonio e le restanti per lunga residenza), alle quali si affiancano 26mila casi di riconoscimento di pertinenza delle anagrafi comunali, registrate a livello nazionale dall'ISTAT, relativi per lo più a stranieri nati in Italia e divenuti maggiorenni. Nell'insieme, sulla base dei dati di questi archivi, si stima che in Italia abitino oltre 600mila italiani per acquisizione, un numero significativo anche se inferiore ai riconoscimenti di cittadinanza che si registrano in un solo anno nell'UE (776mila nel 2009).

La storia degli emigrati italiani in tanti paesi del mondo ricorda che **l'acquisizione della cittadinanza è, col tempo, lo sbocco più ricorrente per chi si insedia stabilmente in un paese**, nei cui confronti aumenta l'attaccamento. I casi di cittadinanza all'inizio degli anni '90 erano circa 4mila all'anno, per diventare oltre 10mila agli inizi degli anni 2000 e attestarsi, nel 2010, sui 66mila sopra descritti. Il tasso di acquisizione della cittadinanza in Italia è tre volte più ridotto rispetto alla media europea e questo ha sollecitato l'esigenza di rivedere la normativa che nel 1992 portò da 5 a 10 anni il periodo di residenza richiesta per ottenere la naturalizzazione. Questa riforma era stata varata per regolare vecchie pendenze dei nostri emigrati, mentre per quanto riguarda i migranti fu paradossalmente peggiorativa, subordinando più strettamente le condizioni alla discendenza da genitori italiani.



Recentemente tale normativa è stata modificata solo per scoraggiare i matrimoni cosiddetti “di comodo” o strumentali per cui, al fine di acquisire la cittadinanza a seguito di **matrimonio con un coniuge italiano**, è richiesto un soggiorno di almeno due anni in costanza di rapporto matrimoniale (al posto di 6 mesi, come avveniva in precedenza) se il coniuge straniero vive in Italia, e di tre anni se vive all'estero.

I lunghi anni di applicazione della legge (n. 91/92) hanno evidenziato l'opportunità di migliorare i percorsi amministrativi per l'esame delle domande, senza considerare inoltre l'alto tasso di reiezione delle domande di cittadinanza per naturalizzazione. Nel passato, per giunta, lo straniero non poteva acquisire la cittadinanza italiana se non rinunciando a quella di origine, il che rendeva per molti aspetti ancora più problematica la questione.

La Francia presenta una normativa diversa da quella italiana. In Francia, i minori nati sul posto da genitori stranieri diventano francesi se al compimento della maggiore età hanno la loro residenza in Francia e l'hanno avuta durante un periodo continuo o discontinuo di almeno 5 anni a partire dall'età di undici anni; oppure possono diventarlo prima, a seguito di una dichiarazione di acquisizione anticipata, presentata dai genitori d'accordo con il minore che abbia compiuto 13 anni, purché risieda in Francia dall'età di 8 anni (cfr. riforma “Sarkozy” n. 2003-1119 del 26 novembre 2003). Per un confronto sulle **modalità di acquisizione della cittadinanza** negli Stati membri dell'UE cfr. Cap. 3, Tab. 1, p. 59.

(Vedi Cap. 2.1 “Quadro normativo” e la voce “Cittadinanza” del Glossario)



1.1 L'atteggiamento dei migranti e degli italiani

Nel 2010 l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) ha raccolto 766 segnalazioni di atti discriminatori contro stranieri, delle quali 540 sono state ritenute pertinenti.

Il principale ambito di discriminazione è risultato quello dei mass media, con internet che, anziché accreditarsi come spazio di democrazia, ha spesso favorito la diffusione di idee xenofobe o razziste *tout court*. Le discriminazioni sono ricorrenti anche nei servizi pubblici e sul lavoro, estendendosi verosimilmente ben oltre le possibilità dell'UNAR di intercettarle.

Per quanto riguarda i migranti, le indagini sul campo, in sintonia con la conoscenza maturata operativamente dalle organizzazioni sociali, attestano che la maggior parte di essi mostra apprezzamento per l'Italia, la sua storia, la sua arte, il suo clima, la sua gente e anche la sua religione, soprattutto allorquando diversi non cristiani hanno visto la comunità cattolica al loro fianco per aiutarli e far valere le loro aspettative. La maggior parte dei migranti in Italia si trova “bene” o “abbastanza bene” (cfr., ad esempio,

l'indagine del 2001 condotta per conto dall'ISPO-Istituto per gli studi sulla pubblica opinione). Essi hanno celebrato con convinzione il 150° anniversario dell'Italia unita e tendono a legarsi al paese che li ha accolti con i ricongiungimenti familiari, i matrimoni misti e l'acquisizione della cittadinanza: una "buona immigrazione", si direbbe, anche per il loro livello di istruzione.


Gli aspetti che piacciono dell'Italia sono riassumibili nella solidarietà, la qualità di alcuni servizi, la libertà, il clima e le opportunità di formazione. Pesano negativamente, invece, la burocrazia, il costo della vita, le discriminazioni, il difficile riconoscimento dei titoli di studio. Con grande realismo, i migranti sintetizzano in due concetti ciò che più li preoccupa: "permesso di soggiorno" e "razzismo", vale a dire la mancata garanzia di un insediamento stabile e di una solida prospettiva interculturale, basata sulle pari opportunità.

Per molti l'ipotesi di ritorno non è realistica perché si fermeranno in Italia, vicino ai loro affetti più cari, specialmente dopo che i loro figli si saranno inseriti nel mondo della scuola e del lavoro. È per rispondere a questa prospettiva che è necessario accordare loro più **spazi di partecipazione**. Finora si sono adottate soluzioni come la previsione di consigli comunali consultivi o di consiglieri aggiunti per i migranti. Al riguardo la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, **Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi** del 20 luglio 2011 (COM(2011) 455 definitivo), si esprime così "Partecipare al processo democratico è la condizione per integrarsi. Nella misura del possibile, vanno rimossi gli ostacoli legislativi e strutturali che impediscono la partecipazione degli immigrati alla vita politica. Bisogna favorire il coinvolgimento dei rappresentanti degli immigrati, donne comprese, nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche e dei programmi di integrazione."




Un altro motivo di grande diffidenza verso gli immigrati è costituito dalla **rappresentazione degli stranieri come di una fascia di popolazione ad alto tasso di criminalità**, un problema reale ma da inquadrare nei suoi esatti termini. Ritenere che i migranti siano "più delinquenti" degli italiani, come spesso si sente e si accredita, non trova fondamento nei dati e sono diversi gli studi che hanno messo in dubbio la fondatezza di questa equiparazione (ad esempio, quelli della Banca d'Italia e del CNEL). Piuttosto, recenti ricerche (cfr. Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2011*, pp. 204 sgg.) inducono a **intervenire su quei fattori che più di altri espongono i migranti al rischio di scivolare nella devianza**, fornendo orientamenti precisi alle politiche di prevenzione nel dimostrare, ad esempio, come un tale rischio aumenti in misura proporzionale quando manchi, allo straniero, un contesto familiare di riferimento in Italia e non abbia la possibilità di accedere al mercato della casa, per disporre di un alloggio anche in affitto (due circostanze peraltro tra loro strettamente connesse).

Rilevante è invece la ricchezza culturale di cui i migranti sono portatori e della quale sono espressione, in primo



luogo, le rispettive lingue (in uno studio dell'Università per stranieri di Siena, ne furono censite 150 parlate in Italia già nel 2001). Peraltro queste lingue, oltre a essere una ricchezza per i contenuti che veicolano, possono fungere anche da volano per i contatti economico-commerciali con i paesi di origine (si pensi al cinese, all'arabo, al russo o allo spagnolo). (Vedi voce "Discriminazione" del Glossario)




Del resto le lingue materne sono indispensabili anche per rafforzare l'identità culturale dei nuovi venuti e la vita delle loro collettività. L'ONG COSPE registrò 146 testate "in lingua" di migranti attive in Italia ad aprile 2007, per i due terzi costituite nei 5 anni precedenti: 63 giornali (per lo più mensili), 59 trasmissioni radiofoniche e 24 programmi televisivi (in prevalenza settimanali), per un totale di 800 operatori coinvolti, di cui 550 di origine straniera. Nel settore si avverte sempre più la necessità di riformare la legge professionale, perché attualmente una testata in lingua straniera deve essere diretta da giornalisti italiani, i quali il più delle volte non conoscono l'idioma della testata. A livello deontologico è stata approvata la *Carta di Roma*, che però necessita di essere dotata di mezzi concreti di applicazione.

(Vedi Capitolo 4 - I media italiani e l'immigrazione)



1.12 Integrazione nella pacifica convivenza religiosa

Secundo la stima, che la Caritas e la fondazione Migrantes effettuano annualmente dal 1990, è possibile ripartire i 4.570.317 residenti stranieri in Italia al 31 dicembre 2010 nelle diverse comunità religiose.

- 
- | **2.465.000** cristiani (53,9%),
 - | **1.505.000** musulmani (32,9%),
 - | **120.000** induisti (2,6%),
 - | **89.000** buddhisti (1,9%),
 - | **61.000** fedeli di altre religioni orientali (1,3%),
 - | **46.000** che fanno riferimento alle religioni tradizionali per lo più dell'Africa (1%),
 - | **7.000** ebrei (0,1%),
 - | **83.000** altre appartenenze che non è stato possibile disaggregare (1,8%)

Si aggiungono 196.000 immigrati classificati come atei o agnostici, provenienti in prevalenza dall'Europa e dall'Asia (dalla Cina in particolare).

I cristiani al loro interno sono così ripartiti: 1.405.000 ortodossi, 876.000 cattolici,

204.000 protestanti e 33.000 che fanno parte di altre comunità cristiane.

Merita di essere evidenziata la graduatoria dei **gruppi nazionali per le principali confessioni cristiane:**

- tra gli ortodossi: Romania 841.000, Ucraina 168.000, Moldavia 122.000, Macedonia 49.000 e Albania 42.000;
- tra i cattolici: Filippine 109.000, Polonia 105.000, Ecuador 84.000, Perù 80.000, Albania 77.000, Romania 71.000, Macedonia 49.000, Brasile 34.000, Francia 25.000 e circa 20.000 Rep. Dominicana, Croazia e Colombia;
- tra i protestanti: Romania oltre 50.000, Germania e Regno Unito 15.000, Ghana, Nigeria e Perù 10.000, Filippine e Brasile 7.000.

I musulmani (senza distinguere al loro interno tra sunniti, sciiti e altri gruppi) sono complessivamente così ripartiti: Marocco 448.000, Albania 364.000, Tunisia 106.000, Senegal 75.000, Pakistan 73.000, Bangladesh 71.000, Macedonia 30.000, Algeria 25.000, Kosovo 21.000.

Si è indubbiamente davanti a una presenza multireligiosa. In questo nuovo contesto la fede in Dio, se correttamente vissuta, può essere un collante nonostante le diversità, e non un fattore di contrapposizione. La convivenza fianco a fianco è una preziosa palestra per imparare a vivere la propria differenza religiosa insieme a (e non contro) gli altri. Questo è l'insegnamento che il Concilio Vaticano II ha dato sul tema della convivenza religiosa. Un sereno confronto con persone di diverse religioni può, da una parte, facilitare il passaggio da una pratica cristiana di *routine* a una fede vissuta e, dall'altra, stimolare strategie di dialogo e collaborazione tra le diverse comunità religiose, così come persone con fedi differenti si adoperano quotidianamente in maniera collaborativa per obiettivi comuni.

In una società in cui le diversità sono diventate intrinsecamente costitutive si richiede una strategia in grado di unirle nell'ambito dei principi fondamentali tracciati dalla Costituzione e delle regole del nostro sistema giuridico, ma anche rispettosi delle scelte individuali e delle differenze che non contrastano con il nostro sistema.



(Vedi voce "Religione" del Glossario)

*Se
Voi però
avete diritto di
dividere il
mondo in italiani
e stranieri allora vi dirò che,
nel vostro senso, io non ho Patria
e reclamo il diritto di dividere il mondo in
diseredati e oppressi da un lato, privilegiati e op-
pressori dall'altro. Gli uni sono la mia Patria,
gli altri i miei stranieri.
(L'obbedienza non è più una virtù, Don Lorenzo Milani)*

1.15 Minori, famiglie e matrimoni misti

Incidenza delle donne sulla popolazione straniera: 51,8%

Minori stranieri: 993.238

Nati in Italia: 650.000 (stima)

Iscritti a scuola: 709.826

Iscritti all'università: 61.777

Matrimoni misti: 21.357 (2009)

Famiglie con almeno 1 componente straniero: oltre 2 milioni



Nei vari ambiti della società si incontrano sempre più non soltanto singoli uomini e donne con cittadinanza straniera, ma anche stranieri sposati (anche con persone italiane) e i loro figli, e ciò può essere considerato un significativo indicatore di stabilità. Vivere in Italia con la propria famiglia dà sempre più l'idea dell'appartenenza stabile alla società di accoglienza, seppure in maniera differenziata a livello territoriale: nella provincia di Roma, una ogni 8 famiglie ha al suo interno almeno un componente straniero, a Oristano solo una ogni 58.

Anche se molti di questi nuclei sono di fatto unipersonali o composti da entrambi i coniugi stranieri, **una crescente quota di queste famiglie sono miste.** Nel 1992 la percentuale dei matrimoni con almeno un cittadino straniero era in Italia del 3,2% ed è rimasta modesta nel periodo immediatamente successivo: circa un migliaio l'anno, pari allo 0,5% del totale delle nozze celebrate nel contempo. Nel 1998, invece, il dato è cresciuto fino a riguardare circa 6.000 casi, pari al 2,3% di tutte le unioni celebrate nell'anno, e attualmente siamo giunti a livelli assimilabili a quelli di altri Stati europei.

Tra il 1996 e il 2009 sono stati 257.762 i matrimoni misti, di cui 21.357 (1 ogni 10) nel solo 2009, quando altri 10.702 hanno riguardato partner entrambi stranieri.

Le famiglie con almeno un componente straniero sono oltre 2 milioni e incidono per oltre l'8% sul numero totale delle famiglie (circa 25 milioni).

Su questa evoluzione ha senz'altro influito la femminilizzazione dell'immigrazione: all'inizio degli anni '90 le donne immigrate rappresentavano appena il 40% della popolazione immigrata complessiva; attualmente sono invece sostanzialmente pari agli uomini a livello nazionale, mentre in singole collettività, in diverse regioni e in moltissime province (specialmente del Nord e del Centro Italia) costituiscono una netta maggioranza. In particolare, sono una quarantina i gruppi nazionali nei quali l'incidenza delle donne

supera il 70% del totale; meno numerosi quelli nei quali la loro percentuale si colloca al di sopra dell'80%, tra i quali è tipico esempio l'Ucraina.

In Italia i minori stranieri sono quasi un milione (993.238) e ultimamente aumentano in media ogni anno di oltre 100mila unità, tra nati sul posto e ricongiunti. La loro incidenza sui residenti stranieri supera il 23% nel Nord Est e scende al 17% nel Sud, con differenze notevoli anche tra le varie collettività.

I cittadini stranieri di seconda generazione sono circa 650mila, per lo più minori, oltre un decimo della popolazione straniera residente. Per loro l'Italia è il paese d'origine e di appartenenza, in cui sono nati e si sono formati.


Questi minori, in più della metà dei casi, si concentrano nella fascia d'età della scuola dell'obbligo (6-16 anni), ma è significativo (in quanto comprova l'elevato tasso di fecondità dei migranti) che oltre 4 minori su 10 abbiano meno di 6 anni (tra gli italiani la percentuale è quasi dimezzata) e che all'incirca 6 su 10 sono nati in Italia.

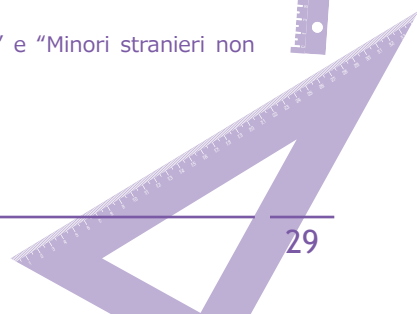
Vi sono anche **i minori stranieri non accompagnati**, cioè senza famiglia (5.806 a giugno 2011, 1.152 in più rispetto all'anno precedente).

Gli **alunni stranieri iscritti a scuola** nell'a.s. 2010/2011 sono 709.826 (+5,4% rispetto all'anno precedente), con un'incidenza del 7,9% sul totale della popolazione scolastica. Nel 42,2% dei casi sono nati in Italia (circa 300mila). Gli universitari stranieri sono 61.777 (3,6% del totale), con prevalenza di albanesi, cinesi, romeni, greci, camerunensi e marocchini. A laurearsi nell'a.a. 2010/2011 sono stati in 6.744 (2,3% del totale).

Alla scuola, quella serale, vanno anche gli adulti stranieri per imparare la lingua italiana. Al test di italiano sostenuto per la concessione del permesso di soggiorno CE per residenti di lungo periodo sono stati bocciati il 3,5% dei candidati a Roma, il 14,1% a Milano, e il 34% a Padova, con un andamento peggiore laddove i test sono stati scritti e non orali.

Un *Rapporto* specifico dedicato agli alunni stranieri, analizzando i dati del MIUR-Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, è stato curato da Vinicio Ongini, della Direzione Generale dello Studente - MIUR, e da Mariagrazia Santagati della Fondazione ISMU (**Alunni con cittadinanza non italiana. a.s. 2010/2011: cfr. <http://www.istruzione.it>**). A partire da una presentazione della dinamica temporale del fenomeno, viene delineata la situazione attuale, prestando specifica attenzione tanto al quadro delle origini nazionali dei ragazzi, quanto alla loro distribuzione sul territorio del paese e nei diversi ordini e gradi di scuola. Si focalizza quindi l'attenzione sugli inserimenti nelle scuole secondarie di secondo grado, valutando le scelte e la riuscita dei ragazzi stranieri in parallelo a quelle dei loro coetanei italiani.

 (Vedi voci "Matrimoni misti", "Minori e seconde generazioni" e "Minori stranieri non accompagnati" del Glossario)



1.14 Le proiezioni sulla presenza straniera in Italia fino al 2050

Le previsioni demografiche elaborate dall'ISTAT nel giugno 2008, riguardanti la variazione attesa della popolazione residente tra l'inizio del 2007 e la fine del 2050, contempla tre scenari: **uno basso (aumento di 150mila stranieri l'anno), uno medio (aumento di 200mila) e uno alto (aumento di 250mila l'anno)**. Quello più realistico appare lo scenario alto, tenuto conto che, pur in un anno di crisi come il 2010, i nuovi nati sono stati poco meno di 80mila, i visti d'ingresso rilasciati per motivi che presuppongono una permanenza stabile sono stati 218.000 (di cui per ricongiungimento circa 90.000, per lavoro 69.000 e quasi 37.000 per studio) e l'aumento netto annuo dei residenti stranieri è stato di circa 335.000 unità. (Vedi Tab.1 a fianco)

Secondo l'ISTAT, l'età media si innalzerà passando dai 42,8 anni del 2007 ai 48,9 nel 2050 e consistente sarà anche la riduzione della popolazione attiva, che nello stesso periodo scenderà al 35,8%. I decessi saranno 800mila e le nascite 435mila.

La struttura per età, nel 2050, sarà la seguente: 0-14 anni 13,8% (-0,3 punti rispetto al 2007), 15-64 anni 53,2% (-12,8 punti), 65 anni e più 33,0% (+13,1 punti).

Quale conseguenza del generale invecchiamento, le persone con 65 anni e oltre aumenteranno, nel 2050, di 10 milioni di unità, arrivando a 22,2 milioni. In generale, **nel 2050 i residenti saranno 67,3 milioni, di cui 54,9 italiani**.

A metà secolo gli stranieri nel paese, al netto di quelli che diventeranno cittadini italiani, saranno 12,4 milioni, con un'incidenza del 18,4% sui residenti, superando così la presenza e l'incidenza degli stranieri nella stessa Germania (cfr. Ambasciata di Germania a Roma, Caritas Italiana, *Da immigrato a cittadino. Esperienze in Germania e in Italia. Integrazione degli immigrati, delle loro famiglie e dei giovani*, Idos, Roma, febbraio 2008).

L'ISTAT, il 28 dicembre 2011, ha aggiornato le previsioni della popolazione al 2065, anno in cui la popolazione residente straniera sarà di 14,1 milioni (con una forbice compresa tra i 12,6 e i 15,5 milioni) e la sua incidenza si collocherà tra il 22% e il 24%.

Il demografo ed economista Joel Kotkin, nel saggio *The Next Hundred Million*, ritiene che la crescita demografica sia la causa principale della vitalità sociale, anche in termini di rinnovamento e dinamismo. Delle 100 maggiori imprese americane, 15 sono state fondate e sono guidate da stranieri (Google, Facebook, Yahoo). Egli osserva che nel 2050 negli Stati Uniti 350 milioni di persone saranno sotto i 65 anni, mentre in Europa un terzo della popolazione si collocherà al di sopra. Anche la Cina sarà soggetta a un forte invecchiamento e, come si è accennato, costituirà lo sbocco di imponenti flussi migratori. Conclude l'autore: "le frontiere aperte sono un ingrediente indispensabile della società aperta. L'America non sarà più egemonica come in passato, ma grazie alla mescolanza multietnica conserverà una marcia in più, dalla tecnologia alla creatività industriale".

Trasformare una realtà multiculturale (una mera giustapposizione di collettività dalle culture differenti) **in una realtà interculturale** (da intende-

re in senso dinamico, per cui le collettività interagiscono, si intersecano, si confrontano e collaborano) è per molti la via da seguire. E l'integrazione è la partecipazione corresponsabile alla società in cui si vive.

Tab1 **Proiezione sulla popolazione italiana al 2050 (scenario alto) in milioni**

	Popolazione totale	Italiani	Stranieri
2006	59,1	56,2	3,9
2010	60,6	56,0	4,6
2050	67,3	54,9	12,4

Fonte: Proiezioni ISTAT

Tab2 **Potenziale d'integrazione delle regioni italiane nel Rapporto CNEL (2011)**

Regione	Indice
Piemonte	46/100
Valle d'Aosta	41/100
Lombardia	57/100
Trentino A.A.	54/100
Bolzano-Bozen	52/100
Trento	50/100
Veneto	55/100
Friuli V.Giulia	59/100
Liguria	46/100
Emilia Romagna	61/100
Toscana	50/100
Umbria	42/100
Marche	57/100
Lazio	45/100
Abruzzo	39/100
Molise	47/100
Campania	44/100
Puglia	37/100
Basilicata	41/100
Calabria	48/100
Sicilia	49/100
Sardegna	33/100
Italia	-
Nord Ovest	45/100
Nord Est	58/100
Centro	54/100
Sud	23/100
Isole	24/100

FONTE: Rapporto CNEL2011 sugli indici di integrazione degli immigrati (dati riferiti al 2009).

L'**indice del potenziale di integrazione** è costruito sulla base degli indici di inserimento sociale e di inserimento occupazionale, recependo un'impostazione attestata dalla letteratura internazionale in materia, che vede negli ambiti socio-lavorativi le dimensioni connesse in maniera più strutturale all'integrazione degli immigrati e quindi, ai fini della presente ricerca, più adeguate a definire il potenziale di integrazione dei vari territori.

L'**indice di inserimento sociale** misura il grado di radicamento nel tessuto sociale e il livello di accesso ai servizi fondamentali da parte degli immigrati, in ciascun contesto territoriale.

L'**indice di inserimento occupazionale** misura il grado e la qualità dell'inserimento lavorativo degli immigrati nel mercato locale.

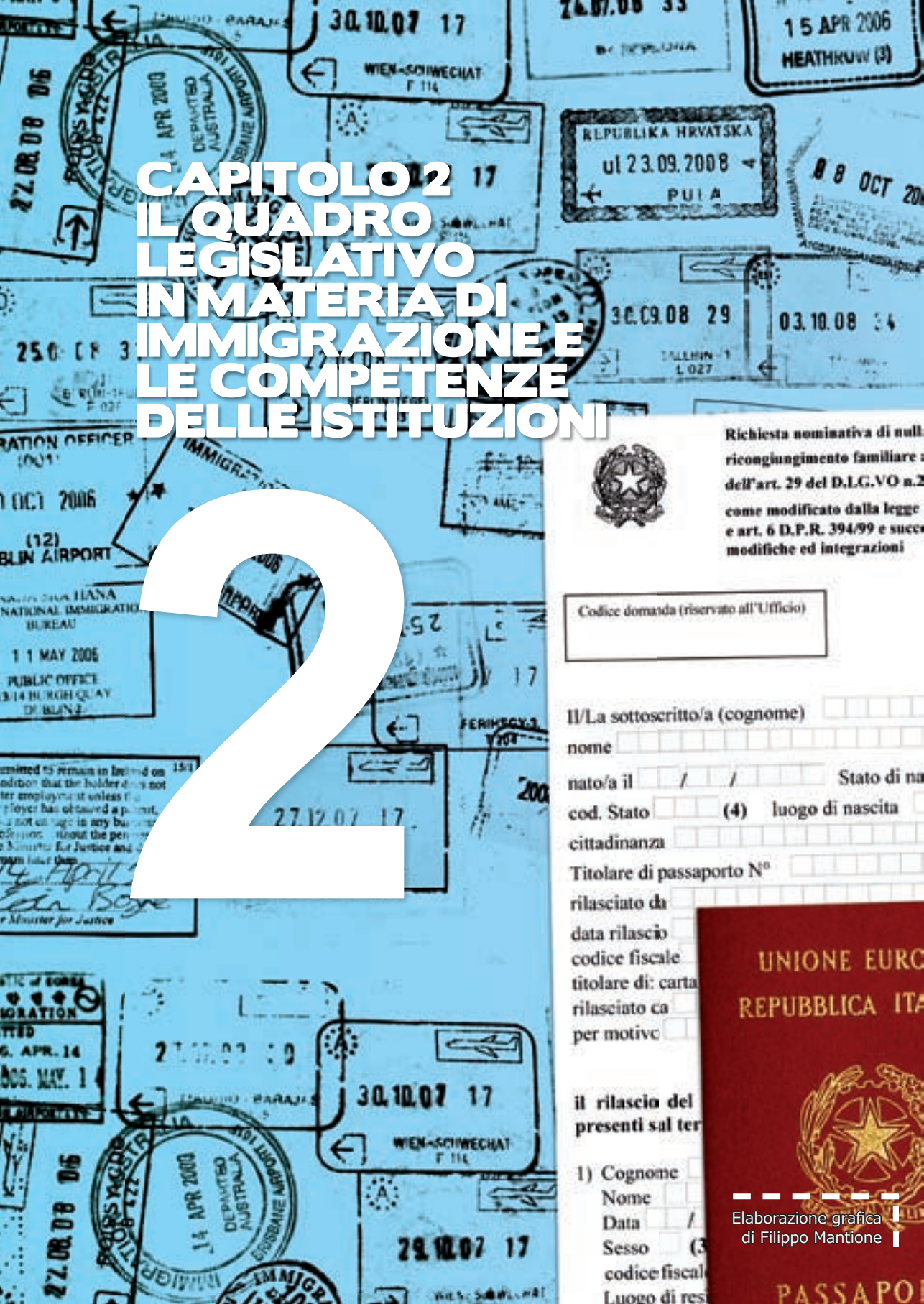
Valori dell'indice del potenziale di integrazione vicini a 1 denotano basso grado del potenziale suddetti, valori prossimi a 100 alto grado.

Tab3
ITALIA. Residenti stranieri per paese e area continentale di cittadinanza e regione di residenza (31.12.2010)

Paesi	Residenti		Aree continentali	Residenti		Regioni	Residenti	
	v.a.	% su tot. res. stran.		v.a.	% su tot. res. stran.		v.a.	% su pop. compl.
Romania	968.576	21,2	Europa	2.441.467	53,4	Piemonte	398.910	8,9
Albania	482.627	10,6	UE nuovi 12	1.163.469	25,5	Valle d'Aosta	8.712	6,8
Marocco	452.424	9,9	Europa centro-orient.	1.094.123	23,9	Lombardia	1.064.447	10,7
Cina	209.934	4,6	UE 15 membri	171.351	3,7	Trentino A.A.	90.321	8,7
Ucraina	200.730	4,4	Europa altri	12.524	0,3	Veneto	504.677	10,2
Filippine	134.154	2,9	Africa	986.471	21,6	Friuli V.G.	105.286	8,5
Moldavia	130.948	2,9	Africa settent.	678.929	14,9	Liguria	125.320	7,8
India	121.036	2,6	Africa occidentale	240.241	5,3	Emilia R.	500.597	11,3
Polonia	109.018	2,4	Africa orientale	46.218	1,0	Toscana	364.152	9,7
Tunisia	106.291	2,3	Africa centro-merid.	21.083	0,5	Umbria	99.849	11
Perù	98.603	2,2	Asia	766.512	16,8	Marche	146.368	9,4
Ecuador	91.625	2,0	Asia centro-merid.	368.356	8,1	Lazio	542.688	9,5
Egitto	90.365	2,0	Asia orientale	366.282	8,0	Abruzzo	80.987	6
Macedonia	89.900	2,0	Asia occidentale	31.874	0,7	Molise	8.929	2,8
Bangladesh	82.451	1,8	America	372.385	8,1	Campania	164.268	2,8
Sri Lanka	81.094	1,8	America centro-merid.	354.186	7,7	Puglia	95.709	2,3
Senegal	80.989	1,8	America settentrionale	18.199	0,4	Basilicata	14.738	2,5
Pakistan	75.720	1,7	Oceania	2.642	0,1	Calabria	74.602	3,7
Nigeria	53.613	1,2	Apolidi	840	0,0	Sicilia	141.904	2,8
Serbia	52.954	1,2				Sardegna	37.853	2,3
Totale	4.570.317	100,0	Totale	4.570.317	100,0	Italia	4.570.317	7,5

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

CAPITOLO 2 IL QUADRO LEGISLATIVO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E LE COMPETENZE DELLE ISTITUZIONI



Richiesta nominativa di null
ricongiungimento familiare a
dell'art. 29 del D.L.G.VO n.2
come modificato dalla legge
e art. 6 D.P.R. 394/99 e succ
modifiche ed integrazioni



Codice domanda (riservato all'Ufficio)

Il/La sottoscritto/a (cognome)

nome

nato/a il / / Stato di na

cod. Stato (4) luogo di nascita

cittadinanza

Titolare di passaporto N°

rilasciato da

data rilascio

codice fiscale

titolare di: carta

rilasciato ca

per motive

il rilascio del
presenti sal ter

1) Cognome

Nome

Data / /

Sesso (3)

codice fiscal

Luogo di res

UNIONE EURO
REPUBBLICA ITA



Elaborazione grafica
di Filippo Mantione

PASSAPO



2.1 Quadro normativo

I diritti fondamentali

Il cittadino straniero in Italia gode di diritti, doveri e prerogative soprattutto in ragione della regolarità del suo soggiorno. **Esistono, però, dei diritti fondamentali della persona umana, riconosciuti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali che lo Stato riconosce nei confronti di tutti:** il diritto all'integrità fisica, alla libertà personale, alla professione del pensiero e della propria fede religiosa, alla segretezza della corrispondenza, il diritto d'asilo, il diritto di difesa davanti ai tribunali e il diritto a conoscere le accuse in una lingua comprensibile, il diritto a non essere espulso verso un paese in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzioni per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni personali o sociali o dove sia in pericolo l'incolumità personale, il diritto all'assistenza sanitaria per le cure essenziali, anche se continuative, il diritto a contrarre matrimonio, il diritto del minore all'istruzione e il diritto al contatto con la propria rappresentanza consolare.

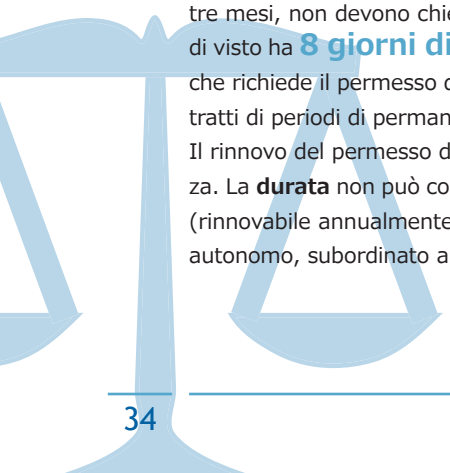
Ingresso in Italia

Le possibilità di ingresso in Italia da parte di un cittadino non comunitario dipendono sia dal motivo dell'ingresso (turismo, studio, cure mediche, lavoro, ecc.), sia dalla cittadinanza dello straniero. In ogni caso lo straniero deve essere in possesso di un documento di identità, passaporto o documento equipollente, in corso di validità. I cittadini di molti paesi (tra i quali, a titolo d'esempio, Argentina, Australia, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Israele, Giappone, Macedonia, Nuova Zelanda, USA) possono entrare in Italia senza visto, ma solo se il motivo del loro ingresso è il turismo e il loro soggiorno non supera la durata di 90 giorni. In ogni caso, lo straniero deve dimostrare alla frontiera di essere in possesso di adeguati mezzi finanziari, rapportati al periodo di soggiorno, del biglietto di andata e ritorno (o prenotazione), della disponibilità di un alloggio, di una polizza sanitaria.

(Vedi voce "Visti" del Glossario)



Il permesso di soggiorno



Gli stranieri che vengono in Italia per affari, turismo e studio per periodi non superiori ai tre mesi, non devono chiedere il permesso di soggiorno. Chi entra con un'altra tipologia di visto ha **8 giorni di tempo** per richiedere il permesso di soggiorno. Lo straniero che richiede il permesso di soggiorno è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici, salvo che si tratti di periodi di permanenza non superiori a 90 giorni o di soggiorni per cure mediche. Il rinnovo del permesso di soggiorno deve essere richiesto 60 giorni prima della scadenza. La **durata** non può comunque essere: superiore ad un anno, per studio o formazione (rinnovabile annualmente nel caso di corsi pluriennali); superiore a due anni per lavoro autonomo, subordinato a tempo indeterminato o per ricongiungimento familiare.

Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno)

Dall'8 gennaio 2007, la carta di soggiorno per cittadini stranieri è stata sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che è **a tempo indeterminato** e può essere richiesto solo da chi possiede un permesso di soggiorno da almeno 5 anni. La domanda va presentata presso gli uffici postali tramite un kit apposito. Inoltre dal 9 dicembre 2010 è in funzione il sistema informatico di gestione delle domande per il test di conoscenza della lingua italiana, che dovranno sostenere gli stranieri che intendono richiedere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Il permesso di soggiorno CE non può essere rilasciato a chi costituisca un pericolo per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato. **La richiesta può essere presentata anche per il coniuge** non legalmente separato e di età non inferiore ai diciotto anni; per i **figli** minori, anche del coniuge o nati fuori dal matrimonio, figli maggiorenni a carico che non possano permanentemente provvedere alle proprie indispensabili esigenze di vita in ragione del loro stato di salute che comporti invalidità totale; per i **genitori a carico**.



(Vedi voce "Permesso di Soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo" del Glossario)

Le violazioni della normativa sul soggiorno

L'**espulsione amministrativa** è emessa quando lo straniero è entrato in Italia da oltre otto giorni e non ha richiesto il permesso di soggiorno; è entrato in Italia dopo essersi sottratto ai controlli di frontiera; il permesso di soggiorno è scaduto da più di 60 giorni e non è stato richiesto il rinnovo, appartiene alle categorie di persone sottoponibili a misure di prevenzione, perché sospettabile di vivere di attività delittuose o di appartenere ad associazioni di tipo mafioso; a seguito di espulsione è rientrato nel territorio dello Stato prima della fine del periodo di divieto di rientro e senza avere ottenuto la speciale autorizzazione del Ministero dell'Interno. L'espulsione avviene nel caso in cui il permesso è stato rifiutato o revocato. Nel caso di rifiuto o di revoca si può presentare **ricorso** al Tribunale amministrativo regionale. L'**espulsione giudiziaria** può essere emessa con ordinanza del giudice o decreto del magistrato di sorveglianza a seconda dei casi. **Non è invece possibile emettere un provvedimento di espulsione nei confronti delle seguenti persone:** stranieri che nel paese di destinazione possano essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possano rischiare di essere rinviiati verso un altro Stato nel quale non siano protetti dalla persecuzione; stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi; stranieri in possesso della carta di soggiorno, salvo persone pericolose per la sicurezza e l'ordine pubblico o perché si sostengono commettendo reati, o per gravi motivi di ordine pubblico o sicurezza nazionale; stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge di nazionalità italiana; donne in stato di

gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio (il divieto di espulsione si estende anche al marito convivente).

(Vedi voce “Espulsione, allontanamento, respingimento e ritorno” del Glossario)



Il diritto al ricongiungimento familiare

Gli stranieri residenti in Italia che hanno un permesso di soggiorno per lavoro, per asilo, per studio, motivi religiosi o familiari, oppure sono già in possesso di carta di soggiorno, possono mantenere o riacquistare l'unità familiare. A tal fine devono disporre di un alloggio e munirsi di un **certificato che attesti che sia conforme ai requisiti igienico-sanitari** (rilasciato dai competenti uffici comunali) e di un **reddito annuo derivante da fonti lecite** non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, aumentato della metà dell'importo per ogni familiare che si deve ricongiungere.

Le richieste di ricongiungimento familiare sono di competenza dello **Sportello unico per l'immigrazione (Prefettura)** e devono essere presentate solo tramite moduli informatici.

Si può richiedere il nullaosta in favore: del coniuge non legalmente separato e di età non inferiore a 18 anni; dei figli minori anche del coniuge o nati fuori dal matrimonio, non coniugati, a condizione che l'altro genitore, qualora esistente, abbia dato il suo consenso; dei figli maggiorenni a carico, se non possono provvedere alle proprie esigenze di vita per invalidità totale; dei genitori a carico che non abbiano altri figli nel loro paese di origine, ovvero genitori ultra sessantacinquenni, qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati, gravi motivi di salute.

(Vedi voce “Ricongiungimento familiare” del Glossario)



Diritto all'assistenza sanitaria

Gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato o autonomo, per motivi familiari, per asilo politico o umanitario, per richiesta di asilo hanno **l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale** e hanno parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo (ticket), all'assistenza erogata in Italia dal SSN e alla sua validità temporale.

L'assistenza sanitaria spetta inoltre ai familiari a carico regolarmente soggiornanti, e ai minori figli di stranieri iscritti al SSN. L'iscrizione al SSN è obbligatoria per gli stranieri soggiornanti in Italia con permesso di soggiorno per motivi di studio. Presso il servizio “Anagrafe sanitaria”, i **non comunitari irregolari** (senza il permesso di soggiorno) possono ottenere un documento sanitario con un codice regionale a sigla **STP** (Stranieri temporaneamente presenti) di validità semestrale, rinnovabile in caso di permanenza sul territorio nazionale, che dà diritto all'assistenza ambulatoriale e ospedaliera. Per i cittadini comunitari questo documento si chiama ENI.

Il soggiorno dei cittadini comunitari

I cittadini comunitari possono soggiornare per un periodo inferiore a tre mesi in Italia senza espletare nessuna formalità, salvo il possesso di un documento d'identità valido per l'espatrio. Per un soggiorno superiore a tre mesi devono chiedere l'**iscrizione in anagrafe** presso il Comune nel quale intendono risiedere e devono esercitare un'attività lavorativa subordinata o autonoma o dimostrare di avere le risorse economiche sufficienti per il proprio mantenimento e una polizza assicurativa sanitaria.

Inoltre, può soggiornare il familiare anche non comunitario (coniuge, figlio minore di anni 21 del richiedente o del coniuge, genitori del richiedente o del coniuge a carico) che raggiunga il parente già regolarmente soggiornante e dimostri il legame di parentela e di essere a suo carico. I cittadini comunitari possono essere assunti con le stesse modalità dei cittadini italiani. Ancora nel 2011, in attesa della completa attuazione della libera circolazione, i cittadini rumeni e bulgari che non rientrano nelle categorie di lavoro domestico, edile, metalmeccanico, turistico, dirigenziale, devono richiedere il preventivo nullaosta al Lavoro presso lo Sportello unico per l'immigrazione della Prefettura.

Diritto allo studio

La legge italiana prevede il **diritto-dovere all'istruzione dei minorenni** che, se stranieri, possono essere iscritti in qualunque momento dell'anno scolastico, anche se loro stessi o i loro genitori siano in mancanza del permesso di soggiorno o di documenti.

Diritto alla pensione

Lo straniero, lavoratore subordinato o autonomo, ha diritto alle stesse prestazioni previdenziali previste per i lavoratori italiani. Nel caso desideri tornare nel proprio paese prima di aver maturato il diritto alla pensione secondo la legge italiana, potrà ottenere la totalizzazione dei contributi previdenziali maturati in Italia con quelli versati nel proprio paese, solo a condizione che esista una convenzione che lo consenta. In assenza di convenzione, il lavoratore che decida di rimpatriare conserva i diritti previdenziali e di sicurezza maturati, ma potrà goderne solo al raggiungimento dell'età pensionabile e previa maturazione del requisito contributivo minimo sulla base delle normative vigenti in Italia. Quando questi requisiti non sono soddisfatti, il cittadino straniero, non importa se uomo o donna, al compimento di 65 anni di età potrà chiedere la quota parte di pensione (pro rata) corrispondente alla sua ridotta anzianità contributiva. Non è invece possibile, dopo l'entrata in vigore della legge 189/2002 (Bossi-Fini), che i lavoratori stranieri che rientrano nei paesi di origine cessando l'attività lavorativa in Italia, ottengano la liquidazione dei contributi versati in Italia.

(Vedi voce "Pensioni" del Glossario)



*Non esistono
le razze, il cervello
degli uomini è lo stesso.
Esistono i razzisti. Bisogna
vincerli con le armi della sapienza.
(Rita Levi-Montalcini, su L'Unità, 2008)*



L'asilo politico

Lo status di rifugiato viene riconosciuto al cittadino straniero che abbia un **timore fondato** e provato di essere **perseguitato** nel proprio paese di origine per motivi di **razza, di religione, di nazionalità, di appartenenza ad un gruppo sociale e di opinione politica**. Per persecuzione si intendono, per esempio, le minacce alla vita, la tortura, le ingiuste privazioni della libertà personale, le violazioni gravi dei diritti umani. Per essere riconosciuti rifugiati, non è indispensabile essere già stati effettivamente vittime di persecuzioni, ma anche solo avere fondati motivi per temere che, in caso di rimpatrio, ci si troverebbe esposti a un serio rischio di persecuzione.

A livello procedurale, il richiedente asilo giunto nel territorio italiano presenterà domanda per ottenere l'asilo recandosi in Questura. La Questura, dopo avere verificato, ai sensi del Regolamento 343/2003/CE, che nessun altro Stato europeo sia competente per la domanda di asilo, invia tutta la documentazione alla **Commissione territoriale competente** e rilascia un permesso di soggiorno per richiesta asilo. Tale permesso dà titolo al soggiorno per una durata di 6 mesi, dopodiché, se la Commissione non ha ancora convocato il richiedente asilo, questi ha diritto al rinnovo per altri 6 mesi; tale permesso consente anche l'accesso al lavoro. La Commissione, dopo aver sentito personalmente il candidato, si pronuncerà riconoscendo lo **status di protezione internazionale o protezione sussidiaria o i motivi umanitari** oppure rigetterà la domanda, decisione che il richiedente asilo potrà impugnare entro 30 giorni dalla comunicazione del diniego.

(Vedi voce "Asilo politico, rifugiati e richiedenti asilo" del Glossario)



Concessione della cittadinanza

La cittadinanza italiana si può acquisire **per matrimonio** in presenza dei seguenti requisiti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 5 febbraio 1992 n. 91 e successive modifiche e integrazioni:

- il richiedente, straniero o apolide, deve essere coniugato con cittadino italiano e risiedere legalmente in Italia da almeno 2 anni dalla celebrazione del matrimonio; se i coniugi risiedono all'estero, la domanda può essere presentata dopo tre anni dalla data di matrimonio;
- tali termini sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati.
- Al momento dell'adozione del decreto di concessione della cittadinanza non deve essere intervenuto scioglimento, annullamento o cessazione degli effetti civili del matrimonio e non deve sussistere la separazione personale dei coniugi.

Inoltre la cittadinanza, ai sensi dell'articolo 9, comma 1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 e successive modifiche e integrazioni, può essere concessa:



- 1 allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli **ascendenti in linea retta** di secondo grado sono stati cittadini per nascita o che è **nato nel territorio** della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni;
- 2 allo straniero **maggiorenne adottato** da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio italiano da almeno cinque anni successivamente all'adozione;
- 3 allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno 5 anni alle dipendenze dello Stato italiano;
- 4 al cittadino di uno **Stato UE** se risiede legalmente da almeno **quattro anni** nel territorio italiano;
- 5 all'apolide e al **rifugiato** che risiede legalmente da almeno **cinque anni** nel territorio italiano;
- 6 allo straniero che risiede **legalmente da almeno 10 anni** nel territorio italiano.
La domanda deve essere presentata presso gli **Uffici della Prefettura**.



Il cittadino straniero nato in Italia e che vi ha risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età (**art. 4, comma 2 della legge 5 febbraio 1992, n. 91**) può, entro il compimento dei 19 anni, presentare istanza per l'ottenimento della cittadinanza italiana presso L'Ufficio dello Stato civile del Comune in cui risiede.



(Vedi voce "Cittadinanza" del Glossario)

2.2 Le competenze delle diverse istituzioni in materia di immigrazione

Le competenze dell'Unione Europea

Nonostante la dimensione sempre più sovranazionale del fenomeno migratorio, l'Unione Europea (UE) non ha acquisito competenze complete in materia, salvo quelle riguardanti il **mercato interno, la libera circolazione delle persone e la cooperazione con i paesi terzi**. In particolare la libera circolazione della manodopera e dei servizi che vige per i lavoratori comunitari costituisce la normativa più avanzata mai realizzata tra Stati diversi. Questo livello qualitativo non ha mancato di ispirare le normative riguardanti i cittadini non comunitari, che nella misura del possibile si è ritenuto opportuno assimilare al trattamento riservato ai cittadini europei. Qui di seguito vengono sintetizzate le tappe di questo percorso.



Il "**Trattato di Amsterdam**" (1997) per la prima volta ha fornito la base giuridica per una nuova politica comune nel settore dell'immigrazione. Con l'entrata in vigore del trattato (maggio 1999), **il tema dell'immigrazione è stato per la**

prima volta posto al centro dell'agenda europea, entrando nella competenza dell'allora Comunità Europea;

il **"Programma di Tampere"** (1999-2003) ha inteso creare una "Area di libertà, sicurezza e giustizia" a livello continentale e tracciare le linee generali per una politica comune su migrazioni e asilo.

il **"Programma dell'Aia"** (2004-2008) ha introdotto proposte dettagliate in materia di gestione dei flussi, politiche su visti e sicurezza e azioni contro il terrorismo e il crimine organizzato.

Per quanto riguarda il controllo delle frontiere e la lotta all'immigrazione irregolare, si è deciso di istituire **l'agenzia Frontex** (2005), organismo specializzato e indipendente, incaricato di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di sicurezza delle frontiere esterne (l'UE conta quasi 1.800 valichi di frontiera esterni con funzioni di controllo), e il sistema **VIS (Visa Information System)** per la gestione dei visti di ingresso e transito (2007).

È stata inoltre approvata una direttiva sulle procedure comuni in materia di rimpatrio dei migranti irregolari (2008).

Il **"Patto sull'immigrazione e l'asilo"** (settembre 2008) si è espresso contro qualsiasi iniziativa di regolarizzazione di massa e a favore di sistematiche espulsioni e ha sottolineato il valore strategico della "Carta blu" per favorire l'ingresso di lavoratori altamente qualificati o in settori occupazionali carenti di manodopera (vedi voce "Carta Blu UE" del Glossario).

La Commissione Europea ha anche rilanciato il cosiddetto **"Approccio globale alle migrazioni"** (2008), enfatizzando l'importanza della dimensione extraeuropea dei sistemi migratori e il loro ruolo nello sviluppo economico globale, proponendo strategie politiche fondate sul dialogo e la cooperazione con i paesi di provenienza.

Il cosiddetto **"Programma di Stoccolma"** (2009-2014) costituisce l'attuale agenda legislativa dell'UE in materia di giustizia, immigrazione e sicurezza che, in discontinuità con le precedenti agende dell'Aja e di Tampere tendenti all'armonizzazione delle legislazioni, insiste sia sulla **cooperazione intergovernativa in materia di politiche migratorie, sia sul rafforzamento della legalità e della sicurezza interna mediante il contenimento e il controllo dei flussi migratori, in stretta collaborazione con i paesi extra UE.**






La Commissione Europea (dicembre 2011) ha proposto di istituire un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, che si chiamerà **"EUROSUR per rafforzare il coordinamento all'interno dei paesi UE e tra un paese e l'altro**, per prevenire e affrontare le forme gravi di criminalità e per diminuire i decessi dei migranti in mare. Grazie al meccanismo di EUROSUR, le autorità di sorveglianza delle frontiere potranno scambiarsi informazioni operative e cooperare tra loro, con l'agenzia Frontex, e con i paesi vicini, garantendo naturalmente il rispetto dei diritti fon-

damentali, della protezione dei dati e del divieto di respingimento. Con un esperimento pilota del novembre 2011, Frontex ha collegato tra loro i primi sei centri nazionali di coordinamento in Italia, Spagna, Francia, Polonia, Slovacchia e Finlandia, mentre gli altri saranno collegati nel 2012 e nel 2013.



È, invece, ispirata a una visione più globale la “**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 24 maggio 2011 (COM2011-291)**”, che si prefigge lo scopo di far valere maggiormente un’ottica europea e di inserire le proposte politiche recenti e future in un quadro che permetta all’UE e agli Stati membri di gestire l’asilo, la migrazione e la mobilità dei cittadini di paesi terzi in un contesto più organico e sicuro.


La Commissione propone pertanto una serie di iniziative che riguardano i seguenti aspetti:

-  completare il sistema europeo comune di asilo entro il 2012;
-  rafforzare i controlli alle frontiere e la *governance* di Schengen ([vedi voce “Libera circolazione ed Accordi di Schengen” del Glossario](#)) per affrontare l’immigrazione irregolare, garantire che ciascuno Stato membro controlli efficacemente la propria parte delle frontiere esterne dell’Unione, e aumentare la fiducia nell’efficacia del sistema UE di gestione della migrazione;
-  pervenire a un’immigrazione regolare più mirata nell’UE, volta a facilitare l’arrivo di persone dotate delle competenze necessarie per contribuire a colmare le previste carenze di manodopera nell’Unione e ad ovviare al previsto declino demografico;
-  condividere le migliori pratiche per l’integrazione dei migranti regolari, in modo tale da garantire la massimizzazione dei vantaggi economici dell’immigrazione e assicurare l’armonia sociale nell’Unione;
-  pervenire a un approccio strategico ai rapporti con i paesi terzi sulla migrazione, allo scopo di facilitare il movimento delle persone grazie a migliori possibilità di migrazione regolare, unitamente a misure volte a prevenire la migrazione irregolare.

Molto incisivo è stato il ruolo dell’Unione in merito alla lotta alle **discriminazioni**. Infatti, l’Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla “razza” o sull’origine “etnica” (**UNAR**), che opera nell’ambito del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato istituito con il **d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215**, che recepisce la direttiva comunitaria n. 2000/43 CE.



È infine necessario ricordare che l’UE ha intrapreso anche iniziative volte a promuovere l’integrazione. Ci riferiamo, in particolare all’**Agenda per l’integrazione dei cittadini**



di paesi terzi (COM(2011)455), un nuovo strumento di cui la Comunità Europea si è dotata, nel luglio 2011, al fine di facilitare l'integrazione dei cittadini stranieri e per agevolare la piena partecipazione dei migranti in tutti gli aspetti della vita collettiva (per es., il riconoscimento dei titoli, la formazione linguistica e professionale, il diritto di voto) sottolineando il ruolo determinante delle autorità locali. Questi obiettivi sono sostenuti concretamente, tenuto conto che la Commissione si è fatta carico di creare un apposito *Sito europeo dell'integrazione* (<http://ec.europa.eu/ewsi/en/index.cfm>), di avviare un "**Forum Europeo sull'Integrazione**", di pubblicare un **Manuale sull'Integrazione**, e di costituire un **Fondo europeo per l'Integrazione**. È particolarmente rilevante il fatto che, così come è stato fatto a livello di studio attraverso l'European Migration Network, sia stata costituita una rete di "**Punti Nazionali di Contatto sull'Integrazione**", della quale sono parte attiva il Ministero del Lavoro e quello dell'Interno, che permette lo scambio di informazioni e di esperienze tra gli Stati europei allo scopo di trovare soluzioni di successo per l'integrazione.



Per concludere si può affermare che, in linea generale, **le competenze dell'UE in materia di immigrazione riguardano soprattutto le norme che regolano l'ingresso e l'espulsione dei cittadini stranieri e i diritti fondamentali** (per es. in materia di visti, di ricongiungimento familiare, di rimpatri, di disposizioni derivanti dagli accordi di Schengen sulla circolazione interna, dal trattato di Nizza e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE), mentre le norme che regolano lo stabilimento, l'accesso al lavoro, i diritti civili e sociali dei cittadini non comunitari sono sostanzialmente di competenza degli Stati membri. (Vedi anche Cap. 3, Tab. 1, Tab. 2 e box pag. 70)



Le competenze dello Stato

Prefettura: lo Sportello unico per l'immigrazione

Lo Sportello unico per l'immigrazione è stato istituito in ogni Prefettura-Ufficio territoriale del governo in base all'art. 18 della legge "Bossi-Fini" 30 luglio 2002, n. 189, che ha modificato l'art. 22 della legge "Turco-Napolitano", d. lgs. 25 luglio 1998 n. 286, ed è responsabile dell'intero procedimento per:



- prima assunzione dei lavoratori stranieri,
- ricongiungimento familiare,
- test di conoscenza della lingua italiana,
- pratiche per la concessione della cittadinanza italiana.

Questura: l'Ufficio immigrazione

Le funzioni degli Uffici immigrazione delle Questure sono:

- effettuare verifiche dell'eventuale sussistenza di motivi ostativi a carico del lavoratore non comunitario che abbia inoltrato domanda di nullaosta al lavoro o di ricongiungimento familiare;

- rilasciare permessi di soggiorno;
- provvedere alle attività legate al respingimento degli stranieri nell'immediatezza del loro ingresso nel territorio nazionale, avvenuto in forma irregolare;
- accompagnare gli stranieri irregolari nei Centri di identificazione ed espulsione;
- convalidare il certificato di espatrio per i minori di anni 15 rilasciato dal Comune;
- ricevere le comunicazioni giornaliere del movimento alloggiati (ai sensi dell'art. 109 TULPS), nonché quelle provenienti da chi dà alloggio od ospita uno straniero o un apolide o lo assume alle proprie dipendenze (ai sensi dell'art. 147 TULPS);
- provvedere ai rilievi fotodattiloscopici;
- curare, in merito alle domande di protezione internazionale, l'istruttoria relativa all'esame e la gestione delle richieste di asilo politico.



Le competenze delle Regioni, delle Province e dei Comuni



La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ha riformato gran parte del titolo V della Costituzione e stabilisce che solamente lo Stato può adottare leggi nelle materie di legislazione esclusiva quale l'immigrazione, mentre la disciplina di dettaglio spetta alle leggi regionali, come vedremo di seguito.

Regioni

Le competenze delle istituzioni regionali, in materia di immigrazione, riguardano i seguenti aspetti:



- l'**assistenza sanitaria** (art. 43 Testo unico);
- l'accesso degli stranieri alle **università** (art. 46 TU);



- favorire l'operatività dei **Consigli territoriali per l'immigrazione** (art. 57 TU), che hanno il compito di analizzare le esigenze dei migranti e la promozione degli interventi da attuare a livello locale, e sono istituiti, a livello provinciale, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'Interno;



- gestire la **quota parte del fondo nazionale per le politiche migratorie** (art. 58 TU) assegnata dal governo. Le regioni devono predisporre programmi annuali e pluriennali finalizzati a favorire il riconoscimento e l'esercizio, in condizione di parità con i cittadini italiani, dei diritti fondamentali delle persone immigrate; promuovere l'integrazione degli stranieri favorendone l'accesso al lavoro, all'abitazione, ai servizi sociali, alle istituzioni scolastiche;
- concorrere alla determinazione delle **quote di ingresso per motivi di lavoro**. Infatti è previsto che le regioni possono trasmettere un rapporto sulla presenza e sulla condizione dei migranti extracomunitari nella regione, contenente anche le indicazioni revisionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo.

Province

In materia di immigrazione, le Province esercitano funzioni di progettazione, di coordinamento e di promozione di attività indirizzate a qualificare e consolidare le **politiche territoriali** rivolte ai migranti. I presidenti delle Province fanno parte dei Consigli territoriali per l'immigrazione. Seppur con qualche differenza territoriale:

- curano la programmazione e l'attuazione dei **piani territoriali provinciali** per azioni di integrazione sociale rivolti ai cittadini stranieri e previsti nell'ambito dei Piani di Zona;
- realizzano **rapporti** approfonditi **sul fenomeno migratorio**;
- coordinano **gruppi di lavoro territoriali** attivati per procedere alla individuazione delle attività a favore dei cittadini stranieri;
- coordinano e gestiscono la realizzazione di **specifici progetti**.

Inoltre i **Centri per l'impiego**, attualmente gestiti dalle Amministrazioni provinciali, ricevono dagli Sportelli unici per l'immigrazione le richieste inoltrate dai datori di lavoro che intendono assumere **lavoratori stranieri residenti all'estero** (come previsto dalla determinazione dei flussi) e si occupano di diffonderle per via telematica.

Comuni

I Comuni sono il primo interfaccia con cui tutti i cittadini si confrontano in quanto forniscono servizi assistenziali, educativi, scolastici, culturali, anagrafici e di stato civile, tecnici, ecc. Per questo diventano i punti di riferimento naturali per il **reperimento di informazioni, di assistenza per lo svolgimento delle pratiche burocratiche ed amministrative** e per la risoluzione delle diverse problematiche che si pongono al cittadino straniero nel percorso migratorio. In molti casi presso i Comuni sono stati istituiti accessi con competenze specifiche in materia di immigrazione che possono contare anche sull'ausilio di mediatori linguistico culturali.

Per quel che attiene strettamente la normativa vigente, i Comuni sono competenti per il rilascio del certificato di **idoneità dell'alloggio** (e dell'idoneità igienico-sanitaria), che attesta che l'alloggio rientra nei parametri minimi previsti dalle leggi regionali per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il certificato è necessario per ottenere il nullaosta al ricongiungimento familiare, richiedere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) e per ottenere il nullaosta al lavoro subordinato per lo straniero residente all'estero. La verifica dei requisiti relativi alla **regolarità del soggiorno** dei cittadini comunitari è stata trasferita ai Comuni e in modo specifico all'Ufficio anagrafe.

I Sindaci dei Comuni capoluogo fanno parte dei Consigli territoriali per l'immigrazione.

*Tutti
gli esseri umani
che amano la pace vera
sono stranieri in un mondo
straniero e devono trovare conforto
l'uno nell'altro...
(Simone Weil)*

2.3 La legislazione sull'immigrazione in Italia: cronologia

Anni '70. Una presenza poco conosciuta e regolata con circolari

1970. Soggiornanti stranieri: 143.838 (fonte: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes* – dati Ministero dell'Interno; il 1° rapporto sull'immigrazione del Ministero dell'Interno riporta i dati a partire dal 1993.)



Norme di pubblica sicurezza ([Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773](#))

Fino agli anni '70 in Italia non si parla di immigrazione, ma solo di presenza straniera. È nei primi anni '70, infatti, che si conclude la lunga fase dell'emigrazione di massa dall'Italia e il nostro paese, insieme agli altri dell'Europa meridionale, inizia ad essere meta di immigrazione da paesi non europei. Nel 1970 il Ministero degli Interni registra 143.838 titolari di permesso di soggiorno in corso di validità e nel 1973 si registra il primo saldo positivo del movimento migratorio (nei confronti dei paesi europei, mentre nel 1975 anche nei flussi intercontinentali): **l'Italia si trasforma da paese di emigrazione in paese di immigrazione**, ma l'opinione pubblica e il legislatore faticano ad accettare il cambiamento. Nella vita degli stranieri in Italia sono ancora determinanti le norme di pubblica sicurezza del 1931 ([regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, artt. 142-152](#)) e molti aspetti in materia di soggiorno e di collocamento sono soggetti a discrezionalità amministrativa e regolati con circolari ministeriali. Per gli stranieri giunti in Italia sono competenti i Ministeri degli Interni e del Lavoro, chiamati a gestire questa nuova presenza nel contesto di una evidente carenza normativa.



Per questo motivo la Corte costituzionale, con la [sentenza n. 46 del 20 gennaio 1977](#), "ritiene... di dover affermare che la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore che tenga conto dell'esigenza di consacrare in compiute e organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso e il soggiorno degli stranieri in Italia".




Il paese tarderà ancora a comprendere la natura strutturale del processo in atto. Infatti il primo intervento legislativo che regola il fenomeno migratorio in Italia giunge solo nel 1986, con la [legge n. 943](#).



1982. Regolarizzazioni amministrative, tramite circolari

Con le circolari del Ministero del Lavoro 2 marzo e 9 settembre 1982 si dispone quella che è considerata la prima regolarizzazione di cittadini stranieri attuata in Italia (mentre negli anni precedenti altre circolari si sono occupate di "sanare" la posizione di alcune particolari categorie di lavoratori). Le condizioni stabilite a tal fine (riprese anche dalle sanatorie successive) sono le seguenti: che gli stranieri siano entrati in Italia prima del



1981, che dimostrino di aver svolto dal momento del loro ingresso un'attività lavorativa continuata, che un datore di lavoro sia disponibile ad assumerli, che non si siano allontanati dall'Italia per più di due mesi e, infine, che vi sia stato il deposito da parte del datore di lavoro di una somma equivalente al prezzo del biglietto aereo per il ritorno al loro paese.

1986. La presa in carico del fenomeno

1986 Soggiornanti stranieri: 450.227 (fonte: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes* – dati Ministero dell'Interno)

Legge n. 943/1986 – “Legge Foschi”



Intanto la presenza immigrata è andata aumentando gradatamente e nel 1986, anche se ancora al di sotto del mezzo milione di unità, inizia ad essere socialmente percepita. Dopo una discussione di circa cinque anni, il 30.12.86 viene emanata la [legge n. 943](#), recante “Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine”.



La nuova legge disciplina il fenomeno dell'immigrazione straniera, anche in attuazione della Convenzione internazionale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) del 24 giugno 1975, n. 143, ratificata con la [legge 10 aprile 1981, n. 158](#). Essa contiene i **principali elementi di garanzia per i lavoratori extracomunitari**: i diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari, al mantenimento dell'identità culturale, alla scuola e alla disponibilità dell'abitazione. L'[art. 4](#) prevede il diritto al ricongiungimento con il coniuge e i figli minori. La normativa del 1986 cerca di garantire al lavoratore extracomunitario la **parità di trattamento** con quello nazionale, nonché l'inserimento nella società, prevedendo il riconoscimento di titoli professionali, corsi di lingua, formazione. Non è, invece, prevista una disciplina specifica dell'espulsione, che viene rimessa ai principi comuni di pubblica sicurezza.



Infine, cambia sostanzialmente la **funzione delle Regioni** a cui viene richiesto di predisporre corsi di formazione professionale, corsi di lingua e cultura italiana, e di salvaguardare la lingua e la cultura d'origine dei migranti.

La prima regolarizzazione

Nella legge n. 943/1986 è, inoltre, prevista la regolarizzazione dei cittadini non comunitari che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, dimostrino di risiedere o dimorare in Italia, alla data di entrata in vigore della legge, sia come lavoratori dipendenti che da disoccupati. Sono 105.000 le richieste di regolarizzazione, presentate per la maggior parte da disoccupati (65%), e nella residua parte da lavoratori dipendenti (35%).

(Vedi anche la voce “Regolarizzazione/Sanatoria” del Glossario)



1990. Oltre l'emergenza, verso il riconoscimento della presenza stabile di cittadini stranieri

1991. Soggiornanti stranieri: 649.000

2000. Soggiornanti stranieri: 1.341.000 (dati Ministero dell'Interno)



Legge 28 febbraio 1990, n. 39 – “Legge Martelli”

All'inizio degli anni '90 i flussi in entrata crescono ulteriormente mentre alcuni eventi mettono in risalto la necessità di una nuova legge: nelle campagne di Villa Literno (Campania), nella notte del 24 agosto 1989, alcuni giovani italiani aggrediscono un gruppo di stranieri e viene ucciso il rifugiato sudafricano Jerry Essan Masslo. L'aggressione viene interpretata come atto di razzismo. È in questo contesto che viene emanata un'altra sanatoria con il d.l. n. 416 del 1989, poi modificato nella legge n. 39/1990. Questa legge di ampio respiro individua le disposizioni urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno di cittadini extracomunitari, cercando di disciplinare in maniera esauriente l'intera materia dell'immigrazione. Con la legge del 28 febbraio del 1990 n. 39, detta “Legge Martelli”, **le politiche migratorie passano di competenza dal Ministero del Lavoro a quello degli Interni e si accetta ufficialmente la presenza stabile di stranieri in Italia.** Ai soggetti migranti vengono **riconosciuti i diritti fondamentali della persona, non solo quindi quelli propri dei lavoratori.** Si possono così riassumere gli elementi di maggiore innovazione:

- ➔ ● la richiesta di riconoscimento dello **status di rifugiato** (vedi sezione 2.1 di questo cap.) può essere presentata da stranieri di qualsiasi cittadinanza, perché viene **abolita la “riserva geografica”**, che riservava il diritto solo ai cittadini dei paesi dell'Europa centro-orientale. Il rifugiato gode dello stesso trattamento dei cittadini italiani in materia di libertà religiosa, istruzione elementare, assistenza sanitaria, lavoro e fisco;
- sono stabiliti i **motivi di ingresso regolare** in Italia: turismo, studio, lavoro subordinato e autonomo, cure mediche e culto;
- il **visto d'ingresso** diventa obbligatorio (a eccezione dei paesi con i quali vengono specifici accordi);
- sono emanate disposizioni sul **rilascio dei permessi**, sulle condizioni di rinnovo (il primo rinnovo è subordinato all'accertamento di un determinato livello di reddito) e di revoca, sull'iscrizione alle anagrafi;
- ➔ ● sono introdotti i **“flussi d'ingresso”** (vedi anche la voce “Decreto flussi” del Glossario) **per ragioni di lavoro**, da realizzarsi attraverso un provvedimento governativo, da adottare ogni anno in concertazione tra i Ministri degli Affari esteri, Interno, Bilancio e Programmazione economica, Lavoro e previdenza sociale, e sentita la Conferenza Stato-Regioni, sulla base delle esigenze dell'economia, della

disponibilità finanziaria all'accoglienza e della presenza di lavoratori non comunitari sul territorio;

- sono regolamentati i **ricorsi ai Tribunali amministrativi** regionali contro il rifiuto e la revoca del permesso di soggiorno e contro il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato (viene anche precisato che i provvedimenti dovranno essere comunicati allo straniero in una lingua a lui conosciuta);
- sono indicate espressamente le **Regioni come riferimento** per iniziative e leggi sull'integrazione;
- viene introdotta la procedura dell'**espulsione** (vedi sez. 2.1 di questo cap.) del cittadino extracomunitario (anche se alcune norme sull'espulsione degli stranieri erano già previste nel Testo unico delle norme di pubblica sicurezza); viene prevista una prima dotazione finanziaria per la prima accoglienza (30 miliardi di lire l'anno) e viene regolamentato il fondo per l'immigrazione.

La seconda regolarizzazione

All'art. 9 è prevista un'**ulteriore regolarizzazione** per coloro che possono dimostrare di essere entrati in Italia entro il 31.12.1989, a prescindere da ogni altra condizione. Questa sanatoria ha una rilevanza maggiore rispetto alla precedente del 1986, dovuta al forte afflusso di migranti irregolari e alla carenza legislativa per quanto riguarda l'ottenimento di un titolo di soggiorno.

Sono sanate circa 230.000 posizioni.

1995-1998. Verso un quadro normativo unitario

Decreto legge 18 novembre 1995, n. 489

Legge 6 marzo 1998, n. 40 "Turco-Napolitano"

Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione)

1995. Soggiornanti stranieri: 729.159

1998. Soggiornanti stranieri: 1.090.820 (dati Ministero dell'Interno)

Dopo l'emanazione della "legge Martelli", continua il dibattito politico in merito alla necessità di una disciplina organica che affronti la condizione giuridica dello straniero.

Nel 1995 il governo Dini interviene con il decreto legge 18 novembre 1995, n. 489 ("Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale e dei cittadini dei paesi non appartenenti all'UE"). Questo decreto disciplina aspetti specifici, quali i **flussi d'ingresso per lavoro stagionale** (un fenomeno che inizia ad essere di portata rilevante) e detta una nuova regolamentazione delle espulsioni. In campo penale vengono introdotte alcune novità riguardanti le varie ipotesi di reato che rendono obbligatoria l'espulsione, come ad esempio l'attività di intermediazione e sfruttamento di clandestini.

La **legge 6 marzo 1998, n. 40**, reca il titolo "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla





condizione dello straniero" e comunemente viene detta "Turco-Napolitano" con riferimento ai due ministri (Affari sociali e Interno) principali proponenti. La nuova legge confluisce nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (**Testo unico sull'immigrazione**), che ristrutturava sistematicamente tutta la legislazione migratoria. Vale dunque la pena soffermarsi sull'impianto di questo nuovo testo normativo, che resta in gran parte valido, nonostante le modifiche apportate dalle successive leggi.



La legge 40 si pone tre obiettivi:

- contrastare **l'immigrazione clandestina** e lo sfruttamento criminale dei flussi migratori;
- realizzare una politica di **ingressi regolari programmati e regolati** e una programmazione triennale attraverso il sistema delle quote;
- avviare **percorsi di integrazione** per i nuovi migranti regolari e quelli già soggiornanti, attraverso una serie di garanzie che diano all'immigrato regolare una condizione di maggiore stabilità, mediante il riconoscimento del diritto a salvaguardare la propria famiglia e la previsione della "carta di soggiorno".




Nel dettaglio, tornano utili le seguenti precisazioni.

Nel titolo I (**art. 2**) si legge che anche per le persone in situazione irregolare viene garantito l'accesso ai diritti fondamentali della salute e dell'istruzione obbligatoria, come anche la garanzia giurisdizionale in ordine ai provvedimenti adottati nei loro confronti. Agli stranieri regolarmente soggiornanti si assicurano diritti in materia civile e per la prima volta si parla di **partecipazione alla vita pubblica a livello locale** da parte degli stranieri in possesso della "**carta di soggiorno**" (prevista dall'**art. 7**). Questo documento di soggiorno, che costituisce uno strumento basilare per rafforzare il percorso di cittadinanza prefigurato dalla nuova normativa, è un titolo permanente (senza scadenza) che può essere rilasciato agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia da almeno cinque anni e nei cui confronti non vi siano ostacoli penali di rilievo. Attualmente la carta di soggiorno è stata sostituita dal "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo" come previsto dalla direttiva 2003/109/CE.



L'**art. 3** prevede un nuovo strumento di gestione dei flussi, costituito da un **documento programmatico triennale per la politica dell'immigrazione**. Si prevede inoltre un ruolo attivo delle Regioni, delle Province e dei Comuni e di altri Enti locali, per quanto riguarda l'integrazione e l'inserimento degli stranieri nel tessuto sociale. A tal fine vengono istituiti i **Consigli territoriali per l'immigrazione**.

Il titolo II si riferisce all'**ingresso**, al **soggiorno**, al **respingimento** e alle **espulsioni** che vengono, ora, disposte dal Ministro dell'Interno, per motivi di ordine pubblico e di sicurezza (in questo caso l'espulsione è eseguita con accompagnamento immediato alla frontiera), oppure dal Prefetto, nei confronti dell'irregolare che è entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, ovvero nei confronti dell'immigrato che si trovi in posizione irregolare per non aver ottemperato agli obblighi



previsti per il rinnovo del permesso di soggiorno (in questa fattispecie si provvede a intimare di lasciare il territorio nazionale entro 15 giorni). Il respingimento con accompagnamento alla frontiera viene disposto dal questore nei confronti degli stranieri che, entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati "all'ingresso o subito dopo".

Vengono istituiti i **Centri di permanenza temporanea e di assistenza (noti come CPT)** (art. 12), in cui possono essere trattenuti gli stranieri per cui è necessario procedere con l'esecuzione dell'espulsione o del respingimento (in particolare, quando occorre fare accertamenti supplementari o acquisire documenti e visti). Gli artt. 9 e 10 potenziano le azioni di contrasto delle migrazioni irregolari, mentre con gli artt. 13 e 14 vengono regolate le espulsioni disposte dall'autorità giudiziaria: sia a titolo di misura di sicurezza (nel caso di rinvio a giudizio o di condanna per uno dei gravi reati previsti dagli artt. 380 e 381 del codice di procedura penale), sia nell'ipotesi di sostituzione della misura della detenzione con l'espulsione.

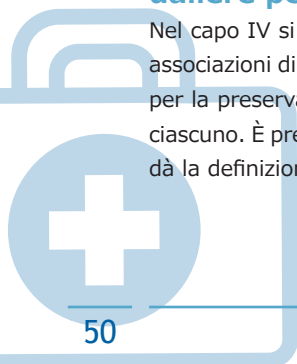
Al capo III sono introdotte per la prima volta le **norme che tutelano le vittime del traffico di migranti**, in modo particolare per sfruttamento sessuale. È vietata l'espulsione degli stranieri che intendano sottrarsi allo sfruttamento, che invece possono usufruire del permesso di soggiorno per protezione sociale (art. 18). Inoltre, si vieta l'espulsione di particolari soggetti (es. minori, possessori di carta di soggiorno, donne in gravidanza). Si prevedono, anche, speciali misure di **protezione temporanea** (art. 20 per eventi eccezionali quali disastri naturali, conflitti armati e situazioni di grave pericolo).

Il titolo III riguarda la disciplina del lavoro. Gli ingressi possono avvenire tramite **chiamata nominativa** del datore di lavoro, (resta in vigore la preventiva autorizzazione degli Uffici del lavoro), attraverso liste di prenotazione predisposte nel paese di origine e anche attraverso la garanzia di soggetti operanti in Italia (la cosiddetta **sponsorizzazione**).

Il capo IV tutela il diritto all'unità familiare e il minore. Lo straniero in Italia, che dimostri la disponibilità di un alloggio e di un reddito, la cui entità è stabilita in misura crescente in rapporto al numero dei familiari da ricongiungere, ha diritto al rilascio del visto di ingresso e di un permesso di soggiorno per i propri familiari.

Nel titolo V, capo I, in materia di assistenza sanitaria, si conferma l'equiparazione dei lavoratori stranieri regolari ai cittadini italiani. Anche ai non iscritti al servizio sanitario nazionale e agli irregolari viene garantito il **diritto alle cure urgenti ospedaliere per malattie, infortuni e maternità**.

Nel capo IV si prevede che Stato, Regioni, Province e Comuni, in collaborazione con le associazioni di volontariato e dei migranti, agiscano per la **piena integrazione** e per la preservazione, nel contempo, delle specificità culturali, linguistiche e religiose di ciascuno. È prevista, a tal fine, l'istituzione di un **Fondo nazionale**. Infine l'art. 43 dà la definizione di **atto discriminatorio**, mentre l'art 44 precisa, per la prima



volta, le azioni civili da intraprendere contro la discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

La terza regolarizzazione

La nuova legge viene completata nel 1999 con ulteriori disposizioni sulla **regolarizzazione** dei migranti presenti in Italia prima del 27 marzo 1998 per motivi di lavoro o familiari. Si constata, infatti, che i decreti flussi non erano stati sufficienti a rispondere alle richieste del mercato del lavoro e si erano avuti ancora flussi irregolari.

Beneficiano della sanatoria circa 250.000 persone.



2001-2002. Una nuova legge

Legge n. 189/2002 - "Bossi-Fini"

2002. Soggiornanti stranieri: 1.503.286 (dati Ministero dell'Interno)



Nel mese di ottobre 2001 il Governo italiano approva un disegno di legge sull'immigrazione, definitivamente approvato come **legge n. 189/2002**, nota come "legge Bossi-Fini" (i due primi firmatari della proposta), che modifica il Testo unico n. 286/98 e la normativa sul diritto d'asilo contenuta nella **legge n. 39/90**.



I temi principali della riforma riguardano:

- l'istituzione dello **Sportello unico sull'immigrazione**, presso ogni Prefettura - UTG (Unità territoriale del Governo), responsabile dell'intero procedimento di assunzione di lavoratori stranieri;
- la subordinazione dell'ingresso e permanenza all'esercizio di una attività lavorativa tramite il **"contratto di soggiorno"**;
- le restrizioni della durata del permesso di soggiorno rinnovato (periodo non superiore a quello del precedente permesso per lo stesso motivo) e nella permanenza come disoccupati (da 12 a 6 mesi);
- le **restrizioni** in materia di **ricongiungimento familiare** per genitori e parenti;
- la reintroduzione dell'accertamento da parte dei Centri per l'Impiego della disponibilità di manodopera locale per ricoprire mansioni identiche a quelle del lavoratore straniero per cui si richiede il nullaosta al lavoro;
- l'**abolizione della sponsorizzazione** o venuta sotto garanzia;
- le restrizioni delle possibilità di tutela in caso di respingimento e l'**aumento del trattenimento** nei Centri di permanenza temporanea da 30 a 60 giorni; l'obbligo del rilascio delle **impronte digitali** al momento del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno;
- l'immediata esecutività del **decreto di espulsione** e previsione generalizzata della modalità di accompagnamento alla frontiera dello straniero espulso;

- la richiesta previa del parere della Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie locali nella determinazione delle quote del decreto flussi.

La regolarizzazione più numerosa

Malgrado i decreti flussi adottati nell'ambito delle programmazioni triennali, le entrate regolari sono nuovamente insufficienti rispetto alle esigenze del mercato del lavoro. Quindi, all'art. 33 della legge n. 189/2002 è prevista una regolarizzazione per i lavoratori domestici stranieri, che nei tre mesi precedenti all'entrata in vigore della legge siano stati impiegati irregolarmente, nonché per i lavoratori occupati irregolarmente presso le imprese. Sono esclusi coloro nei cui confronti sia stato emesso un provvedimento di espulsione per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno, come anche coloro che risultino segnalati ai fini della non ammissione nel territorio nazionale. La procedura prevede che i datori di lavoro entro due mesi dall'entrata in vigore della legge possano presentare agli uffici postali la dichiarazione di emersione, allegando la ricevuta di pagamento di un contributo forfetario, pari all'importo trimestrale corrispondente al rapporto di lavoro dichiarato, e la copia dell'impegno a stipulare con il lavoratore un contratto di soggiorno per lavoro subordinato ex art. 5-bis TU.

Circa 700.000 persone sono i candidati per questa regolarizzazione (la più imponente per numero delle domande presentate e accolte).

2008-2009 Verso il "Pacchetto sicurezza" e l'Accordo di integrazione

- Modifiche al Testo Unico e Decreto sicurezza: leggi n. 125/2008 e n. 94/2009
- 2008. Soggiornanti stranieri: 3.433.000 (dati Ministero dell'Interno).

Dopo le elezioni del 2008 vengono approvati dei provvedimenti che apportano alcuni cambiamenti del codice di procedura penale e del Testo unico sull'immigrazione.

In particolare, la legge 125/2008, che converte in legge, con modificazioni, il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, reca "misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" e modifica alcune disposizioni:

- il catalogo delle **circostanze aggravanti** comuni, delineato dall'art. 61 del Codice penale, viene ampliato con l'aggiunta, nel nuovo numero 11bis, di un'ulteriore circostanza, "l'aver il colpevole commesso il fatto mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale";
- è modificato l'art. 235 del codice penale e si prevede, per uno straniero, anche comunitario, la **sanzione accessoria dell'espulsione**, in caso di pena superiore a 2 anni di reclusione;
- sono introdotte **due aggravanti speciali** per il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina;
- viene considerato favoreggiamento dell'immigrazione clandestina **dare allog-**

gio a uno straniero privo di titolo di soggiorno, anche in locazione;

- sono inasprite le sanzioni per chi occupa lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno;
- viene cambiata la denominazione dei Centri di permanenza temporanea da CPT in **CIE (Centri d'identificazione ed espulsione)**.



Il decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159, "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato" introduce **restrizioni sulle categorie di familiari dei quali è possibile chiedere il ricongiungimento familiare**, aumentando i minimi reddituali previsti per attivarlo. Infine, per dimostrare l'esistenza del rapporto di parentela, viene introdotta la possibilità del ricorso all'esame del DNA.



Successivamente (2 luglio 2009) viene approvato il **decreto legislativo in materia di sicurezza n. 94/09**, il famoso "Pacchetto sicurezza" proposto dal Ministro dell'Interno. Nel dettaglio le principali novità riguardano i seguenti punti:

- **reato d'ingresso e/o di soggiorno illegale** nel territorio dello Stato. È prevista la punizione con una ammenda da 5.000 a 10.000 euro e inoltre, effetto ancora più rilevante di questo illecito, gli irregolari vengono sottoposti a un giudizio immediato davanti al Giudice di Pace per accelerare l'espulsione;
- **il trattenimento nei CIE** viene portato fino a 180 giorni;
- **l'obbligo di esibizione del titolo di soggiorno**. Questo obbligo trova luogo nella presentazione di istanze o nell'ottenimento di autorizzazioni, nonché per l'accesso ai servizi pubblici;
- **incapacità matrimoniale**. Lo straniero privo del permesso di soggiorno non può contrarre matrimonio. In seguito, la Corte Costituzionale, con la **sentenza n. 245 del 2011**, ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale di questa innovazione legislativa**, affermando che contrarre matrimonio è un diritto umano fondamentale (espresso negli **artt. 2 e 29** della Costituzione, dall'**art. 16** della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'**art. 12** della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà);
- **cittadinanza a seguito di matrimonio con un cittadino italiano**. Per inoltrare la domanda occorre attendere che siano decorsi 2 anni (la legge precedente prevedeva 6 mesi) dall'iscrizione nell'albo dei residenti, l'attesa è di 3 anni se il matrimonio è stato celebrato all'estero. I tempi sono dimezzati in presenza di figli nati o adottati. Viene introdotto il pagamento di un contributo di 200



euro per ogni tipo di domanda/istanza relativa alla cittadinanza;

- **permessi di soggiorno.** Viene stabilito il pagamento di una tassa (da 80 a 200 euro) per chiedere il rinnovo/rilascio del permesso di soggiorno (attualmente non ancora entrata in vigore). In merito in un Comunicato congiunto del 4 gennaio 2012 il Ministro dell'Interno e il Ministro per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione precisano che "hanno deciso di avviare una approfondita riflessione e attenta valutazione sul contributo per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno (...) In particolare, in un momento di crisi che colpisce non solo gli italiani ma anche i lavoratori stranieri presenti nel nostro paese, c'è da verificare se la sua applicazione possa essere modulata rispetto al reddito del lavoratore straniero e alla composizione del suo nucleo familiare".
- **accordo di integrazione.** Il rilascio del permesso di soggiorno è subordinato alla stipula di un accordo di integrazione, con cui lo straniero si impegna a conseguire determinati obiettivi di integrazione, pena la progressiva perdita di punti/crediti fino alla successiva espulsione (in vigore da marzo 2012);
- **test di conoscenza della lingua italiana.** Il test viene reso obbligatorio in relazione al rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno).

L'emersione del lavoro irregolare

Nel 2009, con la **legge del 3 agosto n. 102 (art 1-ter)**, è prevista la possibilità di regolarizzare i lavoratori domestici da parte dei datori di lavoro (cittadini italiani, cittadini di un paese membro dell'UE residenti in Italia, cittadini extracomunitari in possesso di titolo di soggiorno CE di lungo periodo, familiari extracomunitari di cittadino comunitario in possesso di carta di soggiorno) che al 30 giugno 2009 risultino di aver impiegato irregolarmente da almeno 3 mesi lavoratori stranieri, comunitari o extracomunitari.

Il totale delle domande presentate è 295.126, con questi risultati a febbraio 2011: 215.255 (73%) quelle accolte; 44.824 (15%) quelle sospese; 32.376 (11%) quelle rigettate; 2.671 rinunce (1%).

(Per una sintesi cronologica vedi anche il box nel Cap. 1, "Le tappe più significative dell'evoluzione dell'immigrazione in Italia", p.16)



Lettera alla zia che compie 150 anni

Cara zia, vengo dal Sahara, non dal tuo grembo. Oggi vivo nella Pianura Padana, nutrito al tuo seno, la tua sabbia è così fresca e sobria che mi sono ritrovato giustamente accolto.

Il popolo, siamo noi. I tuoi figli, abitanti del nord, del sud, i figli partoriti dall'immigrazione e dall'emigrazione; i figli di questa terra che sposano la Costituzione, che si alzano la mattina per recitare il primo articolo stampato in grassetto nella nostra bibbia costituzionale: "

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

Il loro sudore annaffia la floridezza di questo paese.

(Cheikh Tidiane Gaye, www.el-ghibli.provincia.bologna.it)

CAPITOLO 3 I MIGRANTI IN EUROPA: SINTESI COMPARATA

3



Alchimie della piazza.
Fotografia di
Massimo Golfieri ©

I migranti in Europa: sintesi comparata

In questo capitolo si intende offrire un quadro dell'immigrazione, così come si presenta nell'Unione Europea (UE), con tratti unificanti e notevoli differenze nazionali. Insieme al Nord America, il Vecchio continente costituisce nel mondo il polo migratorio più consistente.

In materia di immigrazione gli Stati membri devono attenersi ai principi normativi varati a livello europeo, mentre diversi aspetti restano di esclusiva competenza nazionale:

dalla normativa sul soggiorno alla determinazione delle quote, dall'integrazione alla cittadinanza. Sulle stesse materie regolate a livello comunitario, come il ricongiungimento familiare o i visti, fatti salvi gli standard europei, numerose possono essere le differenze tra gli Stati. Per poter leggere il contesto europeo è fondamentale conoscere le politiche comunitarie sull'immigrazione, che, dopo un lungo cammino non sempre lineare, sono arrivate ad assicurare un minimo comune denominatore nei 27 Stati membri (Le tappe principali delle politiche europee sull'immigrazione sono descritte nel Cap. 2.2).






In questo capitolo sono presentati dati statistici sull'immigrazione in Europa, con disaggregazioni sui singoli Stati membri, mostrando tra di loro somiglianze e differenze.

3.1 UE, una presenza di migranti ampia e differenziata

Per pervenire al numero dei cittadini stranieri residenti nell'UE bisogna far la somma delle statistiche compilate in ciascuno dei 27 Stati membri, che non seguono sempre la stessa metodologia di rilevazione e non sempre riferiscono i numeri ad una medesima data. Una maggiore uniformità si è determinata dopo l'approvazione del Regolamento statistico comunitario n. 862 del 2007. Le fonti principali sull'immigrazione in Europa sono Eurostat e l'OCSE, ma in questa sede si fa riferimento solo a Eurostat in ragione della maggiore omogeneità dei dati.

Al 31 dicembre 2009, gli stranieri residenti nei 27 paesi dell'Unione sono 32,5 milioni, il 6,5% della popolazione complessiva (il 7,0% in Italia, ma aumentato di mezzo punto percentuale nell'anno successivo): essi erano 22 milioni e 327 mila alla fine del 2000. L'aumento sarebbe stato maggiore se nel frattempo un consistente numero di cittadini stranieri, attualmente circa 700 mila l'anno, non avesse acquisito la cittadinanza del posto. La Germania, pur continuando ad accogliere flussi seppure non più nella maniera consistente del passato, ha visto diminuire la popolazione straniera, non solo perché in parte i nuovi arrivati sono stagionali che lavorano senza prendere la residenza, ma anche perché, a fronte del numero dei nuovi migranti che lì si stabiliscono, sono più numerosi i migranti già residenti che diventano cittadini tedeschi.

La popolazione straniera per i tre quarti è concentrata in 5 paesi (dati 2009):

-  **Germania:** 7.130.919 cittadini stranieri – Incidenza 8,7%
-  **Spagna:** 5.663.525 cittadini stranieri – Incidenza 12,3%
-  **Regno Unito:** 4.367.605 cittadini stranieri – Incidenza 7,0%
-  **Italia:** 4.235.059 cittadini stranieri – Incidenza 7,0%
-  **Francia:** 3.769.016 cittadini stranieri – Incidenza 5,8%

Nel decennio, l'aumento più consistente degli stranieri si riscontra in Spagna (quasi 6 volte) e in Italia (oltre il raddoppio), mentre la quota della Germania, passa da un terzo della presenza totale a poco più di un quinto e la Gran Bretagna è praticamente raggiunta dall'Italia e abbondantemente superata dalla Spagna.

Se, anziché tenere conto della numerosità si fa riferimento all'**incidenza dei cittadini stranieri sulla popolazione residente**, la graduatoria è diversa e al primo posto si trova il Lussemburgo (43%), seguito dalla Lettonia (17%), dall'Estonia (16%) e da Cipro (16%). Nel Lussemburgo, dove i migranti sono in prevalenza cittadini dell'UE, esercita una forte capacità attrattiva, come avviene anche nel caso del Belgio, la presenza di strutture comunitarie e le attività che ruotano attorno a esse. Tra i grandi paesi europei, l'unico con una presenza straniera superiore ad un decimo della popolazione residente è la Spagna (12%).

Una specifica graduatoria riguarda l'incidenza dei migranti che sono cittadini comunitari, che nella media europea sono il 38%: si collocano al di sopra il Belgio, i Paesi Bassi, il Regno Unito, la Spagna, la Svezia, l'Ungheria e, con percentuali superiori all'80%, l'Irlanda e il Lussemburgo.

I residenti nati all'estero, naturalmente più numerosi di quelli che hanno la cittadinanza estera, sono 47,3 milioni

(il 9,4% della popolazione totale), dei quali 31,4 milioni sono nati al di fuori dei confini dell'Unione. La differenza tra nati all'estero e stranieri – circa 15 milioni di persone – include sia persone prima straniere, che hanno acquisito la cittadinanza del posto, sia i figli degli emigranti di uno Stato membro poi rientrati.

Sulla **prevalenza di determinate collettività nei singoli Stati membri** sono stati diversi i fattori determinanti, di natura storica, geografica, economica e anche legislativa. Volendo specificare, si possono segnalare:

- motivi economici: da una parte gli alti livelli di vita, l'entità dei salari, l'ampia doman-

da di lavoro, le opportunità di lavoro temporaneo e dall'altra la crisi economica e la caduta dei consumi;

- motivi socio-giuridici: le politiche migratorie liberali (riferite al passato, essendo attualmente tutte piuttosto rigide), la situazione del paese, la gamma dei diritti tutelati e i livelli di protezione sociale;
- motivi culturali: il tradizionale spirito di accoglienza di alcuni paesi europei praticato nel passato, mentre attualmente si tiene conto dei contesti più o meno xenofobi.

Bisogna anche tenere presente che talvolta ha influito la vicinanza tra il paese di origine e quello di accoglienza (albanesi in Grecia e in Italia, marocchini in Spagna, finlandesi in Danimarca, romeni in Ungheria, serbi, croati e sloveni in Austria, tedeschi in Polonia, irlandesi in Gran Bretagna). Altre volte, al posto della vicinanza, hanno influito fattori da riconnettere alla storia del passato, alle caratteristiche socio-economiche del paese di accoglienza, alle catene familiari: a questo riguardo si possono citare gli italiani in Belgio, i romeni in Italia, i brasiliani in Portogallo, i portoghesi in Lussemburgo e i turchi in Germania, nei Paesi Bassi e in Danimarca.

Un'ulteriore classificazione degli Stati membri può essere fatta sulla base della loro anzianità come paesi di immigrazione:

I paesi di lunga tradizione migratoria. Si tratta della Francia, della Germania e del Regno Unito, e anche dei Paesi Bassi, del Belgio e del Lussemburgo, caratterizzati da una **forte presenza di seconde generazioni e da provenienze che riflettono il passato post-coloniale** (maghrebini in Francia, indo-pakistani nel Regno Unito, congolesi in Belgio e così via) e gli accordi migratori siglati nel dopoguerra (segnatamente quello della Germania con la Turchia), anche se con il passare degli anni si è ampliata la rosa dei paesi di provenienza. In questi paesi, dalla consistente anzianità migratoria, le seconde generazioni sono fortemente rappresentate e si sente una maggiore esigenza, quanto ai nuovi flussi, di migranti qualificati. Le seconde generazioni iniziano a essere percepite come una realtà importante anche in Italia (oltre 600mila persone). In ben 13 Stati membri l'incidenza dei residenti nati all'estero è superiore al 10%, con il valore massimo nel Lussemburgo (33%). Ampliando il riferimento della nascita all'estero, l'Istituto nazionale di studi demografici francese ha calcolato che, nel 1999, quasi 14 milioni di cittadini francesi (ossia il 23% della popolazione) avevano genitori e nonni migranti.

I vecchi Stati membri dalla storia migratoria più recente. L'Italia e la Spagna sono stati nell'immediato dopoguerra paesi di grande emigrazione e **solo negli ultimi decenni sono diventati aree di sbocco per i migranti, comunitari e non comunitari**, con flussi tra i più elevati nell'ultimo decennio: in Spagna i migranti, tra il 2000 e il 2009, sono passati da 819.886

a 5.663.525 e in Italia da 1.270.553 a 4.235.059, andando in prevalenza a svolgere lavori poco qualificati nei settori agricolo, edile e dei servizi alle famiglie. Anche negli altri Stati membri del Mediterraneo l'aumento dei migranti è stato superiore al raddoppio.

I nuovi 12 Stati membri a seguito dell'allargamento. I flussi migratori nella direzione Est-Ovest, ragguardevoli nella fase post-allargamento, sono diventati meno consistenti e non sono mancati i rientri da paesi quali il Regno Unito e l'Irlanda. In alcuni di essi, come la Polonia, **si inizia a riscontrare una significativa presenza di migranti non comunitari**, sia nella componente regolare che in quella irregolare, come dimostra l'esigenza di lanciare un programma di regolarizzazione nella seconda metà del 2011. Anche nei **nuovi Stati membri del Mediterraneo** la popolazione immigrata è raddoppiata tra il 2000 e il 2009 (a Cipro 127.316 e a Malta 18.088) e il livello delle presenze, che sembrerebbe modesto, non va considerato tale rispetto alla popolazione complessiva (a Cipro l'incidenza degli stranieri è del 15,9%). Tra i **paesi dell'Est Europa** vi sono quelli con una presenza straniera al di sotto delle 100.000 unità (Lituania 37.000) e altri che superano tale livello (Estonia 212.659, con un'incidenza del 16,3%, Ungheria 200.050 e Repubblica Ceca 424.429), precisando che si tratta anche di minoranze e non solo di nuove migrazioni.



(Vedi voce "Popolazione straniera e di origine straniera in Europa" del Glossario)

Tab1 Forme di acquisizione della cittadinanza per ius soli negli Stati membri dell'UE (dati 2010)

Alla nascita		Dopo la nascita	
Residenza precedente dei genitori	Nascita dei genitori nel paese	Automatica/ opzione	Naturalizzazione facilitata
Belgio	Belgio	Belgio	Austria
Germania	Francia	Finlandia	Bulgaria
Grecia	Grecia	Francia	Ceca (Rep.)
Irlanda	Lussemburgo	Grecia	Italia
Portogallo	Paesi Bassi	Italia	Portogallo
Regno Unito	Portogallo	Paesi Bassi	Romania
	Spagna	Regno Unito	Slovenia
		Spagna	Spagna
		Svezia	Ungheria

Fonte: European Union Democracy Observatory on Citizenship

Permessi di soggiorno per motivi familiari rilasciati a cittadini non comunitari nell'UE 15 per l'anno 2009 (dati aggiornati al 31.12.2009)

Tab2

	Permessi di soggiorno per motivi familiari	% permessi per motivi familiari sul totale di quelli rilasciati	% coniugi ricongiunti nei permessi per motivi familiari	% minori ricongiunti dei permessi per motivi familiari	% altri familiari dei permessi per motivi familiari
Austria	7.838	25,6	-	-	-
Belgio	9.997	14,8	41,6	58,3	0,1
Danimarca	1.490	5,2	40,3	59,7	0
Finlandia	4.302	22,4	36,6	58,0	5,4
Francia	29.400	15,1	-	-	-
Germania	28.200	24,1	42,2	56,4	1,4
Grecia	13.398	39,8	30,2	69,8	0
Irlanda	300	1,3	37,3	39,0	23,7
Italia	160.200	27,2	42,1	43,9	14,0
Lussemburgo	-	-	-	-	-
Paesi Bassi	-	-	-	-	-
Portogallo	11.967	32,3	7,7	8,5	83,8
Regno Unito	103.187	14,1	-	-	-
Spagna	89.905	34,9	21,3	76,9	2,0
Svezia	25.358	33,8	71,9	27,4	0,7
UE 27	508.325	20,6	-	-	-

I valori percentuali si riferiscono alla prima colonna.

FONTE: Elaborazioni su dati Eurostat - *Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare* COM(2011)753 definitivo

3.2 La situazione occupazionale dei migranti nel periodo di crisi


La popolazione dell'Unione, che si colloca di poco al di sopra del mezzo miliardo di persone, negli ultimi anni ha conosciuto un lieve aumento soprattutto per la componente migratoria, visti i bassi tassi di fertilità e l'invecchiamento della popolazione (le persone con 65 anni o più sono circa un quinto del totale). **Eurostat conferma che nel periodo 2004-2008 la popolazione dei paesi membri è cresciuta, in media, di 1,7 milioni di persone l'anno, quasi esclusivamente per effetto del saldo migratorio.**

Secondo una proiezione di Eurostat (EUROPOP2008), al netto dell'apporto degli stranieri, nel 2060 la popolazione dell'UE diminuirebbe a 416 milioni (-16,0%) e la struttura per classi di età sarebbe sostanzialmente modificata con una forte diminuzione della popolazione in età lavorativa (-32,8%) e un fortissimo aumento degli ultrasessantacinquenni (+60,3%) e, al loro interno, degli *over 80* che supererebbero i 59,5 milioni, aumentando di due volte e mezzo. In questo scenario negativo l'immigrazione non è la soluzione definitiva ma è comunque di sollievo.

Anche a livello occupazionale non manca un certo apporto dei migranti, nonostante la crisi che perdura dalla fine del 2007.

I settori che ad oggi hanno sofferto maggiormente per carenza di manodopera sono stati quelli a bassa qualificazione, ad esempio nei settori dell'assistenza sanitaria e domestica. Risulta da uno studio della Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità della Commissione Europea (*Employment in Europe 2008*) che **circa il 60% dei cittadini di paesi terzi altamente qualificati e il 31% di quelli mediamente qualificati svolgono lavori per i quali possiedono maggiori competenze di quelle richieste.** I settori a maggiore concentrazione di cittadini di paesi terzi, seppure con differenze tra i vari Stati membri, riguardano il comparto alberghiero e la ristorazione, le costruzioni e i servizi domestici (spesso porta di ingresso per molte tra le nuove lavoratrici) e anche il comparto infermieristico.

Da un'analisi dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro, rilasciati ex novo nell'UE a migranti venuti nel corso del 2008, è risultato che soltanto il 5% della totalità dei migranti rientra nella categoria "altamente qualificati", a fronte dell'86% che, genericamente, svolge un'attività remunerata; il restante 9% è composto da lavoratori stagionali. Uno studio del Cedefop (2010) prevede, per il prossimo decennio, **un aumento della domanda di lavoratori altamente qualificati** e alcuni paesi sembrano già orientati verso questa direzione: nei Paesi Bassi, ad esempio, circa il 70%



dei permessi di soggiorno rilasciati ex novo riguardano lavoratori altamente qualificati. Diversi Stati membri hanno modificato le normative per riservare la priorità, nei nuovi ingressi, ai migranti qualificati. In Austria, in Danimarca, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito è stato introdotto un sistema a punti le cui condizioni sono soddisfatte solo da chi possiede un'elevata professionalità.

Un rapporto (2010) dell'European Migration Network-Italia ha posto in evidenza che i lavoratori stranieri nel 54,1% dei casi sono in possesso di un diploma o della laurea e che però, nel 73,4% dei casi, svolgono una professione operaia o non qualificata, poiché questi sono gli spazi di inserimento che attualmente offre il mercato occupazionale italiano. In linea generale i lavori meno qualificati sono quelli maggiormente soggetti alla crisi e rendono la posizione dei migranti più vulnerabile, perché sono i primi ad essere licenziati. Le statistiche europee (Eurostat, OCSE) indicano che **i tassi di disoccupazione sono cresciuti molto più tra i migranti che per il totale della popolazione**. In Italia, trascorsi 6 mesi senza che sia intervenuta una nuova assunzione, al lavoratore immigrato non viene rinnovato il permesso di soggiorno, con l'obbligo di lasciare il paese, e da ciò si intuiscono i gravi effetti della crisi occupazionale.

L'edilizia è stata più seriamente colpita dalla crisi in tutti gli Stati membri, specialmente in Spagna, dove il settore aveva conosciuto un boom fin dagli anni '90 del secolo scorso. **Molti lavoratori edili, quando hanno potuto, si sono adattati a svolgere un lavoro agricolo o lavori di altro tipo**, sperimentando anche all'occorrenza la via del lavoro autonomo. Altri comparti sono risultati meno esposti alla crisi, ad esempio quello infermieristico, tra l'altro anche meglio retribuito. Anche il settore dell'assistenza familiare, seppure meno gratificante a livello di immagine, ha goduto di una maggiore stabilità, trattandosi di servizi pressoché essenziali ai quali non si può rinunciare.

La Spagna, trovatasi alle prese con un livello di disoccupazione molto elevato, ha incoraggiato il **rimpatrio dei migranti** e nel 2008 ha offerto ai cittadini di 19 paesi non-EU, che hanno siglato accordi bilaterali con Madrid, una cifra equivalente al sussidio di disoccupazione, impegnando i beneficiari della prestazione a restare nel proprio paese per almeno tre anni; i risultati ottenuti sono stati molto inferiori alle aspettative. In Italia non sono stati varati provvedimenti analoghi a livello nazionale, mentre qualche sindaco del Nord ha adottato una delibera per assegnare una sorta di "premio rimpatrio", parimenti coronato da scarso successo. Lo stesso si può dire per i programmi di **ritorno volontario assistito**; ad esempio un programma comunitario, che in Italia fa capo al Ministero dell'Interno e viene gestito dall'OIM con il supporto di altre organizzazioni, pur assumendo il costo del biglietto per il capofamiglia e i membri del nucleo e una certa somma per il reinsediamento, ha avuto un numero ristretto di beneficiari.

Tab3 Dati sulla presenza di lavoratori non comunitari suddivisi per qualifica per l'anno 2009 nell'UE 15 (dati aggiornati al 31.12.2009)

	Altamente qualificati	Qualificati	Scarsamente qualificati	Altamente qualificati	Qualificati	Scarsamente qualificati
	Valori assoluti			Media % per il quinquennio 2004-2009		
Austria	41.334	112.585	88.310	14	50	36
Belgio	-	-	-	-	-	-
Danimarca	-	-	-	-	-	-
Finlandia	-	-	-	-	-	-
Francia	-	-	-	-	-	-
Germania	454.000	1.054.000	389.000	20	49	18
Grecia	-	-	-	-	-	-
Irlanda	25.963	34.849	6.373	36	52	12
Italia	93.794	716.393	487.662	8	58	34
Lussemburgo	1.199	5.109	4.057	7	26	19
Paesi Bassi	53.000	94.000	42.000	29	47	24
Portogallo	-	-	-	-	-	-
Regno Unito	581.701	454.194	182.424	48	37	15
Spagna	43.394	320.589	415.693	3	28	40
Svezia	128.399	228.413	54.891	30	57	13

Nota: Per Germania, Lussemburgo e Spagna va conteggiata una quota di "Indefiniti" pari, rispettivamente, al 13%, al 48% e al 29% rispetto al totale dei lavoratori.

FONTE: European Migration Network

Ribka si recò all'ASL per compilare le schede di iscrizione al servizio sanitario. L'impiegata le chiese nome e cognome per trascriverli. Ma giunta alla voce professione scrisse spontaneamente da sé "domestica".

- Perché ha scritto domestica?
- Perché, che lavoro fai?
- Sono una scrittrice, attualmente ricercatrice presso la vostra università.
- ... che sbadata...

(Kossa Komla-Ebri, Nuovi imbarazzismi)

Migranti non comunitari e gestione del mercato occupazionale: impostazioni e strumenti predisposti dagli Stati dell'UE 15 per l'anno 2009 (dati aggiornati al 31.12.2009)

	Lista delle occupazioni e delle professioni deficitarie	Analisi del fabbisogno delle imprese	Previsioni di quote e tetti
Austria	✓	✓	✓
Belgio	✓	✓	
Danimarca	✓		
Finlandia	✓		
Francia	✓		
Germania	✓	✓	
Grecia	✓	✓	
Irlanda	✓	✓	
Italia		✓	✓
Lussemburgo		✓	
Paesi Bassi		✓	
Portogallo			
Regno Unito		✓	
Spagna	✓	✓	
Svezia	✓		✓

FONTE: European Migration Network, Satisfying Labour Demand through Migration, Brussels, June 2011

Un riferimento va fatto anche ai **migranti irregolari**, sul cui trattamento in Italia è stata curata una indagine dal Punto di Contatto Italia, costituito presso il Ministero dell'Interno, dell'European Migration Network (cfr. www.emnitaly.it).



A livello europeo essi hanno costituito oggetto di stima nell'ambito del progetto "Clandestino" (2009), che ha portato alla pubblicazione di un volume (*Irregular Migration in Europe. Myths and Realities*, a cura di Anna Tryandafylidou) e alla costituzione di un database online (www.irregular-migration.hwwi.net). Per effettuare le stime sono stati utilizzati i dati delle anagrafi dei residenti, delle regolarizzazioni, delle richieste (respinte) di visto e asilo, dei centri di detenzione, e stime di esperti e ONG. Questi i risultati per i principali paesi: Francia 200.000-400.000 irregolari; Regno Unito 120.000-380.000; Germania 500.000-1.000.000; Spagna 300.000-600.000; Polonia fino a 500.000; Italia circa 500.000 (secondo la Fondazione ISMU, che cura annualmente un'apposita stima, 442.000 nel 2010).



3.3 L'integrazione nei paesi europei

L'UE, anche se non è direttamente competente per l'integrazione, si adopera per essere di supporto alle politiche condotte dai governi nazionali e dagli enti locali, con lo scopo di **coordinare le strategie politiche e favorire gli scambi delle conoscenze e delle esperienze, valutandone l'impatto e assicurando anche un supporto finanziario**. Alla base di questo impegno vi è la convinzione che i migranti contribuiscono allo sviluppo economico, sociale e culturale delle società europee e, pertanto, è d'obbligo il loro positivo inserimento e l'insistenza sulle opportunità di immigrazione legale. (Vedi Cap. 2, sez. 2)

L'UE, da una parte, ha sollecitato in questa fase di crisi il varo di linee più restrittive per quanto riguarda i nuovi ingressi e specialmente i flussi irregolari, dall'altro – come si è

Tab4 Popolazione straniera, tassi di disoccupazione e di esclusione sociale per l'anno 2009 nell'UE 15 (dati aggiornati al 31.12.2009)

Paese	Numero di stranieri presenti	% Tasso di disoccupazione degli stranieri	% Tasso di esclusione sociale degli stranieri *
	Valore assoluto		
Austria	876.355	9	30
Belgio	1.052.844	16	39
Danimarca	329.797	9	32
Finlandia	154.623	14	32
Francia	3.769.016	14	41
Germania	7.130.919	13	31
Grecia	954.784	12	48
Irlanda	384.399	15	21
Italia	4.235.059	11	39
Lussemburgo	215.699	7	23
Paesi Bassi	652.188	7	20
Portogallo	457.306	13	35
Regno Unito	4.367.605	8	26
Svezia	590.475	15	40
UE 27	32.493.200	14	35

* Percentuale popolazione straniera a rischio di povertà o di esclusione sociale (fonte: SILC 2009)

FONTE: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes*. Elaborazioni su dati Eurostat

visto – ha raccomandato l’impegno sul versante dell’integrazione, della cui misurazione si occupa il MIPEX, un programma finanziato con fondi comunitari e affidato ad agenzie esterne. Il MIPEX dal 2004 produce indicatori comparativi sulle politiche di integrazione dei paesi europei nonché del Canada e degli Stati Uniti d’America. Il MIPEX è basato su 148 indicatori, aggregati in 7 aree tematiche: mercato del lavoro, ricongiungimenti familiari, istruzione, partecipazione politica, residenza di lungo periodo, politiche di naturalizzazione e anti-discriminazione.

Nel rapporto MIPEX 2011 (che ha avuto come referente in Italia la Fondazione ISMU) risulta che, in una scala di valutazione che assegna un punteggio da 1 a 100, **la maggior parte dei paesi monitorati ha migliorato la propria posizione**, ma i significativi tagli alla spesa pubblica praticati in Europa possono pregiudicare, secondo gli esperti, l’effettiva implementazione dei programmi di integrazione.

Integrazione: gli Stati membri nella graduatoria del MIPEX 2011. Al primo posto è la Svezia (come nell’edizione 2007), seguita dal Portogallo e, tra gli altri paesi europei, dalla Finlandia, dai Paesi Bassi e dal Belgio, mentre in fondo alla classifica si trovano l’Austria, i paesi baltici e quelli dell’Europa Centro-Orientale.

Per approfondire la correlazione tra politiche istituzionali, da un lato, e il reale livello di integrazione sociale ed economica degli stranieri residenti, dall’altro, tornano utili i dati statistici. Nel 2011, per la prima volta, Eurostat ha pubblicato uno studio pilota sugli “Indicatori di Integrazione degli Immigrati” basato sul *Labour Force Survey* (l’indagine europea sulla forza lavoro) e sul SILC (il sistema europeo di rilevazione dei redditi e delle condizioni di vita) e basato su 15 indicatori, raggruppati in quattro aree tematiche (occupazione, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva), identificati a seguito della Dichiarazione di Saragozza dei ministri europei (aprile 2010). Il quadro risultante dallo studio, sebbene ancora di tipo sperimentale, è per diversi aspetti preoccupante.

A livello UE, **la quota di nati all’estero a rischio di povertà o esclusione sociale è di 9 punti percentuali più alta che per la popolazione complessiva**; una differenza che supera i 12 punti se si considerano i nati in paesi extra-UE. Tra i paesi con differenza maggiore (15 punti o più) tra nati all’estero e il resto della popolazione sono inclusi il Belgio, la Grecia, la Francia, la Finlandia e la Svezia.

In particolare, nella maggior parte dei paesi il reddito medio dei migranti è di molto inferiore a quello del resto della popolazione (in particolare in Grecia, in Italia e in Austria), nonostante il loro elevato livello di qualificazione. Infatti, la percentuale di coloro che detengono qualifiche professionali superiori al lavoro effettivamente svolto è molto più consistente tra i nati all’estero (33%) che nella popolazione totale UE (21%).

Le condizioni strutturali di integrazione dei cittadini stranieri in Italia vengono annualmente analizzate dal CNEL nel **Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati**



in Italia, giunto nel 2011 all'ottava edizione. L'analisi è basata su 15 indicatori statistici a loro volta accorpatisi in 3 indici (attrattività territoriale, inserimento sociale e inserimento occupazionale), e presenta la situazione in tutto il territorio italiano (grandi aree territoriali, regioni e province), che viene classificato in una graduatoria basata su un punteggio da 1 a 100. Nel *VII Rapporto* del CNEL si è mostrato, con la costruzione di indicatori e indici differenziali, il diverso trattamento riservato ai migranti rispetto agli italiani, che pongono in cima alla graduatoria alcune regioni e province del Nord e del Centro, sebbene per i singoli indicatori la graduatoria può essere diversa.

(Vedi Tabella 2 Cap. 1)

Per conoscere meglio le situazioni territoriali tornano utili anche i rapporti elaborati dagli Osservatori provinciali sull'immigrazione e da qualche osservatorio regionale sull'Immigrazione. Dati molto interessanti per misurare l'integrazione si trovano nei **Rapporti sugli immigrati negli archivi previdenziali**, curati dall'INPS.

Nel 2008 il progetto MITI (*Misurare l'integrazione. Il caso italiano*), svolto dal Centro Studi e Ricerche Idos con la collaborazione di partner di diversi Stati membri (Portogallo, Spagna, Francia, e Gran Bretagna), ha continuato l'impegno del CNEL su un piano transnazionale e ha realizzato uno studio comparativo del diverso grado di integrazione socio-lavorativa dei migranti provenienti da paesi terzi, attraverso un'analisi di tipo territoriale (regioni e maggiori aree metropolitane). La ricerca ha inteso fornire ai decisori politici di ciascun paese partecipante uno strumento, metodologicamente efficace e più volte testato, per calibrare le scelte operative e gestionali del fenomeno dell'integrazione.

Tornando all'Europa, **informazioni su discriminazione e razzismo** sono contenute nel rapporto EU-MIDIS, pubblicato nel 2011 dall'Agenzia Europea per i Diritti fondamentali

(FRA), importante organo consultivo dell'UE istituito nel 2007 per la tutela dei diritti fondamentali in Europa (<http://fra.europa.eu>).

Si tratta del primo studio internazionale del genere, che analizza le interviste condotte su un campione di circa 23.500 tra stranieri e minoranze etniche, circa le discriminazioni in 9 aree relative alla vita quotidiana: dal lavoro alla scuola, dalla salute al tempo libero.

Come risaputo, tra i cittadini stranieri si riscontra maggiormente la paura e la diffidenza, come anche spesso la mancanza di informazione sui propri diritti.

Per questo motivo **solo una parte degli intervistati denuncia gli episodi di**

Il tuo Cristo è ebreo, la tua democrazia è greca, la tua scrittura è latina, i tuoi numeri sono arabi, la tua auto è giapponese, il tuo caffè è brasiliano, il tuo orologio è svizzero, il tuo walkman è coreano, la tua pizza è italiana, la tua camicia è hawaiana, le tue vacanze sono turche, tunisine o marocchine, cittadino del mondo, non rimproverare il tuo vicino di essere straniero

Testo anonimo che da diversi anni circola in rete



I gruppi che riportano più spesso **episodi discriminatori** sono (% sul totale degli episodi avvenuti nel paese):

1 i **rom** nella **Repubblica Ceca** (64%),

2 gli **africani** a **Malta** (63%),

3 i **rom** in **Ungheria** (62%), in **Polonia** (59%) e in **Grecia** (55%),

4 gli **africani subsahariani** in Irlanda (54%),

5 i **nord-africani** in Italia (52%).



razzismo o aggressione subiti alle autorità competenti: il 43% degli intervistati non è risultato a conoscenza di una legislazione in materia di discriminazione, mentre un altro 20% si è detto incerto in proposito. Di conseguenza, l'entità del fenomeno della discriminazione è molto più ampio e secondo l'Agenzia europea è urgente fare di più al riguardo con campagne di informazione e iniziative di monitoraggio.

In Italia opera dal 2004 l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale, che raccoglie e analizza le segnalazioni fatte dai migranti o da italiani testimoni, da uffici pubblici oppure raccolte autonomamente. (Vedi [Cap. 1 sezione 1.11](#)) La maggiore esposizione dei nordafricani è conosciuta (nel passato dovette intervenire addirittura la Corte di Cassazione per vietare l'utilizzo del termine "marocchino" in senso spregiativo), come anche quella delle persone di diverso colore (e in particolare i migranti dell'Africa subsahariana) e specialmente dei rom. (Vedi voci "Indici di integrazione" e "Integrazione" del Glossario)



Quanto al **profitto scolastico** in materie, quali la matematica, le scienze e la comprensione del testo, spesso gli stranieri riescono meglio della popolazione complessiva, con un differenziale di 10 punti percentuali o più a loro favore in ben 13 paesi (tra cui Italia, Francia, Germania e Spagna). Gli studenti stranieri sono però anche quelli con le maggiori probabilità di lasciare l'istruzione senza un titolo superiore o una qualifica professionale. Come indicato – ad esempio – dal rapporto **Review on Migrant Education** (OSCE 2009), lo svantaggio degli studenti immigrati in molti paesi europei è dovuto alla combinazione di condizioni socio-economiche, problemi linguistici (soprattutto tra i genitori) e politiche inadeguate, spesso al limite della segregazione, da parte di alcuni sistemi di istruzione pubblica. Per l'Italia si può aggiungere che la criticità del settore va riferita, in questo periodo di crisi, sia alla notevole diminuzione delle risorse per la scuola, per cui è diventato più difficile sostenere in maniera adeguata l'inserimento dei figli di stranieri, non nati in Italia o non arrivati da piccoli, sia alla precarietà del soggiorno dei genitori. (Vedi anche il Rapporto del MIUR-ISMU citato nel [Cap. 1](#))



Tab5

UE 27. Popolazione nata all'estero e stranieri (dati aggiornati al 31.12.2009)

	Residenti stranieri 2000	Aumento residenti stran. 1999-2009	Residenti stran. 2009			Acquisizioni di cittadinanza 2009	Residenti nati all'estero 2009	
			v.a.	% su tot. residenti	% cittadini UE 27 su tot. stran.		v.a.	% su tot. residenti
Austria	698.649	25,4	876.355	10,5	37,5	7.978	1.275.992	15,2
Belgio	897.110	17,4	1.052.844	9,7	67,9	32.767	...	...
Bulgaria	...	...	...	...	...	...	...	...
Ceca (Rep.)	239.198	77,4	424.419	4,0	32,3	1.149	398.493	3,8
Cipro	57.800	120,3	127.316	15,9	65,6	4.073	150.678	18,8
Danimarca	259.361	27,2	329.797	6,0	35,0	6.852	500.772	9,0
Estonia	274.309	-22,5	212.659	15,9	5,2	1.670	217.890	16,3
Finlandia	87.680	76,3	154.623	2,9	36,3	3.413	228.481	4,3
Francia	...	...	3.769.016	5,8	35,0	135.842	7.196.481	11,1
Germania	7.336.111	-2,8	7.130.919	8,7	35,7	96.122	9.812.263	12,0
Grecia	...	...	954.784	8,4	17,1	17.019	1.256.015	11,1
Irlanda	120.291	219,6	384.399	8,6	80,5	4.533	565.596	12,7
Italia	1.270.553	233,3	4.235.059	7,0	29,3	59.369	4.798.715	8,0
Lettonia	609.748	-35,7	392.150	17,4	2,5	3.235	343.271	15,3
Lituania	...	...	37.001	1,1	6,6	...	215.268	6,5
Lussemburgo	...	...	215.699	43,0	86,3	4.022	163.142	32,5
Malta	8.558	111,4	18.088	4,0	40,4	817	28.126	6,8
Paesi Bassi	651.532	0,1	652.188	3,9	47,7	29.754	1.832.510	11,1
Polonia	...	...	45.464	0,1	32,5	2.503	456.365	1,2
Portogallo	190.898	139,6	457.306	4,3	20,6	25.570	793.074	7,5
Regno Unito	2.459.934	77,5	4.367.605	7,0	44,0	...	7.012.355	11,3
Romania	...	...	...	...	...	9.399	...	...
Slovacchia	...	...	62.882	1,2	61,6	262	...	...
Slovenia	42.524	93,2	82.176	4,0	5,6	1.792	253.786	12,4
Spagna	819.886	590,8	5.663.525	12,3	41,1	79.590	6.422.791	14,0
Svezia	487.175	21,2	590.475	6,3	45,0	29.525	1.337.214	14,3
Ungheria	153.125	30,6	200.005	2,0	59,4	5.802	436.616	4,4
UE 27	...	...	32.493.200	6,5	38,0	776.073	47.347.800	9,4

* Percentuale popolazione straniera e rischio di povertà o esclusione sociale

FONTE: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes*. Elaborazioni su dati Eurostat

I requisiti per l'ingresso e il soggiorno di cittadini stranieri

Regno Unito - Dal 2008, è stato introdotto il cosiddetto PBS (Point Based System), un sistema a "punti" per la gestione dei flussi migratori per motivi di lavoro, studio e formazione professionale. Il PBS prevede un numero limitato di ingressi per diverse categorie di immigrati o "livelli". Il livello 1 è quello dei lavoratori altamente qualificati; il livello 2 si riferisce ai lavoratori qualificati che hanno ricevuto un'offerta di assunzione da parte di un'impresa; il livello 3 riguarda la manodopera specializzata per la quale vi è una necessità per un periodo di tempo limitato. Nel 2009 sono stati introdotti un livello 4 (studenti) e un livello 5 (mobilità giovanile e vacanze lavoro). Per ciascun livello, il richiedente dovrà accumulare un punteggio sufficiente a garantire l'ingresso o l'estensione del soggiorno. Per i livelli 2-5 è, altresì, richiesta la presenza di uno sponsor. [UK Border Agency \(www.ukba.homeoffice.gov.uk\)](http://www.ukba.homeoffice.gov.uk)

Francia - Nell'ambito degli ingressi lavorativi, chi desidera entrare in Francia deve farsi rilasciare un visto dall'ambasciata francese del proprio paese di residenza, previa presentazione di una bozza di contratto del futuro datore di lavoro. Una volta in Francia, dovrà contattare l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) della provincia di insediamento per registrare il suo ingresso e i dati personali. Il cittadino straniero verrà, quindi, convocato dall'OFII per una visita medica, in seguito alla quale l'autorità competente rilascerà un permesso di soggiorno temporaneo (carte de séjour temporaire, CST). [Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration \(www.interieur.gouv.fr\)](http://www.interieur.gouv.fr)

Germania - Dal 1 gennaio 2005, l'ingresso di cittadini provenienti da paesi terzi è previsto per le seguenti categorie: i lavoratori qualificati, gli studenti e i loro rispettivi familiari. Essi necessitano di un visto di ingresso per soggiorni superiori ai 90 giorni che viene, poi, convertito in titolo di soggiorno. L'atto di residenza (Aufenthaltsgesetz) si distingue in due diversi titoli: il permesso permanente e il permesso di residenza a carattere limitato. Entrambi permettono lo svolgimento dell'attività lavorativa, ma i titolari di permesso di residenza a validità temporale limitata, ai fini dell'assunzione, necessitano del nullaosta da parte dell'Agenzia per l'impiego federale. [Bundesministerium des Innern \(www.bmi.bund.de\)](http://www.bmi.bund.de)

Italia - I cittadini stranieri provenienti da un Paese esterno al sistema Schengen possono entrare nel territorio nazionale per turismo, studio, ricongiungimento familiare, lavoro e altri motivi a condizione di possedere un visto che autorizzi l'ingresso, rilasciato dalla rete degli uffici diplomatico-consolari abilitati dal Ministero degli Affari Esteri. [Ministero dell'Interno \(www.interno.it\)](http://www.interno.it)

(Vedi Cap. 2 e voce "Visti" nel Glossario)

