



| lavoce.info |

## **Quali politiche per gli immigrati?**

I dossier de [lavoce.info](https://lavoce.info)

- L'immigrazione? È un business povero - Enrico di Pasquale, Andrea Stuppini e Chiara Tronchin, 10.12.2014
- Così gli immigrati aiutano la finanza pubblica inglese – Tommaso Frattini, 18.11.2014
- Il compromesso della protezione temporanea – Sergio Briguglio, 20.05.2014
- L'Italia non è ancora un paese per rifugiati - Maurizio Ambrosini, 23.04.2014
- Oltre la legge Bossi-Fini, le riforme possibili – Sergio Briguglio, 08.01.2014
- Cosa c'è di sbagliato nei Centri per l'immigrazione – Maurizio Ambrosini e Chiara Marchetti, 08.01.2014
- Il ruolo delle mafie negli sbarchi di immigrati – Mario Centorrino e Pietro David, 10.12.2014
- Una seria politica per i rifugiati è possibile – Carlo Devillanova e Francesco Fasani, 15.11.2013
- Quella distanza tutta politica tra Lampedusa e Dublino – Andrea Stuppini, 15.11.2013
- Come si garantisce l'accoglienza dei profughi – Sergio Briguglio, 29.10.2013
- I migranti dopo Lampedusa – Maurizio Ambrosini, 12.07.2013
- Cittadini si diventa – Andrea Stuppini, 12.03.2013
- Stranieri verso l'integrazione? A parole – Sergio Briguglio, 08.01.2013
- Immigrazione: ecco le cose da fare – Sergio Briguglio, 10.09.2012
- Dieci anni di Bossi-Fini – Andrea Stuppini, 17.07.2012
- Dove gli immigrati fanno bene all'economia – Xavier Chojnicki e Lionel Ragot, 02.05.2012
- Ma dove vanno gli immigrati? 27.04.12
- L'immigrato va, i contributi restano – Pietro Vertova e Matteo Cisarri, 15.12.2011
- Due percorsi per gli immigrati – Giovanni Peri, 28.06.2011
- Immigrazione non è uguale a criminalità – Tito Boeri, 02.02.2010



## L'immigrazione? È un business povero

Enrico di Pasquale, Andrea Stuppini e Chiara Tronchin, 10.12.2014

*Le recenti indagini della magistratura rischiano di diffondere nell'opinione pubblica l'idea di un business dell'immigrazione. Certamente possono esserci stati abusi, ma non si può generalizzare. In più, il settore non gode di grandi risorse. E anche per le "emergenze" i fondi sono stati ridotti.*

### UN SETTORE CON POCHE RISORSE

La recente indagine su "mafia capitale" ha fatto emergere numerosi elementi sconcertanti in merito al rapporto tra affari e politica. In particolare, colpisce l'affermazione di uno degli indagati, secondo cui "l'immigrazione è un affare più redditizio della droga".

Come è possibile che uno dei settori più bistrattati e poveri di risorse pubbliche si tramuti in una miniera d'oro per spregiudicati affaristi? L'Italia è uno dei paesi europei che ordinariamente investe meno risorse in tema di politiche di integrazione degli immigrati, che sono di competenza degli enti locali e che rappresentano una delle voci più modeste all'interno della spesa sociale di comuni: poco più dell'1 per cento del totale, pari a meno di duecento milioni di euro annui (fonte Istat).

Anche sommando le risorse del Fondo europeo per l'integrazione e vari progetti, nel 2012 si era arrivati a malapena a 370 milioni di euro, a fronte di circa 270 milioni di euro di spese per il contrasto all'immigrazione clandestina, imperniate soprattutto sui Cie (Centri di identificazione ed espulsione) la cui utilità reale è quantomeno dubbia. Considerando che gli immigrati realmente da coinvolgere in attività come corsi di italiano e mediazione culturale sono centinaia di migliaia, la spesa pro-capite per le politiche di integrazione nel nostro paese è davvero irrisoria.

### QUANTO COSTANO LE EMERGENZE

Tuttavia, le cose cambiano se si analizzano i dati relativi alle "emergenze" che derivano dai picchi degli sbarchi di profughi a Lampedusa e in Sicilia: negli ultimi anni, in particolare, è possibile comparare i costi della cosiddetta "Emergenza Nord Africa" del 2011-2012, successiva alla guerra civile in Libia, e quelli di "Mare Nostrum", operazione della Marina militare avviata dopo la strage in mare dell'ottobre 2013 e attiva fino all'ottobre 2014. In entrambe le occasioni il Governo italiano, attraverso il ministero dell'Interno, ha stanziato cifre straordinarie. Per quanto riguarda "l'emergenza Nord Africa" esistono relazioni ufficiali che hanno calcolato un importo complessivo (spese logistiche più diarie nelle strutture di accoglienza) di 740 milioni di euro nel 2011 e 560 milioni di euro nel 2012. (mediamente 650 milioni di euro l'anno). Mentre per il 2014 si possono già effettuare stime che vedono un importo leggermente superiore, però per un numero di profughi ospitati nettamente maggiore.

Parlando dei costi giornalieri per l'accoglienza, è opportuno sottolineare che le diverse strutture (strutture temporanee, centri di accoglienza per richiedenti asilo,

centri di accoglienza, centri di primo soccorso e accoglienza, sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) rispondono a meccanismi di finanziamento differenti. Per avere una prospettiva omogenea sui costi, si può fare riferimento alle diarie fissate dal ministero dell'Interno per i posti straordinari per la prima accoglienza.

Nel 2011 la spesa giornaliera era fissata a 42,50 euro (più Iva) per gli adulti e 75,00 euro (più Iva) per i minori (come valore medio, con significative differenze tra i comuni). Diarie medie nettamente più elevate rispetto a quelle in vigore nel sistema Sprar (servizio protezione per richiedenti asilo e rifugiati) cogestiti dal ministero stesso e dall'Anici sulla base di bandi annuali (ora triennali).

Due anni e mezzo dopo, nel 2013-2014, il ministero dell'Interno ha ridotto le diarie a 30 euro (più Iva) per gli adulti (-29 per cento rispetto al 2011) e circa 40 euro (più Iva) al giorno per i minori (-47 per cento).

Al 30 novembre 2014 gli immigrati presenti nei diversi centri sul territorio nazionale erano 65mila: si può dunque stimare un costo giornaliero di quasi 2 milioni di euro.

Se si fossero mantenute le quote diarie stabilite nel 2011, si sarebbero spesi addirittura 3 milioni al giorno.

In conclusione, le recenti indagini della magistratura – e soprattutto il modo in cui vengono presentate dai media – rischiano di diffondere nell'opinione pubblica l'idea di un business dell'immigrazione. Pur riconoscendo la possibilità di abusi da parte di alcune strutture aggiudicatrici dei fondi, non si può generalizzare tacciando di fraudolente le centinaia di cooperative e le migliaia di operatori del settore. In particolare, occorre una maggiore attenzione in settori come quello dell'accoglienza ai minori stranieri non accompagnati (che non sempre giungono da paesi effettivamente in guerra) e la protezione umanitaria riconosciuta a volte con eccessiva tolleranza.

Infine, il confronto di costi e benefici mostra che la spesa pubblica per l'immigrazione (comprensiva di scuole, ospedali e pensioni) raggiunge appena l'1,57 per cento di quella totale: lontano, dunque, dall'idea di un business "facile".

## Così gli immigrati aiutano la finanza pubblica inglese

Tommaso Frattini, 18.12.2014

*Il 44 per cento dei cittadini europei ritiene che gli immigrati ricevano di più in trasferimenti pubblici di quanto contribuiscano in tasse. Ma sono timori ingiustificati, almeno per quanto riguarda la Gran Bretagna. Il contributo netto di migranti più giovani e più istruiti degli inglesi.*

### TIMORI PER IL WELFARE

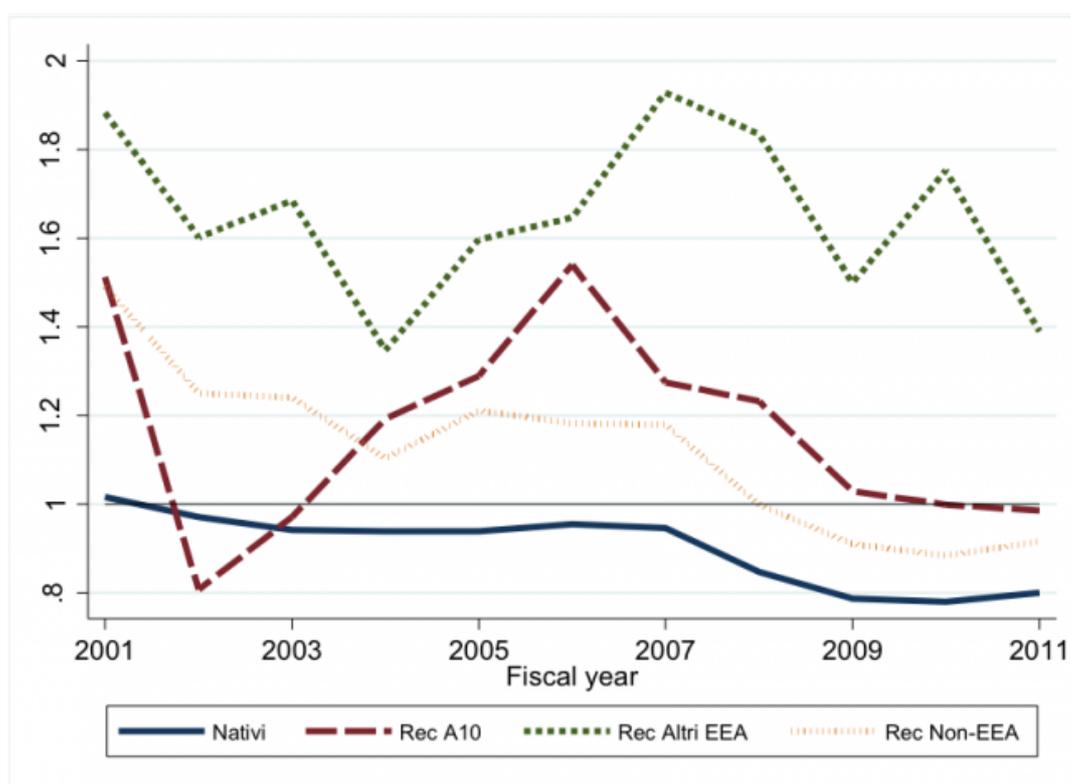
Il timore che l'immigrazione possa mettere sotto pressione i sistemi di welfare nazionali e rappresentare un costo per la finanza pubblica dei paesi ospiti è diffuso tra i cittadini di molti stati europei. Per esempio, secondo la *European Social Survey* del 2008, il 44 per cento dei cittadini europei ritiene che gli immigrati ricevano di più in trasferimenti pubblici di quanto contribuiscano in tasse, mentre solo il 15 per cento pensa che ricevano meno. Secondo diversi studi, i potenziali costi fiscali dell'immigrazione e il timore del cosiddetto *welfare shopping*, cioè di una migrazione finalizzata a sfruttare la generosità dello stato sociale dei paesi ospiti, sono tra i principali motivi di opposizione a politiche migratorie meno restrittive. Questi timori sono particolarmente forti nel Regno Unito, un paese che ha visto intensificarsi l'arrivo di immigrati nell'ultimo decennio in seguito all'allargamento a Est dell'Unione Europea. Nell'opinione pubblica è diffusa la percezione che i nuovi immigrati dall'Europa orientale rappresentino un costo per lo stato sociale britannico. E questa convinzione, che trova eco in numerose dichiarazioni di autorevoli membri del Governo britannico potrebbe avere avuto un ruolo nel successo del partito populista euroscettico Ukip, caratterizzato da una piattaforma fortemente anti-immigrazione.

### LE TASSE DEGLI IMMIGRATI

Ma questi timori sono giustificati? No, secondo uno studio che ho condotto insieme a Christian Dustmann. Basandoci su dati di bilancio del governo inglese e sulla *UK Labour Force Survey* abbiamo calcolato il contributo fiscale netto dei nativi britannici e di diversi gruppi di immigrati, assegnando a ogni gruppo la propria quota di costo per ciascuna voce di spesa pubblica e identificandone il contributo alle diverse fonti di gettito. La nostra analisi si è concentrata soprattutto sulla coorte di immigrati più recenti, arrivati nel Regno Unito a partire dal 2000, suddivisi per aree di origine. In particolare distinguiamo tra immigrati provenienti dai dieci nuovi stati membri dell'Unione Europea (A10: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria), dagli altri paesi dell'area economica europea (Eea: UE15 più Liechtenstein, Svizzera e Norvegia) e da paesi al di fuori dell'area economica europea (non-Eea). I nuovi immigrati nel Regno Unito sono in media più giovani della popolazione autoctona (26-27 anni contro 41) e hanno livelli di istruzione mediamente più elevati. Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, gli immigrati europei hanno tassi di occupazione elevati, simili a quelli britannici per quanto riguarda i cittadini dell'Europa occidentale, ma notevolmente più alti per gli immigrati est-europei, che sono in compenso caratterizzati da salari mediani inferiori. Gli immigrati da paesi non-Eea hanno invece un tasso di

occupazione inferiore rispetto a quello dei britannici. Come si traduce questo profilo socioeconomico in termini fiscali? La figura 1 riporta il rapporto tra contributi versati e spesa pubblica ricevuta per i nativi e i tre gruppi di immigrati negli anni fiscali 2001-2011. Per ciascun gruppo della popolazione la linea ha un valore superiore a 1 negli anni in cui il gettito fiscale generato è stato superiore alla spesa di cui ha beneficiato, cioè vi è stato un contributo fiscale netto positivo, mentre è inferiore a 1 negli anni in cui il contributo fiscale netto è stato negativo.

**Figura 1**



Due aspetti sono evidenti: in tutti gli anni il contributo netto degli immigrati arrivati a partire dal 2000 è stato superiore a quello dei nativi (con la sola eccezione degli A10 nel 2002, anno nel quale vi erano pochissimi immigrati dall'Europa orientale in Gran Bretagna); i nativi hanno contributi fiscali netti negativi in quasi tutti gli anni, mentre per i nuovi immigrati è vero il contrario. Complessivamente, tra il 2001 e il 2011 i nuovi immigrati dai paesi A10 hanno contribuito al sistema fiscale il 12 per cento in più di quanto siano costati, totalizzando un contributo netto di circa 5 miliardi di sterline (in termini reali nel 2011). Durante lo stesso periodo i contributi fiscali dei nuovi immigrati dagli altri paesi Eea sono ammontati a 15 miliardi di sterline, con un gettito del 64 per cento più alto rispetto al proprio costo. Gli immigrati recenti arrivati dai paesi non-Eea, infine, hanno avuto un contributo fiscale netto di circa 5 miliardi di sterline, conferendo nelle casse pubbliche il 3 per cento in più di quanto ne abbiano prelevato. Complessivamente quindi i flussi recenti di immigrazione nel Regno Unito hanno portato a un saldo positivo di circa 25 miliardi di sterline per le finanze pubbliche, durante un periodo nel quale si sono registrati frequenti deficit di bilancio

e i nativi britannici hanno accumulato tra il 2001 e il 2011 un costo fiscale netto di 617 miliardi di sterline.

## IL VALORE DELL'ISTRUZIONE

La maggior parte dei nuovi immigrati arriva nel Regno Unito dopo avere ricevuto un'istruzione all'estero, e quindi in un momento della propria vita nel quale il valore netto scontato dei propri contributi fiscali futuri è positivo. Inoltre, portando con sé il proprio capitale umano acquisito all'estero e finanziato dai paesi di origine, gli immigrati arricchiscono la Gran Bretagna con nuovo capitale umano a costo zero. Secondo le nostre stime, che tengono conto anche del fatto che gli immigrati recenti sono spesso occupati in mansioni per i quali sono sovra-qualificati, l'immigrazione dal 2000 ha fornito al Regno Unito capitale umano che è stato utilizzato produttivamente e che sarebbe costato 6,8 miliardi di sterline se fosse stato prodotto attraverso il sistema scolastico britannico. Il contributo in termini di capitale umano è dunque un aspetto importante, ma spesso ignorato, nel dibattito sui costi e i benefici dell'immigrazione.

## Il compromesso della protezione temporanea

Sergio Briguglio, 20.05.2014

*Per proteggere le persone minacciate da un conflitto, lo strumento forse più opportuno e meno costoso è la concessione della protezione temporanea. Spetterebbe ai governi decidere quanti profughi accogliere e le modalità per farlo, sulla base della sostenibilità sociale. Borse lavoro per i migranti.*

### I NUMERI SUI PROFUGHI

Il naufragio di una imbarcazione carica di stranieri al largo delle coste della Sicilia o una successione di sbarchi ravvicinati riportano periodicamente all'attenzione dell'opinione pubblica il **problema dei profughi**, per ragioni umanitarie o per il timore di una invasione incontrollabile.

A dissipare il timore di invasione dovrebbe essere sufficiente confrontare il numero di beneficiari di asilo soggiornanti in Italia (circa 65mila a metà del 2013) con quello di stranieri legalmente soggiornanti (circa 3 milioni); oppure con lo *stock* di profughi presenti in altri paesi UE (222mila in Francia, 169mila in Germania, 150mila in Gran Bretagna); o ancora paragonare il numero di nuove richieste presentate in Italia dal giugno 2012 al giugno 2013 (circa 21mila) con quello delle richieste presentate in altri Stati membri (97mila in Germania, 64mila in Francia, 46mila in Svezia).

### LA PROTEZIONE SUSSIDIARIA

Sotto il profilo umanitario, invece, è naturale auspicare che nessuno di coloro che fuggono da una situazione di violenza trovi la morte proprio nel tentativo di mettersi in salvo e chiedersi se non sia possibile **accordare protezione a quanti ne abbiano bisogno mentre ancora si trovano nel loro paese**, provvedendo al loro trasporto in Italia in condizioni di sicurezza attraverso un corridoio umanitario. È possibile, ma solo a certe condizioni.

La normativa italiana in materia di asilo stabilisce, coerentemente con quella europea, che ha diritto alla protezione internazionale lo straniero che in patria rischi di essere perseguitato o di subire un **danno grave** (in particolare, la minaccia alla vita derivante da un conflitto interno o internazionale). Nel primo caso, si parla di rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra; nel secondo, di beneficiari di protezione sussidiaria. Entrambe le forme di protezione sono considerate come l'oggetto di un **diritto soggettivo**: chiunque si trovi nelle condizioni ritenute meritevoli di protezione ha un diritto esigibile a essere accolto. Ora, mentre la persecuzione riguarda, per definizione, minoranze, la necessità di mettersi in salvo da un conflitto può riguardare molti milioni di persone simultaneamente. L'Unione Europea si difende, implicitamente, dal rischio di dover fronteggiare un impegno così gravoso facendo valere una **clausola restrittiva**: la protezione può essere richiesta solo sul territorio dell'Unione. E lo fa sapendo bene che saranno le barriere fisiche e politiche (mare, deserto, o le pratiche repressive da parte delle autorità libiche, per esempio) ad abbattere il numero effettivo delle richieste di protezione rispetto a quello potenziale. In altri termini, è l'idea stessa di protezione sussidiaria quale diritto a richiedere che non esista un vero corridoio umanitario.

Naturalmente, una scelta possibile è quella di dar luogo a realizzazioni parziali di quel corridoio, con interventi che rendano più facilmente valicabili una parte delle barriere fisico-politiche che separano l'Unione Europea dai paesi di fuga.

L'operazione *Mare Nostrum*, mirata a soccorrere in alto mare quanti si siano imbarcati alla volta delle nostre coste, è un'azione di questo tipo: **nei primi cinque mesi di attività sono state salvate circa 12mila persone**. Scelte parziali di questo genere incentivano le partenze, con conseguente (e positivo) aumento del numero di persone che riescono a mettersi in salvo dai conflitti. Nel gennaio 2014, per esempio, sono sbarcate 2.156 persone: dieci volte di più di quelle arrivate nel gennaio 2013. Hanno invece, paradossalmente e a dispetto dell'impegno profuso, un **effetto ambiguo sul numero di vittime, dato l'incremento del flusso**.

Quanto estendere gli interventi di questa natura è, in un contesto del genere, decisione lasciata alla discrezione delle istituzioni politiche. Lo stesso fatto, però, che vi sia una **scelta discrezionale** rende evidente come il diritto alla protezione sussidiaria finisca per essere, di fatto, temperato da criteri di sostenibilità e di opportunità, degradando a interesse legittimo: liberi gli interessati di perseguirlo, libero lo Stato di contrapporre un prevalente interesse collettivo.

## LA PROTEZIONE TEMPORANEA

Per proteggere le vite minacciate da un conflitto, sarebbe forse più opportuno e meno costoso ricorrere a un diverso strumento giuridico: la **concessione** – atto discrezionale, appunto – **della protezione temporanea**, prevista sia a livello italiano (art. 20 decreto legislativo 286/1998) sia a livello dell'Unione Europea (direttiva 2001/55/Ce, recepita in Italia dal decreto legislativo 85/2003). Il Governo italiano o, in chiave europea, quello di ciascuno Stato membro, decide, sulla base della sostenibilità sociale, quante persone accogliere tra quelle in pericolo e le modalità per accoglierle – incluso, se serve, un programma di evacuazione che garantisca la sicurezza dei profughi. Il prevedibile eccesso di domande di ammissione rispetto al tetto fissato richiederà una **selezione** che potrà avvenire sulla base di criteri legati alla pericolosità del contesto di provenienza, alla vulnerabilità dei richiedenti, alla loro situazione familiare, e così via.

E per quanti non vengano ammessi alla protezione temporanea? Resterebbe l'attuale diritto alla protezione sussidiaria, esercitabile sul territorio della UE, ma senza che vengano messi in atto interventi di soccorso tali da sortire un **effetto di richiamo**: i rischi del viaggio sono noti, e spetterebbe all'interessato decidere se affrontarli. Si può obiettare che così ci sarebbero comunque naufragi e perdite di vite umane nei nostri mari. È vero e, se si ritiene la cosa intollerabile, c'è una sola ricetta: abolire del tutto il diritto alla protezione sussidiaria; il numero dei viaggi, e con esso quello delle vittime, si ridurrebbe sensibilmente se l'arrivo in Italia o nel territorio dell'Unione Europea non desse alcuna chance di potervi restare. Non sono affatto sicuro, però, che questa scelta sia più nobile, sotto il profilo umanitario, della precedente.

Che un impianto come quello proposto risulti vantaggioso o meno per una popolazione esposta al conflitto dipende, naturalmente, dal **tetto numerico** fissato col provvedimento di protezione temporanea. Perché non venga tenuto troppo basso, è importante che la **società ospitante percepisca l'afflusso di profughi come un elemento capace di accrescere il benessere collettivo**, piuttosto che

costituire un onere intollerabile per il sistema di welfare. Le norme sulla protezione temporanea consentono già oggi un immediato accesso dei beneficiari al mercato del lavoro. Per evitare, allo stesso tempo, conflitti col disoccupato nazionale e i danni dell'assistenzialismo, le risorse messe a disposizione dallo Stato per l'accoglienza dei profughi potrebbero essere erogate principalmente sotto forma di **borse-lavoro** capaci di creare opportunità di lavoro altrimenti impossibilitate a emergere; si pensi, per esempio, all'assistenza domiciliare per anziani privi di risorse sufficienti per assumere un badante o una colf.

## L'Italia non è ancora un paese per rifugiati

Maurizio Ambrosini, 23.04.2014

*Con la primavera riprendono gli sbarchi di migranti dai paesi del Mediterraneo. E tornano di moda alcuni slogan di apparente buonsenso, che tendono a confondere gli immigrati economici con i rifugiati. Miglioramenti su salvataggi e prima accoglienza, manca però una legge organica sull'asilo.*

### DA DOVE ARRIVANO GLI IMMIGRATI

Con la mite primavera di quest'anno, sono ripresi prima del solito, e più intensi, gli **sbarchi di migranti** provenienti dalla sponda Sud del Mediterraneo: circa 22mila da gennaio al 20 aprile. Dopo l'avvio dell'operazione Mare Nostrum il Governo risponde ora in modo dignitoso agli arrivi, con un adeguato dispiegamento della marina militare e numerosi **salvataggi in mare: 900 solo la mattina di Pasqua**. Tutto questo comporta ovviamente **costi**, che non mancano di suscitare resistenze e polemiche. Tanto più ora, con le elezioni europee in vista e una situazione economica che non migliora, il tema si presta ancora una volta alla strumentalizzazione politica. Gli slogan sono a portata di mano, apparentemente ragionevoli e capaci di far breccia in un elettorato sfiato dalla lunga crisi. L'affermazione più frequente è «**Non possiamo accogliere tutti**». Per gran parte dell'opinione pubblica, complici i media, immigrati, rifugiati e sbarcati sono la stessa cosa. Sono tutti bisognosi che tendono la mano. Invece, è necessario distinguere. Gli sbarcati in tre anni sono stati circa 140mila. Gli **immigrati stranieri residenti in Italia**, a seconda delle fonti, oscillano tra i 4,4 e i 5,3 milioni. Solo una modesta frazione degli immigrati quindi arriva dal mare. I più entrano con regolari permessi turistici, o per ricongiungimento familiare, oppure sono cittadini europei con diritto alla mobilità (rumeni e bulgari). E almeno 2,3 milioni hanno un lavoro. Contrariamente a quanto si crede, in questi anni di crisi, stando alle rilevazioni dell'Istat, è aumentata la loro partecipazione al mercato del lavoro regolare. Nel 2008 erano il 6,5 per cento del totale degli occupati, oggi superano il 10 per cento. In valore assoluto, si tratta di oltre 700mila occupati in più, senza considerare le difficoltà a conteggiare compiutamente chi entra per lavoro stagionale e chi coabita con i datori di lavoro. Tra il 2010 e il 2012, sono aumentati di oltre 250mila unità. Se sono andati in crisi alcuni settori molto dipendenti dall'offerta di lavoro immigrata, come le costruzioni e l'industria manifatturiera, altri, in particolare i servizi alle persone e alle famiglie, hanno tenuto molto meglio. In generale, spinti dalla necessità, gli immigrati hanno palesato una disponibilità all'adattamento di cui molti italiani per varie ragioni non dispongono. Gli immigrati, sempre più famiglie con figli, pagano imposte sui redditi e oneri sociali, affittano o comperano case, fanno la spesa, e contribuiscono così all'economia italiana e alle esauste casse dello Stato. Se andassero via, l'Italia perderebbe altri **punti di Pil** e all'**Inps** mancherebbe una quota di contributi che oggi finanziano le pensioni degli anziani italiani.

## LA QUESTIONE DEI RIFUGIATI

Veniamo ai rifugiati. Qui il senso comune (e molta politica) sostiene che «ne arrivano troppi, l'Europa non ci aiuta». Vediamo i dati più recenti. Nel 2013 in Italia si sono registrate **27.800 nuove domande di asilo**. **(1)** Un dato nettamente inferiore al numero degli sbarcati (circa 43mila), perché in tanti preferiscono non presentare domanda in Italia e cercare invece di raggiungere la Germania, la Svezia, la Francia o i Paesi Bassi. Difatti l'Italia, pur registrando una sensibile crescita relativa delle domande di asilo (+60 per cento), è soltanto **sesta in Europa** come paese di accoglienza dei richiedenti. La Germania rimane in testa alla classifica, con 109.600 domande, seguita a distanza dalla Francia con 60.100 e dalla Svezia con 54.300. Entra poi in classifica la Turchia, con 44.800, per effetto soprattutto del tragico conflitto siriano. Ma anche il Regno Unito, lontano dalle zone calde del Medio Oriente, ci precede con 29.200 domande.

Bisogna poi tenere conto del fatto che anche i nuovi paesi membri dell'Unione, di certo meno attrezzati dell'Italia, hanno conosciuto un notevole aumento delle domande di asilo: 18mila in Ungheria (contro le 2mila del 2012), 14mila in Polonia, 7mila in Bulgaria. In definitiva, se vi fosse più **solidarietà europea** sul dossier rifugiati, difficilmente sarebbe l'Italia a beneficiarne.

Gli aspetti di miglioramento su cui puntare sono invece tre. In primo luogo, un'effettiva **gestione europea** del problema dell'asilo, con il superamento della clausola delle **convenzioni di Dublino** che obbliga a presentare domanda di asilo nel primo paese sicuro di approdo. Clausola concordata nel 2003, giova ricordarlo, sotto un governo a guida Silvio Berlusconi. Oggi in Europa si assiste al triste fenomeno dei "dublinati": richiedenti asilo che, sbarcati in Italia, cercano di raggiungere il Nord Europa, ma vengono intercettati e respinti verso l'Italia in quanto primo paese sicuro, da cui cercano di nuovo di ripartire, in un carosello senza sbocchi.

Il secondo punto è il rafforzamento delle **misure di reinsediamento** dei rifugiati. Nel 2012 in tutto il mondo, hanno interessato appena 88mila persone, un decimo dei richiedenti, accolte per la maggior parte negli Stati Uniti: una volta protetti provvisoriamente il più vicino possibile alle aree di crisi, i rifugiati dovrebbero avere la ragionevole speranza di un rapido esame delle loro domande e di una successiva possibilità di accoglienza nei paesi più sviluppati, senza dover affrontare pericolose traversate per presentare domanda di asilo.

Il terzo punto riguarda invece il nostro paese. Manca ancora una **legge organica sull'asilo**. Se i salvataggi e la prima accoglienza oggi funzionano discretamente, non altrettanto si può dire della **seconda accoglienza** e dell'integrazione. Una volta tratti in salvo e disseminati sul territorio, in misura preponderante nelle regioni del Sud, i rifugiati sono molto spesso abbandonati a se stessi anche quando vengono riconosciuti come meritevoli di protezione. Scarseggiano i progetti di formazione, avviamento al lavoro, integrazione nelle società locali. Il destino che attende gran parte di coloro che bussano alle porte dell'Italia in cerca di asilo è fatto di incertezza sul futuro, passività, giornate vuote e senza senso, lavoro nerissimo e saltuario, dipendenza assistenziale: un paese democratico e civile può fare di meglio.

## Oltre la legge Bossi-Fini, le riforme possibili

Sergio Briguglio, 08.01.2014

*La maggioranza di Governo può trovare un accordo sulla riforma delle norme sull'immigrazione. Non serve l'abrogazione della Bossi-Fini, perché è solo uno dei tanti provvedimenti legislativi sul tema. E delle disposizioni che ha introdotto, sono poche quelle ancora vigenti.*

### LE RIFORME RADICALI

Matteo Renzi ha citato la **modifica della legge Bossi-Fini** tra i temi che dovrebbero essere inclusi nel patto di coalizione tra i partiti che sostengono il Governo Letta. Bisognerà aspettare di conoscere nel dettaglio le proposte del segretario Pd per valutarne la qualità. Nell'attesa, provo a delineare gli elementi di una riforma auspicabile, distinguendo tra provvedimenti di carattere radicale e provvedimenti di carattere correttivo. Mi limito alle norme sull'immigrazione, rinviando a un precedente articolo per possibili azioni da adottare in ambito europeo in materia di asilo.

Tra le modifiche delle norme in materia di stranieri, le due più radicali riguardano l'acquisto della **cittadinanza** (oggi regolato dalla legge 91/1992) e l'immigrazione per lavoro. Sul primo punto, la commissione affari costituzionali della Camera ha discusso per mesi e un accordo è certamente a portata di mano, a condizione che nessun gruppo parlamentare pretenda di intestarsene in modo esclusivo il merito. Nessuno pensa a introdurre uno *ius soli* assoluto (è cittadino italiano chi nasce in Italia), quanto piuttosto uno *ius soli temperato* (è cittadino italiano chi nasce in Italia da genitore, straniero o comunitario, legalmente soggiornante a tempo indeterminato) o il cosiddetto **ius culturae** (acquista la cittadinanza italiana lo straniero che completa in Italia uno o più cicli di istruzione). Delle due possibilità, quest'ultima è certamente la più importante, perché dà rilievo all'inserimento socio-culturale degli esponenti della seconda generazione, anziché a un requisito meramente burocratico. Il fatto, paventato da alcuni ambienti ministeriali, che dall'acquisto della cittadinanza da parte del minore deriverebbe l'inespellibilità del genitore non dovrebbe essere visto come un aggiramento delle norme restrittive sull'immigrazione, ma piuttosto come il meritato traguardo della volontà di integrazione dell'intero nucleo familiare.

Riguardo all'**immigrazione per lavoro**, si tratta di tradurre in norme quello che tutti sanno: i rapporti di lavoro a bassa qualificazione non si costituiscono "a distanza", ma richiedono un incontro diretto, sul posto, tra domanda e offerta. Significa consentire l'**ingresso per ricerca di lavoro**, che è già possibile, senza alcun limite e senza conseguenze negative per la nostra società, per i lavoratori comunitari. Per i lavoratori di paesi terzi si potrebbero introdurre limiti numerici e, per far fronte a possibili fallimenti delle avventure migratorie individuali, opportuni correttivi in sede di rilascio del visto di ingresso: la registrazione delle impronte digitali e di una copia del passaporto, per una identificazione immediata dello straniero; e il deposito vincolato (da parte dell'interessato o di un garante) di un ammontare di risorse sufficienti al sostentamento del lavoratore per il periodo di ricerca di lavoro e per l'eventuale viaggio di ritorno. Una riforma di questo genere equivale semplicemente a dare veste

legale e controllabilità alla modalità effettiva di ingresso degli stranieri nel mercato del lavoro italiano. Ma il fatto che le norme attuali, che impongono la costituzione di un contratto di lavoro prima dell'ingresso in Italia, abbiano resistito per ventisette anni è segno che i politici sono terrorizzati dall'idea di cambiarle. Se il terrore permane, un buon passo in avanti potrebbe essere costituito da una **sperimentazione**: si autorizzi, a certe condizioni, l'ingresso di un piccolo contingente di lavoratori stranieri in cerca di lavoro, se ne monitori il percorso di inserimento, si valuti l'efficacia delle possibili misure a sostegno del loro inserimento e di quelle di controllo; si ripeta poi l'esperimento con l'opportuna modifica delle condizioni che si siano rivelate inadeguate. Per inciso: se l'esperimento fosse stato messo in piedi durante l'emergenza Nord Africa a vantaggio delle persone accolte, l'enorme quantità di denaro spesa in quel contesto avrebbe trovato una più solida giustificazione.

## I CORRETTIVI

Accanto alle riforme più radicali, o in attesa che su queste vi sia un consenso sufficiente, si può migliorare la normativa con interventi di portata più ridotta, mirati a rendere più agile e amichevole il rapporto tra l'amministrazione statale e lo straniero, con beneficio di tutti. Per l'acquisto della cittadinanza, per esempio, il requisito di **residenza legale**, comunemente richiesto dalla legge 91/1992, potrebbe essere interpretato come semplice **soggiorno legale**. Oggi invece il regolamento di attuazione di quella legge prevede la somma di soggiorno legale e iscrizione anagrafica, un adempimento rispetto al quale lo straniero ha in genere scarsissime informazioni. Così, pure, ai fini della concessione della cittadinanza per naturalizzazione, si potrebbe prescindere dal **requisito di reddito**, che appare anacronistico e assai poco indicativo della volontà di integrazione dell'aspirante cittadino.

Riguardo all'immigrazione per lavoro, si dovrebbe consentire ai datori di lavoro di presentare le **domande di nulla-osta** all'ingresso di un lavoratore straniero in qualunque momento dell'anno, anche con molto anticipo sull'eventuale adozione del decreto-flussi. In questo modo, con tutti i limiti della normativa vigente, il Governo avrebbe un dato affidabile sulla domanda di lavoro straniero (nei fatti già soddisfatta da un'offerta di lavoro fornita da overstayers), senza dover azzardare ipotesi scarsamente fondate. (1) Il bacino di **immigrazione illegale** potrebbe così essere svuotato rapidamente, azzerando i costi di un'inutile repressione.

Con le stesse finalità, si potrebbe consentire il rilascio di un permesso per lavoro o per altri motivi a qualunque straniero legalmente soggiornante, sia pure per turismo, in possesso dei **requisiti sostanziali**: non vi è alcuna utilità nell'esigere, come oggi si fa, che lo straniero torni in patria per poi rientrare in Italia, con spese rilevanti, con un nuovo visto di ingresso. A ogni straniero in possesso di un permesso di soggiorno che abiliti allo svolgimento di attività lavorativa dovrebbe inoltre essere riconosciuto il diritto di accedere ai concorsi per il **pubblico impiego**. La cosa è ormai data per scontata dalla giurisprudenza, già in base a una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme vigenti; ma, paradossalmente, il dipartimento della Funzione pubblica, che dovrebbe avere a cuore l'interesse dello Stato, quale datore di lavoro, di eliminare ogni barriera protezionistica sul versante dell'offerta, resiste a ogni

tentativo di sancirla in modo esplicito. Si perde così uno dei più efficaci strumenti per attrarre o trattenere in Italia l'immigrazione ad alta qualificazione.

## IL PERMESSO DI SOGGIORNO

Le norme che regolano il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno dovrebbero essere fortemente semplificate, nello spirito di quanto oggi già si fa nei confronti dell'immigrazione comunitaria, in base al diritto dell'Unione europea. Fermo restando il diritto dello Stato di allontanare le persone ritenute pericolose per la sicurezza pubblica, il **rinnovo** del permesso dovrebbe avere carattere quasi **automatico**: la certificazione relativa a condizioni, per esempio, di reddito e alloggio dovrebbe essere rimpiazzata da **dichiarazioni sostitutive** dello straniero interessato. (2) L'amministrazione sarebbe comunque libera di far seguire verifiche, a campione o per eccessivo ricorso all'assistenza pubblica da parte dello straniero; e, in caso di provata mancanza dei requisiti, decidere la revoca del permesso. L'**alloggio**, poi, dovrebbe essere considerato idoneo a prescindere dalle dimensioni e in una logica di parità tra italiani e stranieri, se non risultano interventi delle autorità comunali per impedirne l'uso abitativo.

Dovrebbe anche essere estesa la **funzione protettiva** dell'istituto del permesso di soggiorno, oggi prevista per categorie particolarmente vulnerabili, come le vittime di tratta, di violenza domestica o di grave sfruttamento lavorativo. In particolare, il rilascio di un permesso per **motivi umanitari** potrebbe essere previsto in tutti i casi in cui lo straniero, privo di altro titolo di soggiorno, agisca a tutela di un **diritto fondamentale**: per esempio, di fronte al giudice del lavoro per il riconoscimento di un rapporto di lavoro in nero; oppure quando sia segnalata dai servizi sociali o dalla scuola la presenza di un **minore straniero** inserito in un nucleo familiare illegalmente soggiornante: paradossalmente, la situazione di questi minori oggi è molto meno tutelata di quella dei minori non accompagnati.

Si dovrebbe infine prevedere il rilascio di un permesso a tempo indeterminato di tipo nazionale (che non abiliti, cioè, al trasferimento di lunga durata in altro Stato membro dell'Unione europea) a categorie meritevoli di speciale considerazione: studenti particolarmente brillanti, altri stranieri altamente qualificati, persone che abbiano dimostrato un alto grado di integrazione o che soggiornino in Italia da un tempo così lungo da rendere improponibile il loro rimpatrio, e così via.

Quanto al diritto all'unità familiare, oltre alle semplificazioni già citate per l'idoneità dell'alloggio, sarebbe giusto prevedere, in analogia con quanto disposto per i familiari di cittadini comunitari, che lo Stato consideri con favore l'ingresso e il soggiorno per **ricongiungimento** di altri familiari a carico dello straniero inserito in Italia (in particolare, figli maggiorenni e fratelli). Conseguenze negative per il sistema di welfare potrebbero essere evitate escludendo l'accesso a misure assistenziali degli stranieri così ammessi, finché il loro soggiorno sia autorizzato solo in virtù del legame familiare.

La condizione dei **familiari stranieri di cittadini italiani** dovrebbe poi essere messa al riparo da uno stravagante orientamento giurisprudenziale secondo cui il diritto di soggiorno in Italia è loro riconosciuto solo dopo che abbiano ottemperato a certi adempimenti burocratici. Non si tratta di un dettaglio: nelle more di quegli adempimenti, il familiare di cittadino italiano risulta molto meno protetto del familiare

di cittadino comunitario rispetto al rischio di allontanamento, con intollerabile discriminazione alla rovescia.

## IMMIGRAZIONE ILLEGALE

La riforma radicale della disciplina dell'immigrazione per lavoro potrebbe lasciare alla repressione dell'immigrazione illegale un carattere meramente residuale. Comunque, alcune modifiche possono ridurre immediatamente i costi umani e finanziari. In primo luogo, dovrebbero essere abrogate le disposizioni che hanno introdotto il **reato di soggiorno illegale**: la sanzione prevista è di carattere pecuniario e non costituisce affatto un deterrente adeguato per gli stranieri che puntino, lasciando il proprio paese, a un miglioramento drastico delle proprie condizioni di vita, né ha alcun impatto su efficacia ed efficienza dell'espulsione amministrativa. Per contro, appesantisce inutilmente il lavoro della magistratura e dissuade lo straniero illegalmente soggiornante da ogni contatto con la struttura pubblica, anche nei casi in cui il contatto potrebbe giovare a categorie vulnerabili (per esempio, ai minori) o essere nell'interesse della collettività.

Il ricorso alla detenzione nei **centri di identificazione ed espulsione** (i Cie, introdotti, con altro nome, dalla legge Turco-Napolitano) dovrebbe poi essere limitato ai casi in cui lo straniero rifiuta di collaborare alla propria identificazione e, quindi, all'individuazione del paese di destinazione. Non si dovrebbe invece dar luogo a detenzione nei casi in cui la responsabilità del ritardo nell'allontanamento gravi tutta sulle autorità del paese di appartenenza dello straniero. In generale, investire risorse in progetti di **rimpatrio assistito** (condizionato alla fattiva collaborazione dello straniero) può tradursi in un cospicuo risparmio, dal momento che il costo di un mese di detenzione di un immigrato era stimato di 1.650 euro nel 2008, e che oggi la detenzione può prolungarsi fino a diciotto mesi. Infine, ci si dovrebbe astenere del tutto dall'adottare un provvedimento di espulsione nei casi in cui lo straniero, a dispetto della sua condizione di soggiorno illegale, risulti positivamente inserito nel tessuto sociale. Su molti di questi punti, l'attuale maggioranza può trovare un accordo in nome del buon senso, senza che questo venga percepito come abiura delle proprie posizioni passate. A questo scopo può giovare la rinuncia a riferimenti insistenti alla abrogazione o alla modifica della legge Bossi-Fini (legge 189/2002). Non perché quella legge meriti particolari rimpianti, ma perché l'attuale normativa sull'immigrazione (per lo più contenuta nel decreto legislativo 286/1998) è frutto della sedimentazione di una **cinquantina di provvedimenti legislativi**. La Bossi-Fini è solo uno di questi e delle disposizioni che ha introdotto, poche sono quelle ancora vigenti. (3)

(1) Gli overstayes sono immigrati che hanno prolungato illegalmente un soggiorno inizialmente autorizzato (generalmente per turismo).

(2) Una disposizione in questo senso è già contenuta nella legge 35/2012, ma la sua entrata in vigore è stata procrastinata, con ben tre rinvii, dall'1/1/2013 al 30/6/2014.

(3) Si veda in proposito il quadro riportato alla pagina <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2013/dicembre/bossi-fini-residua.html>.

# Cosa c'è di sbagliato nei Centri per l'immigrazione

Maurizio Ambrosini e Chiara Marchetti, 08.01.2014

*Regna una discreta confusione nell'opinione pubblica sui compiti dei diversi centri destinati alla prima accoglienza dei migranti. Ma è tutto il sistema a presentare gravi lacune. Coabitazioni difficili in strutture costruite sulla base delle emergenze, troppo grandi e lontane dai centri abitati.*

## TROPPIA CONFUSIONE SUI CENTRI

Disordini, incidenti, notizie di trattamenti disumani rilanciano in maniera ricorrente le polemiche sulle strutture pubbliche destinate ad accogliere o a trattenere richiedenti asilo, rifugiati, immigrati non autorizzati destinati all'espulsione. Sull'argomento regna molta confusione: le proteste sulle docce all'aperto di Lampedusa rilanciano la richiesta di chiudere i **centri di identificazione ed espulsione** e magari di abolire la legge Bossi-Fini. Vorremmo cercare di fare chiarezza sulle strutture che, con finalità anche molto diverse, accolgono immigrati stranieri e sulle più vistose lacune del sistema.

Il sito del **ministero dell'Interno** rubrica sotto un generico "centri dell'immigrazione" tre tipi di strutture : i centri di accoglienza (Cda), i centri di accoglienza richiedenti asilo (Cara) e i centri di identificazione ed espulsione (Cie).

A prima vista, a queste espressioni sembra corrispondere una logica ordinatrice chiara e lineare. Innanzitutto, centri dove accogliere i migranti irregolari non appena arrivano nel territorio italiano; poi, una volta manifestata o meno l'intenzione di presentare domanda di protezione internazionale, segue il passaggio in un luogo deputato all'accoglienza dei richiedenti asilo oppure in un centro dove i migranti irregolari che non richiedono asilo vengono trattenuti per il **tempo necessario** alla loro identificazione e al loro allontanamento dall'Italia.

Ma in realtà il quadro non è così ben definito. Ed è per questo che si continuano a sentire e leggere discorsi confusi, quando non del tutto erronei, sui centri attraverso cui vengono gestiti gli arrivi e le permanenze delle persone che approdano sulle coste italiane: circa 35mila a metà ottobre 2013, ultimo dato disponibile.

## TUTTI I LIMITI DEL SISTEMA

Per una descrizione dettagliata delle finalità dei diversi centri rimandiamo alla [scheda](#) che affianca quest'articolo. Qui vogliamo invece richiamare, seppure per sommi capi, le diverse lacune che il sistema dei centri presenta.

**Lacune giuridiche:** vi è scarsa chiarezza nella disciplina giuridica che norma l'istituzione e la gestione dei diversi centri. Spesso disposizioni con una limitata portata temporale (per esempio, la legge Puglia) diventano riferimento normativo per anni. In altri casi, queste lacune lasciano spazio alla comparsa di centri o tendopoli che sorgono extra legem.

**Sottodimensionamento** delle strutture di accoglienza: tutti i dati, anche quelli degli anni meno "caldi" (come 2010 e 2012) mostrano che l'attuale sistema è del tutto inadeguato sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo a far fronte agli arrivi di migranti e rifugiati da paesi extra-UE. Difatti, fenomeni che si ripetono

ciclicamente a seconda delle stagioni e delle condizioni del mare continuano a essere definiti e trattati come “emergenze”. Particolarmente gravi appaiono sia la scarsità di strutture formali e controllate dedicate alla primissima accoglienza (Cpsa), sia la carenza di posti per i richiedenti protezione internazionale. Diverse stime mostrano che tra il 30 e il 50 per cento dei richiedenti asilo non riesce a vedersi garantito il diritto a un’effettiva accoglienza durante tutto il corso della procedura.

**Moltiplicazione delle strutture informali o eccezionali:** in questo quadro non stupisce che a seconda delle annate e delle “emergenze” si renda necessario provvedere all’accoglienza delle persone arrivate predisponendo strutture transitorie, improvvisate o comunque non sostenute da una chiara regolamentazione giuridica. Nel 2011, per esempio, prima della gestione della Protezione civile e della cosiddetta emergenza Nord Africa (emblematica di per sé di un sistema d’accoglienza parallelo ed eccezionale), erano sorti **centri provvisori** di diverso genere a Mineo, Manduria, Trapani, Caltanissetta, Potenza, Santa Maria Capua Vetere. Di questi, solo il Residence degli Aranci di Mineo (ex villaggio residenziale connesso a una base statunitense) è diventato un vero e proprio Cara, con una capienza di diverse migliaia di persone. Quest’anno, anche se più in sordina, si è ripetuta la stessa situazione: solo a titolo di esempio, si segnala l’utilizzo di una **struttura sportiva dell’università di Messina**, il “Palanebiolo”, dove le persone (tra cui dei minori) sono state prima accolte in una camerata approntata dentro un campo da basket al chiuso e poi in una tendopoli montata nel campo da baseball (esposta dunque a pioggia, freddo e, soprattutto, fango); oppure il centro Umberto I a Siracusa, gestito da una cooperativa di pulizie e adibito a centro di prima accoglienza attraverso un accordo informale con la prefettura.

Anche il Cie di Milo (Trapani) è stato costruito nel 2011 a seguito della situazione “emergenziale”, nonostante nella città di Trapani esistesse già un Cie. La struttura del centro di Milo è completamente inadeguata alla sua funzione, infatti è il Cie in cui avvengono più fughe in assoluto (una media di circa **sei fughe al giorno**).

Nonostante ciò, continua a essere utilizzato. Non va dimenticato che la concentrazione di strutture di questo tipo in aree economicamente depresse può risultare funzionale all’attrazione e distribuzione di risorse pubbliche.

**Inadeguatezza qualitativa** delle strutture di accoglienza: le critiche alle condizioni di vita, di igiene, di rispetto dei diritti fondamentali all’interno dei diversi centri arrivano ormai non solo da Ong, enti di tutela, agenzie nazionali e internazionali, gruppi e associazioni di migranti, ma anche dai massimi vertici europei, come nel caso delle reazioni dopo scandalo del video di Rai2 sulla “disinfestazione” a Lampedusa. Più in generale, si può dire che un sistema pensato su grandi centri, localizzati principalmente in prossimità dei luoghi degli sbarchi, si mostra da anni inadeguato sotto diversi aspetti. Innanzitutto, si tratta in molti casi di luoghi che offrono soluzioni alloggiative collettive per grandi numeri di persone: il Cda/Cara Sant’Anna in provincia di Crotone, per esempio, ha una capienza di quasi 1.500 persone; il Cda/Cara di Bari quasi mille, così come quello di Foggia. In queste strutture le persone sono spesso accolte in container o comunque in grandi camerate.

L’**affollamento dei campi** rende necessario un trattamento per lo più collettivo e comunitario di diversi spazi e servizi, facendo proliferare le situazioni “da megafono” e rendendo difficile (per non dire impossibile) l’emersione e l’adeguata presa in carico di situazioni di vulnerabilità fisica o psicologica. Inoltre la vicinanza – che in alcuni casi si manifesta in una stretta coabitazione – con i Cie riverbera anche sui

Cara lo stretto **regime di sorveglianza** e controllo che vige all'interno di quei centri: basti pensare al Cara di Gradisca d'Isonzo, che si trova dietro lo stesso alto muro che cinge il Cie, all'interno dell'ex Caserma Polonio.

Un altro aspetto fondamentale riguarda l'**isolamento fisico** di questi luoghi, che spesso si trovano lontani dai centri abitati, lungo strade trafficate e pericolose, all'interno di ex basi militari, ex basi aeroportuali (il Cda/Cara Sant'Anna) o ex caserme (il Cara di Gradisca d'Isonzo). L'isolamento non è ovviamente un tratto casuale dei centri: rende difficile l'incontro tra ospiti e comunità locali, che spesso guardano con sospetto – quando non con aperto timore – a questi luoghi affollati alle porte delle loro città e che si sentono rassicurate dalla segregazione delle persone al loro interno. Infatti anche se gli ospiti possono uscire dai Cara nelle ore diurne, è chiaro che la lontananza fisica da qualsiasi paese, dai servizi e dai rapporti sociali che li potrebbero trovare, costringe di fatto le persone a trascorrere il proprio tempo all'interno del centro. A questo dato si aggiunge la gestione il più possibile "autarchica" della maggior parte dei Cara che si configurano come luoghi all'interno dei quali i richiedenti asilo devono trovare risposta (più o meno adeguata) a tutti i loro bisogni, rendendo di fatto superflua – per non dire pesantemente disincentivata – ogni loro uscita nel territorio: all'interno dei centri trovano il servizio di mensa, di barberia, di lavanderia, oltre a piccoli spacci che rappresentano i soli luoghi in cui possono spendere il *pocket money* di 2,50 euro al giorno che viene loro consegnato (in una sorta di "chiavetta" che non permette altro uso all'esterno del centro).

Il bando per 16mila posti per il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati per il triennio a venire lascia aperta qualche speranza di un mutamento, almeno parziale, degli indirizzi politici rispetto all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

## Il ruolo delle mafie negli sbarchi di immigrati

Mario Centorrino e Pietro David, 10.12.2014

*Il flusso di migranti e profughi sulle coste italiane alimenta senz'altro organizzazioni mafiose di varia nazionalità, consentendo profitti non lontani da quelli del narcotraffico. Ma se la 'ndrangheta sembra avere un ruolo chiaro nella logistica degli arrivi, Cosa Nostra appare più defilata.*

### IL MODELLO DI PRODUZIONE DELLA CLANDESTINITÀ

La tragedia di Lampedusa ha riacceso l'attenzione dei media sui flussi di **migranti clandestini e profughi** che sbarcano nel nostro paese.

In particolare, gli aspetti della questione su cui finora ci si è soffermati di più hanno riguardato: il cambio delle rotte, dei luoghi di partenza e di arrivo; l'inadeguatezza della legislazione vigente; l'impreparazione all'accoglienza e al trattenimento dei migranti e dei profughi da parte dello Stato italiano; la mancata consapevolezza da parte di chi si occupa di reprimere l'immigrazione clandestina della gravità ed entità del fenomeno; la discrasia tra gli atti degli organismi internazionali e l'attuazione e il rispetto della legislazione italiana.

Un'altra questione, benché importante, è stata oggetto solo di commenti episodici: esiste un coinvolgimento, o comunque un interessamento, di **clan mafiosi** nel fenomeno? Al tema si accenna in alcuni rapporti istituzionali, la cui analisi, pur sommaria, sembra utile riprendere.<sup>(1)</sup> Partendo però da una premessa: gli sbarchi sono la fase finale di un processo con diversi passaggi. Non nascono da "un'imprenditoria della clandestinità" improvvisata, ma dal lavoro di un'organizzazione complessa, che da questa attività ricava utili consistenti, ripartiti nella **filiera di "tratta"**, dall'offerta del transito allo sbarco. Si tratta spesso di una filiera lunga, anche dal punto di vista della durata nel tempo e quindi richiede azioni ben concertate.

Dai rapporti cui abbiamo prima accennato emerge che il flusso di migranti e profughi si alimenta e alimenta organizzazioni mafiose. Sono composte in prevalenza da soggetti di **nazionalità straniera** (molti dei quali stabilmente residenti in Italia) con permesso di soggiorno o cittadinanza italiana, con forte caratterizzazione etnica, poco propensi alla collaborazione con cittadini italiani o di differente etnia.

Ecco come si può ricostruire il modello di "produzione" e la linea di "montaggio":

- la struttura è organizzata in **cellule che operano in più regioni** del territorio italiano o in altre nazioni (sia africane che europee). Le singole cellule, pur mantenendo una forte autonomia nei rispettivi ambiti territoriali, risultano strettamente connesse;
- si mantengono stabili contatti con gruppi criminali attivi nelle rispettive nazioni di provenienza;
- c'è un'elevata capacità operativa e organizzativa, tale da consentire di finanziare e gestire il trasferimento di soggetti clandestini da paesi del Nord Africa a paesi del Nord Europa, garantendo tutte le attività logistiche e di supporto;
- chi appartiene a questi sodalizi mantiene un basso profilo e di conseguenza ha **scarsa visibilità** all'esterno del gruppo etnico di appartenenza;
- le rotte e le strutture proprie del traffico di migranti e profughi sono utilizzate anche

per realizzare connesse attività illecite in materia di stupefacenti. **(2)**

## UN AFFARE REDDITIZIO

Non ci sono dati disponibili sui **profitti**, ma si possono ricavare indirettamente. Nel 2012, considerato anno di magra, sono arrivati 13mila migranti e profughi, contro i 68mila dell'anno precedente, con una "tariffa" che molti denunciano, in media, di 2mila euro. Ciò indica un giro d'affari pari a 26 milioni di fatturato a costi irrisori. Le stime per il 2013 indicano 60mila arrivi e quindi il giro d'affari dovrebbe attestarsi abbondantemente sopra i cento milioni. Ma il dato rischia di essere di gran lunga **sottostimato**, sia perché non comprende le vittime che non riescono a raggiungere le coste italiane, sia perché non considera il nuovo flusso di profughi provenienti dalla Siria e dall'Egitto, che hanno una maggiore capacità di reddito e quindi sono disponibili a pagare tariffe che arrivano sino a 15mila euro. **(3)** Secondo il rapporto dell'Onu, la tratta degli esseri umani (categoria di reato più ampia rispetto al fenomeno della migrazione) dovrebbe costituire una delle fonti di reddito più interessanti per il crimine organizzato transnazionale, **secondo business dopo il narcotraffico**.

Quanto alle due organizzazioni criminali mafiose che operano in Calabria e in Sicilia, più inchieste giudiziarie mettono in luce il **ruolo della 'ndrangheta** nella logistica degli arrivi, grazie a un capillare controllo delle coste. **(4)** I magistrati siciliani escludono invece, per il momento, forme di coinvolgimento da parte di **Cosa Nostra**. Una possibile spiegazione di questa discrasia potrebbe risiedere nel fatto che la filiera della "tratta" ha come terminal in Calabria luoghi già inseriti nelle rotte del narcotraffico, business criminale di particolare interesse per la 'ndrangheta, mentre questo non avviene per la Sicilia.

Alla luce di queste considerazioni, viene da chiedersi quale sia l'efficacia dell'azione messa in campo dall'Agenzia europea per la gestione della Cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, il cosiddetto Frontex, con quartier generale a Varsavia e dotazione finanziaria (2011-2012) di 200 milioni. E soprattutto viene da chiedersi qual è lo "stato dell'arte" del contrasto alle organizzazioni mafiose interne ed esterne: certo incuranti della commozione provocata dai morti in mare e dall'amarezza che scaturisce dal divario tra la gravità del problema e le risorse disponibili per offrire soluzioni, continuano senza soluzione alcuna il loro sporco lavoro.

**(1)** Si veda il Rapporto della Direzione nazionale antimafia 2012, il Rapporto della Direzione investigativa antimafia 2012, il Rapporto Onu "Trafficking in persons report, 2012".

**(2)** È un sostituto procuratore nazionale antimafia, Carlo Caponcello, a descrivere questo schema che trova conferma nella cosiddetta operazione Piramide condotta il 14 maggio 2012 tra Milano, Napoli e Mazara del Vallo.

**(3)** Il sito Fortress Europe ha contato 1.822 morti durante il viaggio dalle coste del Nord Africa a quelle italiane nel 2011, considerando solo quelli denunciati dai superstiti. Intanto, l'asse delle partenze si sposta sempre di più verso la Siria e l'Egitto. Le traversate non avvengono più con un naviglio improvvisato, ma con "navi madre" più moderne, da cui poi i migranti vengono fatti scendere su imbarcazioni più piccole. Molti di questi viaggi prevedono uno "stop and go" in acque territoriali maltesi

dove i migranti vengono intercettati, rifocillati, riforniti con generi di prima necessità e poi indirizzati verso le coste siciliane o calabresi.

**(4)** La 'ndrangheta sarebbe poi attiva nell'indirizzo dei clandestini verso la prostituzione, lo spaccio e la droga, il "nero" nel settore dell'agricoltura dove si realizzano veri e propri sfruttamenti di carne umana sostanzialmente ignorati e tollerati (*// Sole-24Ore*, 1 ottobre 2013). Così gravi che nel Rapporto Dna 2012 si proponevano addirittura forme concrete di premialità per i casi di immigrati clandestini che collaborano con la giustizia.

## Una seria politica per i rifugiati è possibile

Carlo Devillanova e Francesco Fasani, 15.11.2013

*Dopo la tragedia di Lampedusa, in Italia si è discusso di scafisti, progetti di corridoi umanitari e di aiuti dall'UE. Intanto, altri Stati partecipano ai programmi dell'Agenzia Onu per i rifugiati. Che permettono di riconoscere l'asilo a chi si trova provvisoriamente in un paese terzo.*

### MIGRANTI, METAFORE RELIGIOSE E CANALI DI INGRESSO

È banale, e per questo ancora più triste, constatare che la tragedia di **Lampedusa** e i suoi oltre 300 morti evidenziano per l'ennesima volta il fallimento delle politiche di gestione dei **flussi migratori** verso l'Europa. **(1)** Più complessa e controversa è l'attribuzione delle responsabilità.

Il 3 ottobre 2013, mentre diventava evidente la misura della catastrofe, il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, additava le responsabilità degli scafisti, invocando il presidio delle frontiere per “stroncare il traffico criminale di esseri umani”. Il ministro dell'Interno, Angelino Alfano, ipotizzava addirittura un disegno divino per attribuire la responsabilità all'**Europa**: “Spero che la divina provvidenza abbia voluto questa tragedia per far aprire gli occhi all'Europa”. **(2)** Proseguendo con le metafore religiose, e senza voler in alcun modo minimizzare il ruolo di Europa e scafisti in queste morti, sarebbe forse più efficace iniziare a rimuovere le travi che albergano nei nostri occhi, indipendentemente dal fatto che quelle negli occhi degli altri siano pagliuzze, travi o intere foreste.

Se invece passiamo al linguaggio dell'economia, dobbiamo parlare di scelte e incentivi. Su quelle barche che cercano di approdare sulle nostre coste viaggiano sia immigrati “economici” che potenziali rifugiati. I primi vengono in Europa a cercare un **lavoro** e migliori condizioni di vita, i secondi cercano riparo da **persecuzioni** personali o da **conflitti**. In entrambi i casi, si tratta del risultato della sostanziale assenza di plausibili canali di accesso regolare in molti paesi europei e, in particolare, in Italia.

Degli immigrati “economici” si è già detto molto, anche su questo sito. Il punto cruciale è che gli immigrati che si trovano già in Italia **senza documenti** hanno una probabilità di diventare stranieri legalmente residenti (grazie a sanatorie o a un uso improprio del decreto flussi) assai più elevata di chi resta nel proprio paese di origine ad aspettare la chimera di un ingresso legale. **(3)** Difficile stupirsi, quindi, se molti di loro decidono di venire in Italia irregolarmente, spesso rischiando la vita.

La situazione è simile – e forse ancora più palese – per i **potenziali rifugiati**. Anche per loro ci sarebbero due modi per ottenere lo status di rifugiato. Il primo è arrivare fisicamente nel territorio dello stato ospitante e presentare la domanda di persona. Nulla, in teoria, impedisce ai potenziali richiedenti asilo di entrare per via aerea e con un regolare visto turistico. Naturalmente il problema è che i rifugiati, a differenza dei turisti, difficilmente hanno il tempo e la possibilità di ottenere passaporti e visti e, di conseguenza, l'ingresso irregolare rimane l'unica via percorribile, con le tragiche conseguenze che ne possono derivare.

Un secondo canale di ingresso prevede la possibilità di fare domanda di protezione internazionale “a distanza”, ad esempio dai **campi profughi** spesso allestiti in paesi

confinanti con quelli in conflitto, e spostarsi nel paese ospitante solo quando (e se) lo status di rifugiato è stato ottenuto.

Il primo canale di ingresso è notevolmente più pericoloso, dunque sarebbe sufficiente che la probabilità di ottenere lo status di rifugiato attraverso il secondo canale fosse ragionevolmente elevata, per dissuadere gran parte dei profughi dal rischiare la propria vita attraversando il Mediterraneo su una barca. La domanda per passaggi sui barconi si abbasserebbe sensibilmente, con buona pace degli scafisti.

## PERCHÉ L'ITALIA IGNORA LA RESETTLEMENT POLICY?

Il fatto che in Italia, come in molti altri paesi europei, sia previsto solo il primo canale di accesso non implica che il secondo resti un'ipotesi puramente teorica. La possibilità di ottenere lo status di rifugiato a "distanza" esiste: si chiama *resettlement policy*, ed è gestito dall'**Unhcr**, l'Agenzia dell'Onu per i rifugiati. In sintesi, i paesi ospitanti che partecipano al programma permettono a profughi, che hanno trovato rifugio temporaneo in un paese terzo, di essere riconosciuti come rifugiati e trasferiti nel loro territorio. **(4)**

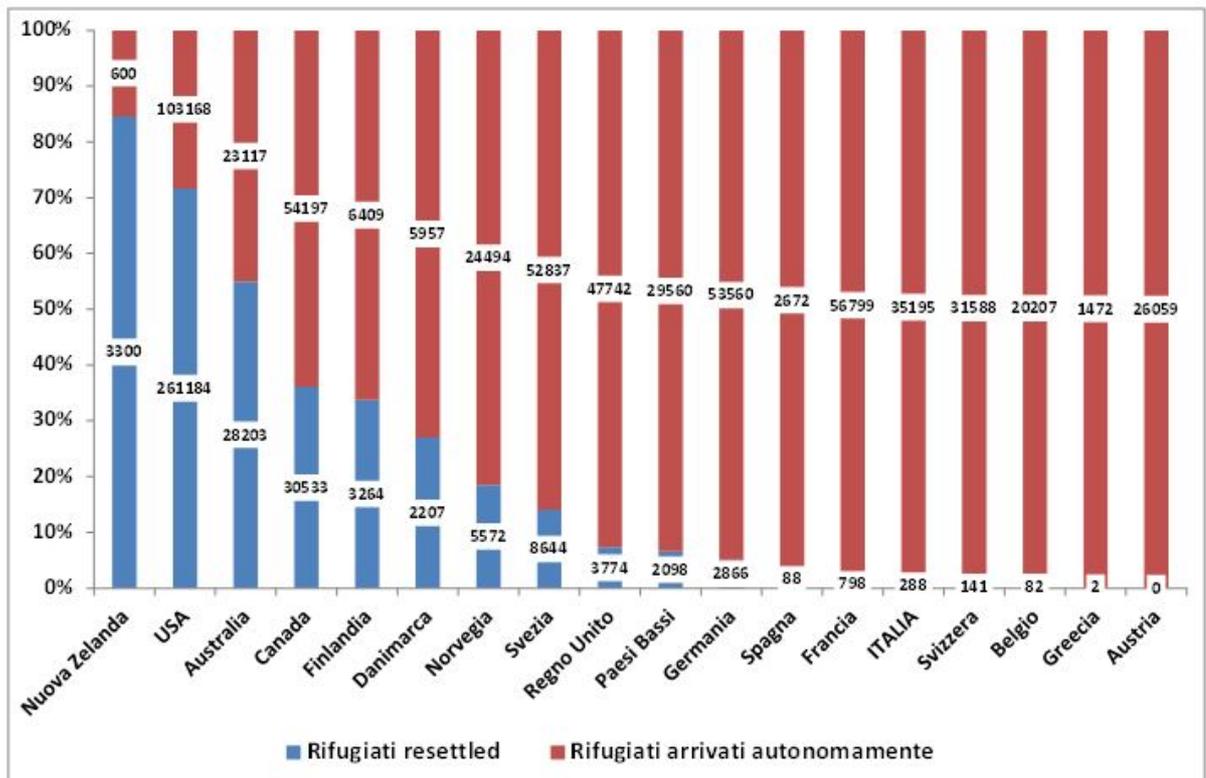
Il grafico sotto riporta il numero totale di rifugiati riconosciuti dai principali paesi Ocse nel periodo 2008-2012, distinguendo tra quelli che sono arrivati "autonomamente" (quindi, nella maggioranza dei casi, irregolarmente) e quelli *resettled*. Per ogni paese, il grafico mostra sia la percentuale corrispondente a ciascun canale di ingresso che i valori assoluti.

La percentuale di asili accordati attraverso programmi di *resettlement* supera il 50 per cento del totale dei rifugiati accolti in Nuova Zelanda (85 per cento), Usa (72 per cento) e Australia (55 per cento), ed è piuttosto elevata anche in Canada (36 per cento), Finlandia (34 per cento) e Danimarca (27 per cento). Gli **Stati Uniti** hanno permesso il *resettlement* nel loro territorio a oltre 260mila rifugiati, seguono l'**Australia** e il **Canada** con circa 30mila rifugiati *resettled* ciascuno. Al contrario, l'Italia si colloca fra i paesi in cui il numero di richiedenti asilo accolti attraverso programmi di *resettlement* è risibile: 288 rifugiati nel periodo 2008-2012, meno del 0,01 per cento dei circa 35mila rifugiati accolti in totale durante lo stesso periodo. Il motivo è semplice: l'Italia **non partecipa**, se non occasionalmente, al programma *dire settlement* dell'Unhcr.

In conclusione, mentre in Italia discutiamo di Europa, scafisti e vaghi progetti di "corridoi umanitari", molti Stati partecipano attivamente ai programmi dell'Unhcr, incluso, ad esempio, quello predisposto per l'emergenza siriana, che vede coinvolte sedici nazioni. Perché l'Italia non prende parte a questi programmi? La risposta più ovvia – "se lo facessimo verremmo sommersi di domande di asilo" – ha una conseguenza importante: ammettere che l'Italia, come molti altri paesi europei, utilizza la difficoltà di raggiungere le nostre coste come **meccanismo di selezione** per limitare le domande, scaricando il costo direttamente sui profughi (e creando il mercato per gli scafisti).

Siamo assolutamente certi che tutti i cittadini e i Governi europei condividano l'obiettivo minimo di evitare in futuro tragedie come quella di Lampedusa. Allora, i nostri governanti dovrebbero riconoscere che queste morti sono anche la conseguenza inevitabile di una **precisa scelta** (o non-scelta) politica e agire di conseguenza, senza attendere la prossima, annunciata tragedia.

**Figura 1 – Rifugiati riconosciuti, per modalità di ingresso (totale 2008-2012)**



Nostra elaborazione su dati Unhcr, Population Statistics Reference Database, United Nations High Commissioner for Refugees.

*Ringraziamo Matteo de Bellis di Amnesty International (London).*

(1) Secondo una stima per difetto, dal 1998 sarebbero circa 20mila le persone morte nel Mediterraneo nel tentativo di raggiungere le coste meridionali dell'Europa (<http://fortresseurope.blogspot.co.uk/p/la-strage.html>).

(2) Entrambe le citazioni sono prese dal Sole-24Ore del 3 ottobre 2013:<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-10-03/lampedusa-papa-vergogna-mobilitano-123003.shtml>

(3) Si veda Fasani et al. (2013) "Immigration Policy and Crime" (<http://www.frdp.org/upload/file/Report%201.pdf>).

(4) Si veda: <http://www.unhcr.org/pages/4a16b1676.html>.

## Quella distanza tutta politica tra Lampedusa e Dublino

Andrea Stuppini, 15.11.2013

*Per anni l'Italia non ha avuto alcuna politica di accoglienza per i richiedenti asilo, mentre verso gli immigrati per motivi economici si è proceduto a colpi di sanatorie. Il regolamento di Dublino era anche la risposta a una sostanziale sottovalutazione del fenomeno. Serve un netto cambiamento.*

### DA DOVE ARRIVANO LE REGOLE DI DUBLINO

Dopo i tragici naufragi avvenuti in ottobre a sud di **Lampedusa**, su questo sito Sergio Briguglio ha individuato alcune possibili modifiche alla normativa sull'**asilo**.

Ma il commento più caustico a quegli avvenimenti è venuto forse dall'*Economist*. L'autorevole settimanale britannico ha scritto che l'Europa spende solo 100 milioni di euro l'anno per finanziare Frontex (l'agenzia europea di controllo delle frontiere) contro i **60 miliardi** di euro l'anno destinati a sostenere la sua **agricoltura**: non volendo importare troppi prodotti agricoli africani, l'Europa si vede poi costretta a **importare** profughi disperati.

La crudezza del paragone potrà non piacere, ma ha il pregio di spostare l'attenzione dell'opinione pubblica (soprattutto italiana) dagli aspetti legislativi della problematica migratoria a quelli economici.

È un fatto che i cambiamenti prodotti dalle primavere arabe e la guerra civile siriana hanno mutato il contesto nel quale si svolgeva da anni il traffico di persone tra le due sponde del **Mediterraneo**.

Uno degli elementi di maggiore difficoltà sul versante dell'accoglienza è sempre stato quello di distinguere tra migranti economici e richiedenti asilo. Che questa distinzione non sia del tutto chiara al cittadino medio è più che comprensibile, ma è bene ricordare ciò che accadde nel 2003: nello stesso anno in cui l'Unione Europea approvava le regole di Dublino II, il Governo italiano promuoveva la più grande **sanatoria** mai vista in Europa, con 650mila regolarizzazioni.

Una contraddizione e una sottovalutazione dello scenario mediterraneo.

La seconda convenzione di Dublino rappresenta in buona sostanza la ritorsione dei paesi anglosassoni nei confronti di Grecia, Spagna e Italia, colpevoli di non approntare quasi alcuna politica di accoglienza dei richiedenti asilo, favorendo il loro transito verso il **Nord Europa**. Il rimedio è l'adozione della regola per la quale è responsabile dell'esame della domanda di asilo il primo paese in cui il profugo arriva. La generosa apertura italiana della valvola degli ingressi per lavoro è comunque proseguita per oltre un decennio (persino nel 2011, incurante della crisi economica è stato presentato un decreto flussi), sottovalutando il fatto che le richieste di asilo pur minoritarie, aumentano e non possono essere eluse.

### DOVE INVESTIRE

Le forze politiche italiane trovano sempre una facile unanimità nel dichiarare che "l'**Europa** deve aiutarci" mentre è quasi vero il contrario: i numeri sono impietosi nel ricordare come l'Italia sia sotto la media europea nell'accoglienza dei richiedenti asilo.

È abbastanza improbabile che i paesi anglosassoni accettino di cambiare le regole di Dublino nel breve periodo, ma quando anche lo fossero, una politica di “*burden sharing*” basata sul numero di abitanti o sulle risorse del Pil vedrebbe sempre l'Italia chiamata a uno **sforzo maggiore**, e non minore, sulla materia.

In realtà, l'invocazione all'Europa va interpretata come richiesta di fermare i flussi attraverso il potenziamento di **Frontex**.

La difficoltosa distinzione tra migranti economici e richiedenti asilo è confermata ad esempio da quanto avviene in Eritrea, dove la crisi economica si somma alla dittatura militare. Mentre l'esplosione demografica africana resta il retroscena comune.

Quindi, se anche nel futuro il Mediterraneo resterà un mare affollato, è necessario attrezzarsi su tutti i versanti: sia con politiche di **prevenzione** in Africa sia migliorando l'accoglienza, modificando la normativa e aumentando le risorse.

Finora le **risorse italiane** sulla materia sono state irrisorie: circa 200 milioni di euro l'anno per i Centri di identificazione ed espulsione (Cie), circa 120 milioni per le politiche per l'asilo (compresi i fondi europei) e 200 milioni per l'accoglienza e l'integrazione nei comuni.

Poco più di 500 milioni rappresentano lo 0,06 per cento della spesa pubblica italiana (nel Regno Unito si spende più o meno la stessa cifra solo per l'assistenza sanitaria ai clandestini).

I primi timidi passi del Governo italiano e dell'Unione Europea sulla materia non vanno affatto ridicolizzati, ma è necessario che agli sforzi per modificare le normative si accompagnino quelli per dotare di **risorse adeguate** sia le politiche di contrasto che di accoglienza, per affrontare uno dei grandi fenomeni del ventunesimo secolo. Sappiamo che in questa fase reperire risorse aggiuntive è quasi impossibile (anche se in questo caso si tratta di cifre minime).

Tuttavia una maggiore sensibilità al tema dell'asilo si potrebbe ottenere anche rinunciando ad **ecreto flussi** per quest'anno (e, di fronte a trecentomila disoccupati stranieri, forse anche per il prossimo) e concentrando le energie in due direzioni: la rimozione dei vincoli residui alla possibilità di lavorare per i richiedenti e lo snellimento delle procedure di **esame delle domande**; tempi di attesa troppo lunghi spesso alimentano un ricorso al “gratuito patrocinio” legale, che in alcuni casi è risultato almeno discutibile.

# Come si garantisce l'accoglienza dei profughi

Sergio Briguglio, 29.10.2013

*Dal Consiglio europeo di fine ottobre sono arrivate affermazioni piuttosto vaghe su immigrazione e asilo. Per trasformarle in misure efficaci, è necessario separare i due problemi ed equilibrare gli sforzi degli Stati membri nell'accoglienza dei profughi. Il rischio di obiettivi di pura facciata.*

## DUE QUESTIONI DIVERSE

Le conclusioni del **Consiglio europeo** del 24 e 25 ottobre contengono alcune affermazioni piuttosto vaghe in materia di **asilo** e **immigrazione**. Il premier Letta ha dichiarato che si tratta di affermazioni "sufficienti rispetto alle aspettative" dell'Italia. Per capire se lo siano rispetto al problema degli sbarchi di profughi e migranti sulle coste dell'Unione europea che si affacciano sul Mediterraneo e dei connessi costi in termini di vite umane occorrerà attendere che quelle affermazioni di principio si traducano in misure precise.

Quali siano le misure auspicabili dipende molto, ovviamente, dall'obiettivo che si intende raggiungere. Possiamo individuare tre obiettivi seri e uno di pura facciata. Il primo di quelli seri è rappresentato dal **separare** il problema dell'asilo da quello dell'immigrazione economica, per evitare che il sistema costruito dagli Stati membri per proteggere chi chiedi asilo crolli sotto la pressione (impropria, ma comprensibilissima) di persone in cerca di accettabili livelli di benessere, ma non bisognose, in senso stretto, di protezione. Per raggiungerlo, si tratta di aprire con coraggio canali di immigrazione legale e, in particolare, istituire la possibilità di **ingresso per ricerca di lavoro** condizionato al possesso di mezzi di sostentamento sufficienti. Si tratta cioè di superare l'idea che il lavoratore straniero possa arrivare nel territorio dell'Unione europea avendo già in mano un contratto di lavoro. Una pretesa di questo genere (assai rassicurante nei confronti dell'opinione pubblica più timorosa) può applicarsi ai lavori altamente qualificati; non certo a quelli a **qualificazione medio-bassa**, per i quali la domanda di manodopera straniera è più forte. Per rispondere ai possibili timori dei cittadini europei, basta osservare come non vi sia niente di realmente rivoluzionario in questa modalità di ingresso, trattandosi, per un verso, della modalità praticata di fatto dai lavoratori immigrati in elusione delle norme attualmente vigenti; per l'altro verso, di una forma un po' più rigida e, quindi, un po' più prudente, del meccanismo che regola l'**immigrazione intra-comunitaria** (ad esempio, quella rumena): se oggi rimandassimo in patria il milione di rumeni che vivono e lavorano in Italia, molte imprese italiane li seguirebbero in Romania.

## L'ACCOGLIENZA DEI PROFUGHI

Il secondo obiettivo serio consiste nell'equilibrare gli sforzi degli Stati membri nell'accoglienza dei profughi – di coloro, cioè, che fuggono da situazioni di violenza. Oggi, la materia è disciplinata dal **regolamento "Dublino"**, giunto alla sua terza versione. È un regolamento nato per assicurare al richiedente asilo che la sua domanda non sia palleggiata all'infinito da uno Stato membro all'altro e per impedire

che lo stesso richiedente possa scegliere liberamente lo Stato membro cui chiedere asilo (cosa che, al tempo della prima versione, avrebbe ingiustamente premiato gli Stati membri più spilorci nei confronti dei profughi e penalizzato quelli più generosi). Il regolamento stabilisce allora i criteri per la determinazione dello **Stato competente** per l'esame della domanda di asilo, che non necessariamente coincide con quello nel cui territorio la domanda è stata presentata: in genere (con alcune eccezioni ininfluenti sul piano numerico), risulta competente lo Stato membro attraverso il quale il richiedente ha fatto ingresso nel territorio dell'Unione Europea. Il sistema ha due difetti: rischia di sovraccaricare gli Stati membri **geograficamente più esposti** al flusso di profughi (al momento, gli Stati meridionali dell'Unione) e ostacola una allocazione efficiente dello stock di profughi, quale quella che si otterrebbe selezionando lo Stato membro competente in base alla ricettività del suo mercato del lavoro o delle reti di sostegno amicale e familiare di cui un dato profugo potrebbe soggettivamente godere.

Una riforma che intenda correggere questi difetti dovrebbe essere accompagnata da un**aperiodica determinazione** della percentuale di profughi che ciascuno Stato membro è tenuto ad accogliere in base alla propria situazione economica (non si può chiedere oggi, per esempio, alla Grecia e alla Germania di essere ugualmente generose) e da meccanismi di compensazione (*burden sharing*) per quegli Stati membri che si trovino ad accogliere una percentuale di profughi superiore a quella loro spettante.

Il terzo obiettivo è rispondere con la capacità enorme dell'intera Unione europea, e non con quella limitatissima di Lampedusa o Malta, ad afflussi contingenti di profughi di intensità straordinaria, generalmente associati a una situazione di guerra o di violenza generalizzata messa in atto dai colpi di coda di un regime dittatoriale in crisi. Rispetto a questo obiettivo, la normativa europea è già adeguata, prevedendo (direttiva 2001/55/Ce) che il Consiglio dell'Unione Europea possa concedere **protezione temporanea** a determinati gruppi di persone, con distribuzione dei profughi tra i vari Stati membri in base alla disponibilità accordata da ciascuno Stato. L'istituzione di un regime di questo tipo potrebbe essere accompagnata (anche in base alle disposizioni della direttiva stessa) dalla creazione di **corridoi umanitari**, ossia da misure di evacuazione dei destinatari della protezione, senza che essi debbano affidarsi a trafficanti e scafisti per raggiungere il territorio dell'Unione europea.

È bene notare come il termine *concedere* non sia usato qui in modo a-tecnico. L'istituzione del regime di protezione temporanea non si pone infatti come una modalità emergenziale per il *riconoscimento del diritto* alla protezione, che resta regolato dalle norme a regime, ma piuttosto come una **misura complementare** a quanto già previsto in relazione al riconoscimento del diritto. È una questione di lana caprina? Niente affatto. Il *diritto* a ottenere protezione quando si fugga da un conflitto o da una situazione di violenza generalizzata è un elemento fondamentale della normativa dell'Unione Europea. Si tratta di un diritto di cui, in linea teorica, potrebbero essere titolari molti milioni di persone. L'Unione Europea può permettersi il "lusso" di riconoscerlo come diritto soggettivamente esigibile (senza che gli Stati membri possano opporre alle corrispondenti richieste dinieghi fondati su considerazioni di sostenibilità economica) perché prevede che la richiesta di protezione possa essere presentata solo sul territorio di uno Stato membro. La limitazione fa sì che siano le **barriere fisiche e politiche** (deserto, mare, paesi terzi

da attraversare ostili ai profughi) che separano l'Europa dai paesi in conflitto a contenere il numero delle richieste di asilo entro limiti di fatto sostenibili. Quando si debba fronteggiare una situazione (quella odierna della Siria, per esempio) che richiede una maggiore apertura, la direttiva prevede che si possa *concedere* una speciale protezione, ma discrezionalmente, nei limiti dettati – appunto – da criteri di sostenibilità. Non si altera, cioè, la modalità di accesso alla procedura di riconoscimento del diritto, consentendo – come alcuni oggi propongono – a quanti ne posseggano i requisiti soggettivi di presentare la richiesta dal proprio paese: se così si facesse, il numero di quanti (giustamente) chiedono sia riconosciuto loro il diritto alla protezione potrebbe andare molto al di là dei livelli ragionevolmente gestibili; il giorno dopo, il diritto verrebbe semplicemente cancellato dalla normativa europea. Allo stesso tempo, l'istituzione del regime di protezione temporanea non deve precludere l'accesso al riconoscimento del diritto per chi giunga, comunque, sul territorio, al di fuori di qualunque corridoio umanitario. Non si tratta, cioè, di far degradare in tutti i casi il *diritto alla protezione* al rango di *interesse legittimo alla protezione*, ma piuttosto quello di sommare al riconoscimento di un diritto difficilmente esigibile la risposta sostenibile a un interesse legittimo potenzialmente assai diffuso.

#### L'OBIETTIVO DI FACCIATA

Al posto dei tre obiettivi seri di cui si è detto finora, è possibile (e, temo, probabile) che la politica europea ne ponga uno solo, di grande effetto, ma di pura facciata: evitare la morte in mare dei "disperati" (per usare un'espressione cara alla retorica dei governanti europei) che cercano di approdare sulle nostre coste. L'obiettivo può essere raggiunto abbastanza facilmente rafforzando le operazioni di **pattugliamento in mare** e stipulando accordi con i paesi della sponda meridionale del Mediterraneo in modo tale da impedire drasticamente che i profughi si imbarchino per raggiungere il territorio dell'Unione europea. La cosa non costa molto ed è facilmente vendibile all'opinione pubblica come misura di carattere umanitario. Deve essere chiaro, però, che non tutela affatto chi sia disposto a morire in mare pur di fuggire dal proprio paese :è come impedire a chi ha un incendio in casa di lanciarsi dal secondo piano.

# I migranti dopo Lampedusa

Maurizio Ambrosini, 12.07.2014

*Anche dopo la visita di Papa Francesco a Lampedusa, sull'accoglienza dei migranti continua a esserci confusione. Bisogna distinguere tra le diverse motivazioni di chi arriva in Italia, tra chi chiede asilo e chi cerca di lavoro. Regolarizzazioni, espulsioni e contraddizioni tra politica e mercato.*

## L'ACCOGLIENZA DEI RIFUGIATI

La visita di Papa Francesco a **Lampedusa** ha avuto il merito di attirare l'attenzione sul dramma dei viaggi della speranza, scuotendo l'anestesia delle coscienze nei confronti delle vittime delle traversate e delle traversie dei superstiti. Forse per un giorno il termine "**clandestini**" è stato rimosso dal discorso pubblico. Molti commenti tuttavia, benché benevoli nei confronti dell'iniziativa papale, hanno seminato fraintendimenti rispetto a problemi già di per sé complicati. Uno dei più frequenti e insidiosi, perché travestito di apparente buon senso, è consistito nella domanda retorica: non si devono porre limiti all'accoglienza?

Proverò a rispondere, argomentando che la risposta discende dalle motivazioni degli sbarcati. Se si tratta di persone che richiedono **asilo**, non il Vangelo ma la nostra **Costituzione** e le convenzioni internazionali che abbiamo siglato ci obbligano ad ascoltarli, a esaminare con attenzione le loro ragioni ed eventualmente ad accoglierli. In nessuno dei testi normativi in materia si prevede che l'obbligo di accoglienza umanitaria cessi una volta superata una certa soglia numerica. In altri termini, abbiamo deciso noi che i diritti umani hanno una **priorità** assoluta: vengono prima della preoccupazione di contingentare l'accoglienza.

Nel caso di persone che arrivano da paesi in guerra, spesso renitenti alla leva, come nel caso eritreo, o di fuggiaschi da sanguinosi conflitti interni, come nel caso somalo, i tassi di accettazione sono molto alti. Minori e donne incinte non possono essere respinti.

Vediamo i dati. Nel 2011 sono state vagliate dalle competenti commissioni territoriali **25.626 domande di asilo**. Di queste solo 2.057 hanno ricevuto pieno accoglimento, con il riconoscimento dello status di rifugiato. Considerando però le altre forme di protezione previste (protezione sussidiaria e protezione umanitaria), si arriva a 10.288 persone accolte nel nostro paese, pari al 40,1 per cento dei richiedenti (ministero dell'Interno, 2012). Nel 2010, le domande vagliate erano state 14.042 e quelle a cui è stata accordata una risposta positiva di vario tipo 7.558 (53,8 per cento). Ne derivano due considerazioni: primo, non siamo sotto l'assalto di un'invasione: nel 2011 la **Germania** accoglieva 572mila rifugiati, l'Italia 58mila, come effetto di tutte le decisioni positive degli anni precedenti. Secondo, le commissioni territoriali non possono essere tacciate di lassismo, ma in ogni caso i tassi di accettazione sono piuttosto elevati. A quel punto, scattano gli **obblighi umanitari**. Si può cercare di ricorrere a fondi europei, si possono coinvolgere istituzioni sovranazionali e altri governi, in modo possibilmente meno goffo di quello tentato dal Governo Berlusconi, ma l'obbligo di accoglienza umanitaria, a volte temporanea, altre volte *pleno iure* non è aggirabile.

## L'ACCOGLIENZA DI CHI CERCA LAVORO

Diverso e più complesso è il caso dei cosiddetti **migranti economici**, ossia coloro che arrivano in cerca di lavoro. Non vale per loro il diritto di asilo. Non esistono Stati, per quanto democratici, che non si dotino di frontiere, sistemi di controllo, procedure di espulsione.

I problemi sono altri, soprattutto quattro. Il primo riguarda le contraddizioni tra politica e mercato. I nostri Governi hanno emanato sette **leggi di sanatoria** in venticinque anni, oltre ad altri provvedimenti minori, certificando il fatto che centinaia di migliaia di datori di lavoro (famiglie e imprese) avevano bisogno del lavoro degli immigrati, anche non autorizzati, al punto da volerli mettere in regola: più di un milione nell'ultimo decennio. Da questo punto di vista, la **crisi** economica ha avuto un impatto molto maggiore delle misure legislative in materia, riducendo drasticamente i nuovi ingressi. E dimostrando, se ce ne fosse bisogno, che i migranti sono attori razionali.

Il secondo problema è quello normativo. Dimentichiamo spesso che un numero crescente di immigrati è cittadino dell'**Unione Europea**: 1.335.000 secondo il Dossier immigrazione del 2012. Questi, anche se teoricamente a certe condizioni possono essere espulsi, il giorno dopo possono rientrare in Italia. O si riformano i trattati europei e si reintroducono le frontiere interne, oppure una parte consistente degli immigrati risulta di fatto inespellibile. Anche in questo caso, siamo noi ad aver deciso che altri valori sono superiori alla limitazione dell'accoglienza.

Il terzo nodo è quello delle **risorse**. Come ha spiegato il 9 luglio a Radio 1 il prefetto Morcone, alto dirigente ministeriale, le **espulsioni** attuate sono in realtà "molto poche", perché sono "**molto costose**", in termini di stanziamenti, personale, mezzi di trasporto, accordi con i paesi di provenienza. La domanda sui limiti dell'accoglienza da un punto di vista pragmatico va convertita in un'altra: quanto siamo disposti a spendere per espellere un maggior numero di immigrati indesiderati? Quanto personale delle forze dell'ordine siamo disposti a distogliere da altri compiti per rimpatriare, in aereo, braccianti moldavi e assistenti domiciliari ecuadoriane senza permesso?

Da qui deriva il quarto problema: occorre fronteggiare le conseguenze della limitazione dell'accoglienza, soprattutto quando si riesce a espellere solo un piccolo numero degli immigrati in condizione irregolare: 2-3 per cento, a seconda delle stime. La Fondazione Rodolfo DeBenedetti ha presentato il mese scorso uno studio in cui non solo dimostra che gli immigrati irregolari hanno una probabilità di essere denunciati per qualche **reato** pari a sedici volte gli stranieri regolari, i cui dati sono allineati con quelli della popolazione italiana, ma anche che i provvedimenti di regolarizzazione hanno una ragguardevole efficacia nel ridurre i tassi di devianza degli immigrati. Ne segue un'altra domanda: quanta criminalità siamo disposti a fronteggiare, e con quali mezzi, allo scopo di limitare l'accoglienza? Non conviene regolarizzare, anziché lasciare che gli immigrati non autorizzati rimangano ai margini della società?

I pensosi cultori della limitazione dell'accoglienza dovrebbero dare una risposta a queste domande. Altrimenti, occorre cercare altre strade per costruire un sistema ragionevole di regolazione della mobilità attraverso le frontiere.

## Cittadini si diventa

Andrea Stuppini, 12.03.2013

*La riforma della cittadinanza per i minori stranieri è stata inserita negli otto punti di governo del Pd. Due i problemi principali: difficile concepire un impianto di "ius soli" puro e arduo separare la normativa per i minori da quella per gli adulti. Ecco come funziona negli altri paesi europei.*

### CITTADINANZA PER I MINORI

Inserita negli otto punti di governo del Partito democratico, della riforma della cittadinanza per i **minori stranieri** si discute già da tempo in Italia, grazie anche alla proposta di legge popolare "L'Italia sono anch'io".

Sul tema non esiste una normativa comune europea e i problemi da considerare sono essenzialmente due: un impianto di "ius soli" puro non esiste praticamente in nessun paese europeo; ma, soprattutto, è arduo separare la normativa per i minori da quella per gli **adulti**.

Vediamo allora qual è la situazione nei principali paesi europei.

#### FRANCIA

Un minore, seppur di nazionalità francese, diventa cittadino solo a **diciotto anni**, quando acquisisce la pienezza dei suoi diritti civili e politici.

La cittadinanza può essere acquisita **per filiazione** (jus sanguinis): è francese il figlio, legittimo o naturale, nato in Francia quando almeno uno dei due genitori vi sia nato, qualunque sia la sua cittadinanza. Ed è francese, per filiazione, anche il minore adottato da un francese.

La cittadinanza può essere acquisita anche **per nascita** (jus soli). Ogni bambino nato in Francia da genitori stranieri (legge del 16/3/1998) acquisisce automaticamente la cittadinanza francese al momento della maggiore età se, a quella data, ha la propria residenza in Francia o vi ha avuto la propria residenza abituale durante un periodo, continuo o discontinuo, di almeno cinque anni, dall'età di undici anni in poi. L'acquisizione automatica può essere anticipata a sedici anni dallo stesso interessato; o può essere reclamata per lui dai suoi genitori a partire dai tredici anni e con il suo consenso, nel qual caso il requisito della residenza abituale per cinque anni decorre dall'età di otto anni.

Per gli adulti, si può richiedere la cittadinanza francese dopo cinque anni di soggiorno.

Per chi ha compiuto e ultimato due anni di studi in un istituto di istruzione universitaria francese o ha reso importanti servizi allo Stato, il criterio della residenza viene ridotto a due anni.

Il **matrimonio** con un cittadino francese consente di ottenere la cittadinanza dopo due anni di residenza e di vita comune.

Possono essere naturalizzati gli stranieri incorporati nelle forze armate francesi, chi abbia reso dei servizi eccezionali allo Stato o lo straniero la cui naturalizzazione presenti per la Francia un interesse eccezionale.

La naturalizzazione può inoltre essere concessa a chi abbia lo status

di **rifugiato** concessogli dall'Ufficio francese di protezione dei rifugiati e degli apolidi (Ofpra). In ogni caso è richiesta la maggiore età dell'interessato.

La cittadinanza francese è aperta a qualunque straniero o apolide che contragga matrimonio con un cittadino o una cittadina francese, dopo il termine di quattro anni dal matrimonio se lo straniero dimostra una residenza effettiva e non interrotta in Francia, per tre anni consecutivi.

## GERMANIA

Dal 1° gennaio 2000 acquisiscono automaticamente la cittadinanza tedesca non solo i figli di cittadini tedeschi, ma anche i figli di stranieri che **nascono** in Germania (ius soli), purché almeno uno dei genitori risieda abitualmente e legalmente nel paese da almeno **otto anni** e goda del diritto di soggiorno a tempo indeterminato; o, se cittadino svizzero, sia in possesso di un permesso di soggiorno.

Un bambino di genitori ignoti che viene trovato in territorio tedesco è considerato figlio di cittadini tedeschi fino a prova contraria. I bambini che divengono cittadini tedeschi in base al principio del luogo di nascita acquisiscono contemporaneamente anche la nazionalità dei genitori stranieri.

Dal compimento della maggiore età hanno cinque anni di tempo per dichiarare la loro volontà di mantenere la nazionalità tedesca o quella del paese d'origine dei genitori. La cittadinanza tedesca si acquisisce anche attraverso l'adozione da parte di un cittadino tedesco. Il diritto si estende anche ai suoi discendenti.

Per tutti coloro che non sono tedeschi per diritto di nascita, ma che vogliono diventarlo perché stabilirsi in Germania, la naturalizzazione non avviene in modo automatico, ma previa un'apposita richiesta da parte dell'interessato. Rientrano in questa fattispecie gli stranieri **residenti stabilmente** e regolarmente in Germania, i coniugi stranieri di cittadini tedeschi e i figli minori. In questi casi occorre dimostrare la residenza stabile sul suolo tedesco per un periodo di otto anni.

## GRAN BRETAGNA

Se al momento della nascita i genitori non sono cittadini britannici, la persona nata nel **territorio del Regno Unito** ha titolo a richiedere il riconoscimento della cittadinanza nei casi seguenti:

- se uno dei **genitori** diviene successivamente cittadino britannico o si stabilisce nel Regno Unito; il figlio però deve farne espressa richiesta entro il limite dei diciotto anni di età;
- se il richiedente ha vissuto nel Regno Unito per i **dieci anni** successivi alla nascita, non assentandosi per più di novanta giorni.

Il coniuge straniero di un cittadino britannico può conseguire la cittadinanza dopo aver vissuto legalmente e in modo continuativo per almeno un triennio nel Regno Unito, purché sia in possesso dei requisiti prescritti per la naturalizzazione, personali e "residenziali". Oltre alla maggiore età e alle necessarie condizioni di salute mentale e di onorabilità, l'aspirante cittadino deve comprovare la propria **residenza** nel Regno Unito e di avervi soggiornato, in modo legittimo e continuativo, nei tre anni precedenti.

La legislazione disciplina i casi di acquisto della cittadinanza britannica da parte della

persona non nata sul suolo nazionale con norme specifiche previste per casi particolari.

Per l'acquisizione della cittadinanza al di fuori del matrimonio, il richiedente, oltre al possesso dei requisiti personali, deve dimostrare di essersi stabilito nel Regno Unito da almeno un anno e di avervi vissuto regolarmente per i cinque anni precedenti, senza rilevanti interruzioni.

## OLANDA

La procedura di opzione è stata introdotta dalla legge sulla cittadinanza del 19 dicembre 1984 ed è riservata in particolar modo agli immigrati di **seconda generazione**; consiste nella semplice sottoscrizione di una dichiarazione unilaterale, che peraltro non comporta necessariamente la rinuncia alla cittadinanza originaria. La legge del dicembre 2000, entrata in vigore nel 2003, ha ulteriormente ampliato le categorie di persone che possono usufruire della procedura: è stata estesa, ad esempio, agli immigrati di seconda generazione che risiedono legalmente in Olanda dall'età di quattro anni. I tempi sono di solito piuttosto rapidi: dalla presentazione della dichiarazione all'ufficio comunale di zona alla concessione finale della cittadinanza, passano circa tre mesi.

Il requisito generale per ottenere la naturalizzazione è **risiedere** in Olanda legalmente e in modo continuativo per almeno cinque anni, periodo che può essere ridotto nei casi di coniugi di cittadini olandesi, di persone nate in Olanda, di stranieri a cui è stato concesso asilo e di individui di alcune nazionalità.

Una volta trascorsi i cinque anni, per ottenere la naturalizzazione, i candidati devono superare un esame.

## SPAGNA

In Spagna gli immigrati maggiorenni possono ottenere la cittadinanza dopo dieci anni di **soggiorno regolare**. Fanno eccezione i cittadini ispano-americani e i filippini per i quali sono sufficienti due anni di soggiorno regolare.

Per coloro che sono **nati in Spagna**: un anno di residenza. Stesso requisito anche per coloro che sono **sposati** con un cittadino spagnolo da almeno un anno e non sono separati legalmente o di fatto.

Il requisito è sempre **un anno** di residenza anche per coloro che sono, o sono stati, soggetti legalmente alla tutela, alla custodia o all'affidamento di un cittadino o di un ente spagnolo per due anni consecutivi. Così come per i vedovi o le vedove di uno spagnolo o di una spagnola, se alla morte del coniuge non vi era separazione legale o di fatto.

Per coloro che sono stati riconosciuti come rifugiati politici invece il requisito sale a cinque anni di residenza.

Nel caso in cui la filiazione o la nascita in Spagna siano accertati dopo il compimento del diciottesimo anno di età, l'interessato non acquista automaticamente la cittadinanza spagnola d'origine, ma ha due anni di tempo per optare in tal senso.

## Stranieri verso l'integrazione ? A parole

Sergio Briguglio, 08.01.2013

*La regolarizzazione di 130 mila lavoratori stranieri impiegati in nero è l'unico provvedimento di rilievo del Governo Monti. Che surclassa il Governo precedente più per le molte cose negative non fatte che per le poche positive fatte. Sulle politiche per le minoranze rom e sinti, la UE apprezza ma con riserva.*

Per quanto riguarda la politica relativa ai **cittadini stranieri** e alle minoranze etniche, nell'auto-analisi del Governo vengono indicate due linee di azione. La prima riguarda l'immigrazione, con il passaggio da una politica di emergenza a una politica di **integrazione**. Gli interventi realizzati in questo ambito, così come elencati nel documento, appaiono di rilievo assai modesto, se si fa eccezione per la regolarizzazione di circa **130 mila lavoratori** stranieri impiegati in nero. All'eliminazione dell'imposta di bollo del 2 per cento sulle rimesse degli immigrati irregolari si è accompagnata l'istituzione del contributo di circa 100 euro per ogni **rinnovo del permesso** di soggiorno (eredità del Governo precedente, ma mantenuta e resa efficace sotto il Governo Monti). L'attuazione della direttiva sulle sanzioni contro i datori di lavoro nero era atto dovuto. Le azioni nel campo dei rapporti con le comunità religiose sono importanti, ma non tali da incidere sulla vita degli stranieri in Italia. Nulla è stato fatto per migliorare la situazione degli stranieri di seconda generazione, punto nodale della politica di integrazione. La seconda linea di azione riguarda le **minoranze rom**, sinti e caminanti (usualmente e impropriamente indicati come "nomadi"). L'approvazione della strategia nazionale di inclusione (in adempimento di richieste della Commissione UE) ha sicuramente alzato il livello della discussione sulla condizione di queste minoranze, con un'attenzione speciale ai problemi della sistemazione alloggiativa, dell'inserimento scolastico, della formazione professionale, del lavoro e della tutela della salute. La Commissione UE ha apprezzato il piano, ma ne ha criticato la mancanza di **obiettivi quantitativi** precisi e di identificazione delle risorse necessarie. Complessivamente, il Governo Monti surclassa il Governo precedente, nel confronto su questi temi, più per le molte cose negative non fatte che per le poche positive fatte.

## Immigrazione: ecco le cose da fare

Sergio Briguglio, 10.09.2012

*Anche una revisione del Testo unico sull'immigrazione ristretta al capitolo dell'integrazione potrebbe rivelarsi molto utile nel nostro paese. Ecco un elenco delle misure che potrebbero essere adottate.*

### STABILIZZAZIONE DEL SOGGIORNO

- Istituire (con legge) un **permesso di soggiorno nazionale** a tempo indeterminato, con attribuzione degli stessi diritti previsti per il permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo (ad eccezione della libertà di circolazione di lungo periodo in altri Stati membri), per diverse categorie che meritino stabilità; in particolare,
  - minori stranieri che siano nati in Italia da genitori stabilmente inseriti o che, a prescindere da condizioni di reddito e regolarità di soggiorno dei genitori, abbiano completato in Italia un ciclo scolastico o un periodo prolungato di soggiorno (ossia, quei minori per i quali un legislatore al passo con i tempi prevederebbe l'acquisizione automatica della cittadinanza);
  - stranieri che abbiano dato prova di alto livello di integrazione (per esempio: buona conoscenza della lingua, meriti particolari, etc.);
  - studenti universitari che abbiano conseguito laurea o dottorato con risultati particolarmente brillanti.
- Prevedere (con legge), per gli **studenti universitari**, il rilascio di un permesso di durata non inferiore a quella del corso di laurea intrapreso (anziché, come oggi è previsto, un permesso da rinnovare ogni anno), con possibilità di revoca nel caso in cui vengano meno i requisiti richiesti per il soggiorno.
- Prevedere (con circolare, ai sensi di art. 5 co. 6 Dlgs 286/1998) il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari a chi, privo di altro permesso, agisca in giudizio per la **tutela di un diritto**. In mancanza di una previsione del genere, la parità di trattamento con il cittadino in relazione alla tutela giurisdizionale resta, per molti stranieri, pura teoria.
- Chiarire (con circolare) che, all'infuori dei casi esplicitamente previsti dalla normativa, il **permesso Ce** per soggiornanti di lungo periodo può essere richiesto, in presenza dei requisiti, dal titolare di qualunque permesso di soggiorno, inclusi, per esempio, i permessi rilasciati in corrispondenza a ingressi per lavoro al di fuori delle quote o per assistenza del minore.
- Dare attuazione (con circolare) alla disposizione di cui all'art. 5 co. 9 Dlgs 286/1998, che prevede la possibilità generale di conversione del permesso, quando lo straniero sia in possesso dei requisiti previsti per un permesso di soggiorno diverso da quello posseduto.

## MINORI

- Prevedere (con legge) che per il minore che viva in Italia con genitori irregolarmente soggiornanti possa essere richiesto, dai servizi sociali del comune o dall'autorità scolastica, un **permesso per minore età**, con esplicito divieto di segnalazione di elementi relativi alla posizione dei familiari del minore all'autorità di pubblica sicurezza o all'autorità giudiziaria (in analogia con il divieto di segnalazione dello straniero che ricorra a prestazioni sanitarie). In mancanza di una tale previsione, paradossalmente, il minore in questa condizione finisce per essere meno tutelato del minore non accompagnato.
- Chiarire (con circolare, nello spirito di quanto affermato da circolare ministero dell'Interno 7/8/2009) che non può essere richiesta l'**esibizione** del permesso di soggiorno né del minore né del genitore per l'accesso, oltre che alla scuola primaria e alla scuola secondaria di primo grado, anche

- all'asilo nido;

- alla scuola dell'infanzia;

- alla scuola secondaria superiore e alla formazione professionale, anche oltre i dieci anni di scolarizzazione e i sedici anni di età, fino al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale;

- ai servizi e alle provvidenze finalizzati a promuovere il diritto all'istruzione e alla formazione (libri, mense, trasporto ecc.).

- Consentire (con legge), anche dopo il compimento della **maggior età**, con eventuale rilascio di un permesso di soggiorno, il completamento del percorso di istruzione o formazione intrapreso durante la minore età, incluso il conseguimento del titolo finale. La normativa nazionale attuale, che garantisce la frequenza scolastica anche al minore straniero privo di permesso di soggiorno, non estende la copertura fino all'esame di maturità, quando questo venga sostenuto dopo il compimento della maggior età.

## DIRITTI CIVILI

- Chiarire (con circolare, coerente con l'orientamento nettamente prevalente della giurisprudenza di merito e con le indicazioni date dalla Corte Costituzionale) che lo straniero regolarmente soggiornante abilitato a svolgere attività lavorativa accede al lavoro alle dipendenze della **pubblica amministrazione** in condizioni di parità con il cittadino dell'Unione Europea. In attesa di una riforma della legge sulla cittadinanza, questa misura spazzerebbe via almeno gli intralci che precludono, *contra legem*, ai giovani della seconda generazione la partecipazione ai concorsi pubblici.
- Chiarire (con circolare, coerente con le numerose sentenze della Corte Costituzionale) che le disposizioni di cui all'art. 80 co. 19 legge 388/2000, che

limitano l'accesso alle prestazioni di **sicurezza sociale** di carattere non contributivo (per esempio: assegno di invalidità) ai soli titolari di permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo, devono ritenersi non più applicabili, anche con riferimento alle misure assistenziali non ancora esplicitamente considerate dalla Corte.

- Chiarire (con circolare, coerente con la giurisprudenza recente) come l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli, previsto da art. 65 legge 448/1998, spetti anche al titolare di permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo, non essendo stata prevista, in sede di attuazione della direttiva 2003/109/Ce, alcuna deroga esplicita al principio di parità di trattamento in materia di assistenza sociale con riferimento a tale assegno.

## RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

- Chiarire (con circolare, in applicazione del principio del superiore interesse del minore) come la mancata verifica dei **requisiti economici** normalmente previsti per il ricongiungimento non deve comportare il diniego del nulla-osta nei casi in cui questo costringa il figlio minore a vivere in patria in condizioni economiche più disagiate di quelle che gli verrebbero assicurate in Italia e/o gli impedisca di godere del diritto all'unità familiare.
- Agevolare, anche in mancanza della documentazione ordinariamente prevista, il rilascio del visto e l'effettuazione del viaggio, quando si tratti di familiari di destinatario di protezione internazionale (soprattutto se minori), e includere (con legge), tra i familiari che possono beneficiare del ricongiungimento, quanti dipendano dal titolare della protezione internazionale per il proprio mantenimento (per esempio: genitori a carico che vivano in patria, in condizioni di indigenza, con figli minorenni, o figlio maggiorenne con gravi problemi di salute, ma non totalmente invalido).

## CITTADINANZA

- Correggere (con legge) la definizione di **residenza legale**, ai fini dell'applicazione della legge sulla cittadinanza, da quella oggi vigente (*soggiorno legale e iscrizione anagrafica*) al semplice *soggiorno legale*. Con l'attuale definizione, il percorso verso l'acquisto della cittadinanza è spesso irrimediabilmente ostacolato da cancellazioni anagrafiche o da ritardi nell'iscrizione, spesso dovuti a inessenziali difetti di comunicazione tra lo straniero e l'ufficio di anagrafe.
- Eliminare (con circolare) il **requisito di reddito** dal novero di quelli presi in esame ai fini della naturalizzazione (va mantenuto invece quello di affidabilità fiscale, se applicabile). Questo allenterebbe di molto, anche in mancanza di una riforma della legge 91/1992, gli ostacoli incontrati dai giovani di seconda generazione rispetto all'acquisizione della cittadinanza.

## Dieci anni di Bossi-Fini

Andrea Stuppini, 17.07.2012

*Nel luglio 2002 il Parlamento approvava la legge Bossi-Fini. Dieci anni dopo, insieme al più recente "pacchetto sicurezza" lascia un'eredità pesante. Il suo obiettivo non era quello di frenare gli ingressi, bensì di ridurre la permanenza sul territorio dei lavoratori immigrati. Tanto che oggi è previsto un sistema di crediti e debiti che può portare anche alla revoca del permesso di soggiorno. L'esatto contrario di quanto suggerito dall'Unione Europea: politiche di integrazione per chi è già all'interno di un paese, con flussi di ingresso più contenuti.*

Proprio dieci anni fa, nel luglio del 2002, il Parlamento italiano approvava la **legge sull'immigrazione**, n. 189/2002 (cosiddetta legge "Bossi-Fini"), mentre la legge sulla cittadinanza (n. 91/1992) risale addirittura a vent'anni fa.

### TRA DECRETI FLUSSI E SANATORIE

La questione migratoria era centrale nell'agenda delle forze politiche che vinsero le elezioni politiche del 2001 e la stesura della legge 189 fu anche accelerata dalla tragedia dell'11 settembre, ma l'obiettivo non era quello di frenare gli ingressi (che avrebbe scontentato gli imprenditori), bensì di ridurre la **permanenza sul territorio**, sulla falsariga del *Gastarbeiter* tedesco, che favoriva il modello del lavoro stagionale. In una economia globalizzata e soggetta a contrazione della ciclicità, mentre sta mutando rapidamente il rapporto tra economie avanzate e paesi in via di sviluppo, risulta estremamente difficile per ogni paese prevedere quale sarà la quota di immigrazione circolare e quale quella destinata a divenire stabile.

La legge Bossi-Fini ha previsto l'obbligo del contratto di soggiorno, ha eliminato la figura dello sponsor, ha promosso la formazione all'estero e ha dimezzato la durata dei permessi di soggiorno e i tempi di ricerca di un nuovo lavoro dopo la disoccupazione, rispetto alla Turco-Napolitano (legge 286/1998). Eppure, dieci anni dopo, la maggioranza degli indicatori sembra testimoniare una prevalenza della **stabilizzazione**.

Non è difficile capire perché.

Il punto chiave di regolazione annuale degli ingressi, il cosiddetto **decreto flussi**, non è stato modificato, anzi è stato fatto funzionare generosamente. Gli allargamenti dell'Unione Europea, soprattutto l'ingresso della Romania nel 2007, hanno fatto il resto.

Da quando, nel 1998, è stato istituito il decreto flussi, i governi che si sono succeduti fino a oggi hanno programmato annualmente ingressi per lavoro stagionale, per lavoro autonomo e subordinato e hanno effettuato tre sanatorie.

Nei quattordici anni di vigenza della normativa significano oltre **tre milioni** di autorizzazioni di ingresso suddivise in più di 750mila stagionali, in 1 milione e 350 mila quote di ingresso per lavoro autonomo e subordinato e 1 milione e 150 mila frutto delle tre regolarizzazioni del periodo. Anche escludendo gli stagionali si tratta dei numeri più elevati all'interno dell'Unione Europea.

Forse non tutti sanno che i governi di centrodestra hanno promosso l'ingresso del 72 per cento dei lavoratori stagionali (coerentemente con la logica dell'immigrazione circolare) ma anche del 62 per cento delle altre due tipologie, teoricamente conformi

a una immigrazione più stanziata.

Coloro che hanno denunciato “l’invasione” delle case popolari, degli ospedali e delle scuole pubbliche sono gli stessi che hanno allargato la valvola dei flussi di ingresso, e hanno eliminato le poche risorse nazionali per le politiche di integrazione (2008) e in alcuni casi quelle regionali (Piemonte e Friuli) e comunali (in tante realtà della Lombardia e del Veneto).

## IL FALLIMENTO DELLA STAGIONE DELLE ORDINANZE

L’esperienza dei paesi che hanno gestito il processo migratorio nei decenni precedenti e le indicazioni dell’Unione Europea dopo il Consiglio di Tampere (1999) vanno nella direzione di consigliare **flussi moderati** di ingresso e di concentrare gli sforzi su politiche di integrazione che debbono assicurare ai lavoratori stranieri e alle loro famiglie piena parità di diritti e doveri rispetto agli autoctoni; e avere come logico sbocco finale quello della **cittadinanza** per coloro che decideranno di restare definitivamente.

Le direttive europee sui lungo-soggiornanti, sui ricongiungimenti familiari e sull’antidiscriminazione hanno fornito una cornice chiara.

Non a caso la Francia (2005) e la Germania (2007) hanno definito per la prima volta compiuti piani nazionali per l’integrazione. In particolare, il piano tedesco insiste molto sulla bi-direzionalità dell’integrazione come sforzo reciproco di adattamento. Al contrario, dopo la vittoria elettorale del 2008, in quella che possiamo definire la seconda fase delle politiche del centrodestra sulla materia, si è insistito sul solito copione.

È il cosiddetto “**pacchetto sicurezza**” (legge 125/2008) che ha fornito le basi giuridiche per alcune centinaia di ordinanze (788 tra l’estate del 2008 e quella del 2009) di sindaci di comuni settentrionali, volte a contrastare le fasce più povere dell’immigrazione e successivamente a ostacolare l’accesso ai servizi e a varie forme di sostegno economico per la maggioranza degli immigrati. “Bonus bebè” riservati ai figli di italiani, dieci (ma anche quindici o venti) anni di residenza in un comune per avere accesso alle graduatorie delle case popolari, limitazioni ai “phone center”, impronte digitali ai bambini rom e così via.

In generale, i mezzi di informazione hanno dato ampio risalto a questo tipo di provvedimenti all’atto della loro emanazione, senza però seguirne l’iter o monitorarne i risultati. In realtà molti dei provvedimenti sono poi stati **abrogati** dalla magistratura. Numerosi ricorsi sono stati presentati e vinti dagli avvocati dell’Associazione studi giuridici sull’immigrazione (Asgi) e alcune ordinanze sopravvivono solo in assenza di ricorsi, soprattutto nei comuni più piccoli.

Uno dei motivi del fallimento della stagione delle ordinanze è proprio da ricercarsi nell’accresciuta stabilità del fenomeno migratorio: tra cittadini comunitari e lungo soggiornanti (cioè possessori del permesso di soggiorno Ce di lungo periodo, che si può richiedere dopo cinque anni), oggi oltre la metà degli immigrati è già titolare di un **status giuridico forte**, che non può essere discriminato nell’accesso ai servizi di welfare, secondo la direttiva europea 109/2003.

I decreti attuativi del “pacchetto sicurezza” hanno poi stabilito l’obbligatorietà di un esame di italiano al livello “A2” (corrispondente alla terza elementare) per ottenere il permesso per lungo residenti (e questo è coerente con l’impostazione comunitaria),

ma pure il cosiddetto “accordo di integrazione” con un sistema di crediti e debiti che potrà portare anche alla revoca del permesso di soggiorno.

Un simile sistema (incongrua imitazione della patente a punti) non esiste in nessun paese, poiché il “sistema a punti” in vigore in Australia e Canada e allo studio in altri paesi anglosassoni, serve appunto a selezionare gli arrivi sulla base della professionalità, dell’età, dei legami parentali e della conoscenza dell’inglese *prima* dell’ingresso nel paese e non già a complicare la vita a chi già sta lavorando.

La “Bossi-Fini” e il “pacchetto sicurezza” lasciano una pesante eredità, aggravata dalla **crisi economica**. Molte cose dovranno essere cambiate, ma l’equilibrio tra flussi di ingresso e percorsi di integrazione è ancora tutto da trovare.

Si può solo sperare che la nuova legislatura politica che inizierà tra pochi mesi, riesca ad affrontare il tema dell’immigrazione con più serenità delle precedenti.

## Dove gli immigrati fanno bene all'economia

Xavier Chojnicki e Lionel Ragot, 02.05.2012

*L'immigrazione è un tema caldo nella campagna elettorale delle presidenziali francesi. Ma se si guardano i dati, la Francia con i suoi 200mila ingressi l'anno è uno dei più chiusi tra i paesi avanzati. Eppure, non sono pochi i francesi che imputano le difficoltà a trovare lavoro proprio agli stranieri. Secondo gli economisti, invece, l'immigrazione non ha evidenti effetti negativi né sull'occupazione, né sul livello dei salari. E non sarà certo l'irrigidimento della politica migratoria che permetterà di risolvere i problemi di deficit di bilancio o di previdenza del paese.*

È proprio vero che in **Francia** si sta verificando una massiccia **immigrazione** legalizzata, come hanno sostenuto alcuni candidati nella campagna elettorale per il primo turno delle presidenziali? Nel 2008 il paese contava **5,2 milioni** d'immigrati, che corrisponde all'8,7 della sua popolazione (al 10,6 se si calcolano anche i francesi nati all'estero). Attualmente sono circa 200mila i cittadini stranieri che ogni anno si stabiliscono in Francia.

### PERCHÉ IN FRANCIA SI DISCUTE DI IMMIGRAZIONE

La cifra equivale press'a poco alla popolazione di una città francese di medie dimensioni, come Rennes per esempio, vale a dire allo 0,31 per cento (o 3,1 per mille come direbbero i demografi) della popolazione totale. Tanto per fare un paragone, la Germania, nel 2010, ha accolto sul suo territorio più di 800mila emigranti (è il numero degli ingressi sul suolo tedesco, non quello del saldo migratorio; ed è questa cifra che deve essere paragonata ai 200mila della Francia). Con un tasso d'immigrazione di questo tenore la Francia finisce con l'essere uno dei paesi **più chiusi** dell'Oecd; solo il Giappone, ben noto per essere ermetico, ha un tasso più basso.

In compenso, registriamo sì 200mila ingressi, ma anche un numero elevato di trasferimenti di francesi all'estero e soprattutto di stranieri che ripartono. Nel 2010 il **saldo migratorio** (differenza annuale tra gli ingressi nel territorio e le uscite) era di circa 75mila persone. Il saldo era quindi dell'1,2 per mille, vale a dire due volte meno di quello registrato in Francia negli anni Sessanta; imparagonabile, poi, con quello di alcuni paesi come la Germania (10 per mille agli inizi degli anni Novanta), la Gran Bretagna o gli Stati Uniti (5 per mille), per non parlare dei tassi spagnoli dei primi anni Duemila (15 per mille tra il 2005 e il 2007). Non ci sembra quindi proprio il caso di parlare d'invasione migratoria.

Si può imputare agli immigrati l'aumento della **disoccupazione** e il mancato aumento dei salari, in particolar modo di quelli dei lavoratori non qualificati? È questo il problema di cui si discute oggi. L'istituto di sondaggi Ipsos ha rilevato, nell'agosto 2011, che il **41 per cento dei francesi** ritiene che gli immigrati siano la causa della loro difficoltà nel trovare lavoro. Invece, gli economisti sostengono (quasi unanimemente, una volta tanto) che l'immigrazione non ha evidenti effetti negativi né sull'occupazione, né sul livello dei salari dei cittadini. E ciò perché l'arrivo di nuovi immigrati non si traduce automaticamente in una suddivisione dei posti di lavoro esistenti tra questi ultimi e gli autoctoni, come se la stessa torta dovesse essere

divisa in fette molto più piccole, per l'arrivo di nuovi invitati.

Per dirla in parole semplici, l'immigrazione spesso è equiparata a uno **shock di offerta** sul mercato del lavoro: in teoria, cioè, provocherebbe una pressione al ribasso sui salari, perché vi è eccessiva offerta di mano d'opera dello stesso livello. Quando esistono rigidità salariali (per esempio il salario minimo), la pressione al ribasso finirebbe con l'influire sull'aumento della disoccupazione. Ma questo tipo di ragionamento semplicistico offre una visione solo parziale di una realtà ben più complessa.

Innanzitutto, l'immigrazione agisce sicuramente sull'offerta di lavoro, ma agisce in egual modo sulla domanda. Gli immigrati contribuiscono ad aumentare la **domanda finale** di beni e servizi, il che stimola la produttività e quindi la domanda di mano d'opera. Un recente studio delle Nazioni Unite mostra che l'aumento dell'1 per cento di popolazione attiva, proveniente dall'immigrazione, aumenta in pari misura il Pil. In secondo luogo, l'attività degli immigrati è **complementare** a quella degli autoctoni e non sostitutiva. Per convincersene, basta esaminare la forte concentrazione di lavoratori immigrati in determinate attività (pulizia, ristorazione, servizi alberghieri, edilizia, e così via).

Inoltre lo stock di capitale non è un dato fisso e che i settori economici che assorbono l'immigrazione adattano progressivamente i loro mezzi di produzione e le loro infrastrutture all'arrivo di nuovi lavoratori. Ciò spiega, ad esempio, perché il ritorno di 900mila rimpatriati dall'Algeria, in seguito alla firma degli accordi di Evian del 1962, ha avuto - nei dipartimenti interessati dal fenomeno - un impatto molto limitato sul funzionamento del mercato del lavoro.

## LA QUESTIONE DEL WELFARE

Si dice anche che l'immigrazione sarebbe un **ardello notevole** per le finanze pubbliche. Questa idea si fonda sull'impressione generalizzata che l'immigrato sia meno istruito e qualificato dei cittadini nativi, che sia spesso senza lavoro e con tanti figli. Benché non si tratti di un'impressione del tutto errata, l'asserzione che l'immigrato possa incidere sulle finanze pubbliche manca di buon senso. Dalle analisi emerge che, anche se gli immigrati usufruiscono considerevolmente delle misure di previdenza sociale in alcuni settori (famiglia, alloggio, disoccupazione e assistenza) e anche se i loro contributi alle finanze pubbliche sono mediamente inferiori a quelli degli altri cittadini, non rappresentano tuttavia un vero costo per le finanze pubbliche. Ciò si spiega con la nostra struttura previdenziale per fasce d'età. Il nostro **sistema di previdenza** sociale è ascendente, cioè gli attivi pagano per gli inattivi, vale a dire i pensionati. I due settori della previdenza di cui usufruiscono maggiormente le persone anziane sono la sanità e il sistema pensionistico: assorbono, già ora, l'80 per cento della spesa sociale del paese. Gli immigrati sono, invece, per lo più raggruppati nelle fasce di età attiva: il 55 per cento è tra i **25 e i 55 anni**. In conclusione, il fatto che gli immigrati siano soprattutto presenti in quelle categorie che pagano più di quanto percepiscono va a controbilanciare l'eventuale sovraccosto di determinati settori della previdenza sociale.

Ma, si potrebbe obiettare che questi immigrati, che ora sono nel pieno delle loro forze, invecchieranno e peseranno quindi sul bilancio. Certo, ma bisogna riflettere che i loro figli, attualmente a carico delle finanze pubbliche, cresceranno e a loro volta lavoreranno. Ciò che importa, insomma, è il contributo che gli immigrati e i loro

discendenti daranno durante il loro ciclo vitale. Se quindi si proietta nei decenni futuri l'attuale politica migratoria e si considera che il 70 per cento dei nuovi arrivati ha meno di 30 anni, il bilancio dinamico delle finanze pubbliche è leggermente positivo, grazie all'apporto costante di individui che sono nell'età attiva. Non è certo l'irrigidimento della politica migratoria che permetterà di riassorbire i problemi di deficit del bilancio della Francia, né tantomeno quelli concernenti la previdenza sociale.

Manca decisamente il buon senso quando si affronta il problema dell'impatto economico dell'immigrazione. I pareri degli economisti sono inequivocabilmente unanimi: l'immigrazione non rappresenta un costo per l'economia francese. Con ciò non vogliamo affermare che potrebbe risolvere i problemi economici relativi all'invecchiamento della popolazione. La vera posta in gioco dell'immigrazione non riguarda il settore economico, bensì quello politico e identitario.

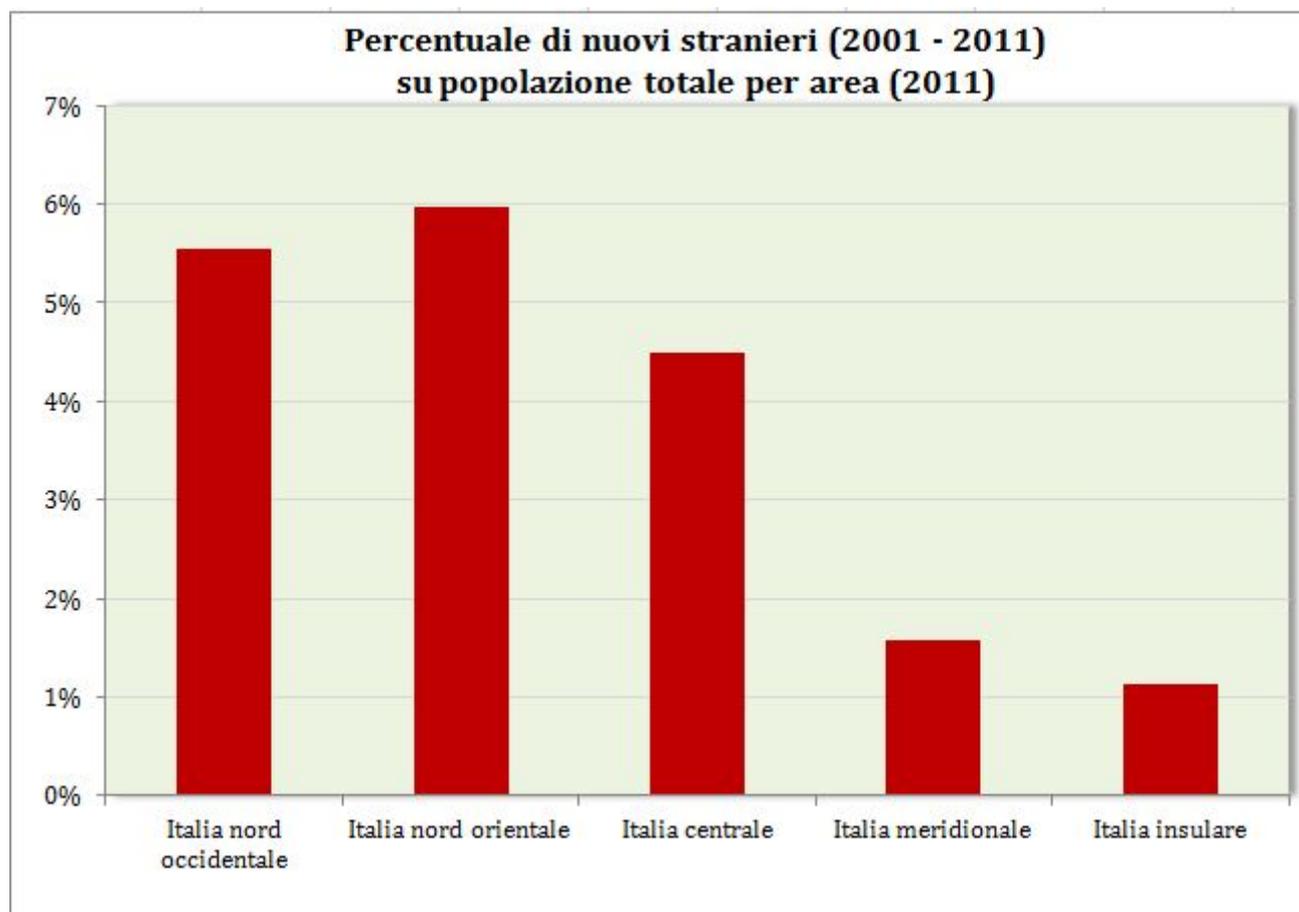
*Traduzione di Daniela Crocco*

## Ma dove vanno gli immigrati?

27.04.12

Dopo due decenni di stallo, tra il 2001 e il 2011 la popolazione italiana ha ripreso a crescere, grazie all'arrivo degli immigrati o ai nuovi nati figli di immigrati. Lo certificano i dati del censimento divulgati dall'Istat.

In quali aree del paese sono affluiti o sono nati (nel periodo 2001-2011) questi cittadini stranieri? Come mostra la nostra elaborazione dei dati Istat, prevalentemente nelle regioni del Nord, dove i nuovi stranieri arrivati o nati rappresentano tra il 5,5 e il 6 per cento della popolazione residente a fine 2011. E contribuiscono in maniera significativa allo sviluppo economico di queste aree.



*Elaborazione lavoce.info a cura di Isabella Rota Baldini e Filippo Teoldi su dati Istat*

## L'immigrato va, i contributi restano

Pietro Vertova e Matteo Cisarri, 15.12.2011

*Vuoi per la crisi, vuoi per una legge sull'immigrazione restrittiva, non sono pochi i lavoratori stranieri che abbandonano l'Italia per tornare nel loro paese natale. Ma che succede ai contributi versati all'Inps? Se esistono accordi bilaterali tra il nostro e lo Stato di origine, il lavoratore non li perde e a sessantacinque anni ha diritto a richiedere il trattamento dovuto. Un diritto di cui non è sempre a conoscenza. Se poi le intese non ci sono, lo straniero perde tutti i contributi versati, che rimangono nelle casse Inps. Per essere redistribuiti tra i lavoratori italiani.*

Negli ultimi tempi è iniziato un nuovo fenomeno che riguarda gli **stranieri** che da anni vivono in Italia: per motivi legati alla crisi economica e a una legge sull'immigrazione restrittiva, molti di loro cominciano a tornare nei loro paesi d'origine. Si tratta di migliaia di persone che lavoravano in Italia e erano iscritte regolarmente all'**Inps**. Viene quindi spontaneo chiedersi: ora che queste persone fanno ritorno nel proprio Paese, che fine faranno i contributi da loro versati nelle casse dell'ente statale?

### PENSIONI ITALIANE CON IL CONTRIBUTO DEGLI IMMIGRATI

Forse conviene fare pochi passi alla volta, partendo innanzitutto dalla situazione pensionistica italiana con dati relativi al 2009.

Nonostante la **spesa pensionistica** sia aumentata, la gestione finanziaria di competenza ha comunque evidenziato un saldo attivo di 7.961 milioni di euro, quale differenza tra 276.643 milioni di entrate <sup>1</sup> e 268.682 milioni di euro di uscite. **(1)** Questo è dovuto soprattutto a determinati elementi che hanno influito sulle **entrate**, portando a un loro consistente aumento: sicuramente una più dura lotta all'evasione ha dato i suoi frutti, ma la maggior parte dei nuovi introiti è riconducibile ai flussi di **lavoratori immigrati**, che versano contributi nelle casse dell'Inps e diventano così una nuova risorsa per il nostro paese.

Nonostante la crisi economica del 2008, l'immigrazione non è rallentata: alla fine dello stesso anno i residenti di origine straniera erano 3.891.295 e, contando anche le presenze regolari non ancora registrate, si arriva a circa 4.330.000 persone, cioè il **7,2 per cento** dell'intera popolazione italiana.

All'inizio del 2009 i lavoratori extracomunitari assicurati all'Inps, con almeno un versamento contributivo entro l'anno, erano 1.569.396, che complessivamente hanno versato contributi per un importo totale di 6.260,8 milioni di euro, pari a circa il 4,2 per cento delle entrate contributive totali versate nelle casse dell'Istituto, a cui andranno poi aggiunti i contributi versati dai prestatori di lavoro domestico come badanti e colf, regolarizzati nell'estate del 2009.

Sul lato delle **spese** troviamo invece il pagamento di 294.025 trattamenti pensionistici erogati a persone nate all'estero, per un totale di circa 2.500 milioni di cui 212 pagati all'estero. Già da queste cifre notiamo il notevole apporto portato dall'immigrazione rispetto all'equilibrio finanziario del sistema previdenziale.

Il punto centrale della discussione, però, è capire cosa succede quando una persona straniera, dopo anni di lavoro e di relativi contributi pagati in Italia, decide o si trova

costretto a tornare nel proprio paese.

Nel caso in cui il paese natale in cui l'immigrato fa ritorno abbia stipulato **accordi bilaterali** con l'Italia, la persona non perde i contributi versati, ma, all'età di sessantacinque anni, ha diritto a richiedere il trattamento dovuto; questa è la norma generale, ma spesso l'immigrato non è a conoscenza dei propri diritti riguardo alla pensione e di conseguenza non ne fa richiesta. Invece, nel caso in cui non siano presenti accordi tra i due Stati, lo straniero perderebbe tutti i contributi versati che rimarrebbero nelle casse Inps e che verranno poi redistribuiti sotto forma di trattamenti pensionistici ai cittadini italiani.

Questo favorisce la sostenibilità di lungo periodo, generando però un'inedita redistribuzione delle risorse che occorre mettere in luce

(1) Tutti i dati sono ripresi dal Rapporto annuale Inps – 2009

## Due percorsi per gli immigrati

Giovanni Peri, 28.06.2011

*Le migrazioni sono una grande opportunità di crescita economica. Per regolare i flussi in modo da produrre il massimo beneficio economico, tuttavia, bisogna tener conto che esistono due gruppi diversi di immigrati, ad alto e basso livello di istruzione. Entrambi importanti, vanno regolati separatamente. Ai primi dovrebbe essere garantito il permesso di soggiorno, senza alcun obbligo aggiuntivo. Mentre per i secondi si dovrebbe avviare un programma di immigrazione temporanea, sponsorizzato dai datori di lavoro. Il ruolo delle università.*

Nonostante la forte avversione verso gli **stranieri** di cittadini italiani ed europei, le migrazioni internazionali sono una grande opportunità di crescita economica. I migranti sono lavoratori, spesso con elevato livello di istruzione, spesso con forti motivazioni e quasi sempre giovani. Si spostano da paesi a basso livello di sviluppo economico verso paesi più ricchi e ad alta produttività. Contribuiscono così alla **crescita economica** del mondo e aiutano a rallentare l'invecchiamento dei paesi riceventi. Aumentare la mobilità internazionale è una via per generare uno scambio mutualmente benefico tra i migranti e i paesi riceventi.

Le politiche di immigrazione dovrebbero pertanto tener conto del fatto che la grande maggioranza di famiglie e individui emigra per ragioni di lavoro o di istruzione. In tale ottica le condizioni di domanda di lavoro nel paese ospitante e le abilità lavorative degli immigrati dovrebbero essere i pilastri principali su cui si costruiscono le regole per ammettere gli immigrati. L'immigrazione può così costituire uno stimolo alla crescita economica dell'Europa e dell'Italia e, al tempo stesso, dare una prospettiva di sviluppo economico ai migranti.

Ci sono alcuni fatti importanti da considerare per poter regolare i flussi al fine di produrre il massimo beneficio economico.

### FATTI E TENDENZE

Due gruppi di migranti, distinti ed entrambi importanti, vanno regolati separatamente. Da un lato, i lavoratori con **elevato livello di istruzione** sono quelli con maggiore propensione a migrare. **(1)** Sono professionisti, scienziati, tecnici, ingegneri provenienti sia da paesi in via di sviluppo che da paesi sviluppati. Questo gruppo di cervelli costituisce un enorme investimento (in capitale umano) una fonte di innovazione, di conoscenza e di idee. In gran parte questi cervelli sono attratti da pochi paesi: Usa, Regno Unito, Canada e Australia. I fattori che maggiormente attraggono questi immigrati sono gli elevati premi salariali e l'uso dell'**inglese** come lingua ufficiale. **(2)** Sfortunatamente nessuno dei due fattori è facilmente influenzabile con politiche migratorie.

Dall'altro lato, due forze manterranno alta anche la domanda per immigrati con **basso livello di istruzione**. L'aumento di reddito medio e della partecipazione delle donne alla forza lavoro e l'invecchiamento della popolazione hanno prodotto infatti un aumento di domanda (e una riduzione di offerta) per alcuni servizi. Occupazioni quali badanti, baby-sitter, camerieri, cuochi, addetti a servizi domestici e alberghieri, di costruzione e simili sono tipicamente svolte da persone **giovani** e con

bassi livelli di istruzione, un gruppo in rapido calo tra i nativi. Al contrario tali servizi sono usufruiti da persone di età elevata e con reddito medio-alto, un gruppo in aumento tra i nativi. L'aumento della domanda e la riduzione dell'offerta per tali occupazioni è stata soddisfatta in gran parte da immigrati di medio-basso livello di istruzione in molti paesi ricchi. Molti immigrati sono disposti a fare questi lavori, che comunque consentono loro di guadagnare dalle 3 alle 4 volte il salario dei loro paesi di origine. Inoltre, come conseguenza dell'afflusso di immigrati in questi lavori per lo più manuali, semplici e di assistenza familiare, molte **donne istruite** possono permettersi accesso al mercato del lavoro. **(3)** E il numero di lavori per i nativi non si è ridotto, ma si è spostato verso occupazioni a più intenso contenuto di abilità cognitive e comunicative. **(4)**

## QUALCHE IDEA PER LE POLITICHE

Alla luce delle semplici considerazioni fatte propongo alcune idee, in linea con l'ipotesi che il potenziale di guadagno economico per i paesi riceventi e per i migranti siano un buon punto di partenza per costruire politiche percorribili.

1. **Immigrati con basso livello di istruzione:** vogliono accesso al lavoro e sono molto richiesti in alcune occupazioni. Non necessariamente devono avere subito accesso a tutti i benefici dei generosi paesi europei. Un programma di immigrazione temporanea (3-4 anni), sponsorizzato dai datori di lavoro, ma non vincolato a un solo datore di lavoro garantirebbe l'incontro di domanda e offerta. L'immigrato potrebbe non avere inizialmente benefici quali sussidi alla disoccupazione, o pagare contributi maggiori al sistema sanitario e pensionistico nazionale. La rinnovabilità del permesso su sponsor del datore di lavoro, per 2-3 volte successive, e al tempo stesso la mobilità del lavoratore (tra datori) garantirebbero interesse da parte degli immigrati a investire nell'occupazione, ma senza una subordinazione eccessiva al datore di lavoro.
2. **Immigrati ad alto livello di istruzione:** alla luce del valore economico di questo gruppo dovrebbe essere garantita residenza, senza alcun obbligo aggiuntivo, a coloro che hanno un titolo di master e dottorato, parlano inglese e hanno meno di una certa età. Vi dovrebbe essere una lista di istituzioni nazionali e internazionali i cui titoli (master e PhD) danno accesso a tale residenza garantita.
3. **Migrazione per studio:** le università hanno il compito di selezionare gli studenti che fanno domanda e sono ammessi dall'estero. Le istituzioni Italiane che hanno il nome e l'organizzazione per attrarre studenti internazionali dovrebbero avere accesso a visti per studio senza limite e molto semplici da ottenere. Chi si laurea in certe discipline ad elevata domanda, dovrebbe avere l'opzione di poter rimanere come residente.
4. **Motivi umanitari:** la maggioranza di immigrati dovrebbe arrivare in Italia attraverso questi tre canali. Se si presentano esigenze umanitarie verso alcuni paesi, tali paesi potrebbero avere una temporanea priorità nell'essere considerati. In tal caso i flussi per ragioni umanitarie seguirebbero canali esistenti e semplicemente aumenterebbero il numero di ammessi a favore dei paesi in crisi.

5. **Burocrazia.** Sondaggi e aneddoti rivelano che la lentezza e le difficoltà a ottenere la residenza per persone all'inizio di una carriera professionale o di ricerca scoraggiano anche i pochi che vorrebbero venire in Italia. **(5)** Consentire agli immigrati per studio e a quelli con elevata istruzione di non passare attraverso tale burocrazia, perché il processo viene drasticamente semplificato, potrebbe essere un incentivo per alcuni a non abbandonare l'Italia.

L'idea che siano principi economici e di mercato del lavoro a determinare le politiche di migrazione per l'Europa può non essere condivisa. Ritengo però che con il pragmatismo di tale visione, molti contrasti, basati su ideologie, si attenuerebbero soprattutto una volta che i benefici economici comincino a funzionare.

**(1)** Docquier, Lowell and Marfouk (2005) mostrano che, nel mondo, il tasso di emigrazione di individui con educazione terziaria è 5 volte il tasso di emigrazione per quelli con educazione primaria. Per molti paesi non industrializzati la differenza arriva ad essere di 10-15 volte. Docquier Frederic, Olivier Lohest and Abdeslam Marfouk, (2005). "Brain Drain in Developing Regions (1990-2000)," IZA Discussion Papers 1668, Institute for the Study of Labor (IZA).

**(2)** Grogger e Hanson (2011) spiegano il 60 per cento della differenza nella selezione di immigrati con alta istruzione tra paesi Ocse con questi due fattori: premio salariale ai laureati e lingua inglese. Grogger, Jeffrey and Gordon Hanson (2011) "Income Maximization and the Selection and Sorting of International Migrants," *Journal of Development Economics*, vol. 95, 2011.

**(3)** Come mostra un recente lavoro di Cortes, Patricia e Tessada, Jose "Low-Skilled Immigration and the Labor Supply of Highly Skilled Women American economic Journal, Applied Economics" Forthcoming.

**(4)** Peri e Sparber (2009) documentano questo effetto per gli Usa e Amuedo-Durantes C. e S. De la Rica e anche D'Amuri e Peri (2010) per i paesi europei. Peri, Giovanni and Chad Sparber (2009) "Task Specialization, Immigration and Wages" *American Economic Journal: Applied Economics*, 1:3, July, 2009. Amuedo-Durantes C. e S. De la Rica (2011) "Complements or Substitutes? Task Specialization by Gender and Nativity in Spain" Manuscript San Diego State University, June 2011. D'Amuri Francesco e Giovanni Peri (2011) "Immigration, Jobs and Labor Market Institutions: Evidence from Europe" NBER Working Paper, #17139, 2011.

**(5)** Per esempio i sondaggi sui PhD stranieri in Italia, fatta dalla FRDB (2010): Fondazione Rodolfo De Benedetti (2010) "Survey on Foreign PH.D.'s in Italy" disponibile su: [http://www.frdb.org/topic/immigration/doc\\_pk/11035](http://www.frdb.org/topic/immigration/doc_pk/11035)

## Immigrazione non è uguale a criminalità

Tito Boeri, 02.02.2010

*Ha fatto scalpore la dichiarazione del presidente del Consiglio sull'equivalenza tra immigrazione e criminalità. Vero o falso? Berlusconi non ha fornito numeri a supporto della sua affermazione. Dai dati disponibili sul sito dell'Istat si ricava però che pur con un incremento del 500 per cento del numero di permessi di soggiorno dal 1990 a oggi, i tassi di criminalità sono rimasti pressoché invariati. Le statistiche documentano invece che nello stesso periodo la quota degli stranieri sul totale dei detenuti è stata sempre superiore alla loro quota sulla popolazione italiana.*

A margine del Consiglio dei ministri tenutosi la settimana scorsa a Reggio Calabria, il presidente del Consiglio ha sostenuto che "la diminuzione degli **extracomunitari** significa anche meno forze che vanno a ingrossare le schiere dei **criminali**".

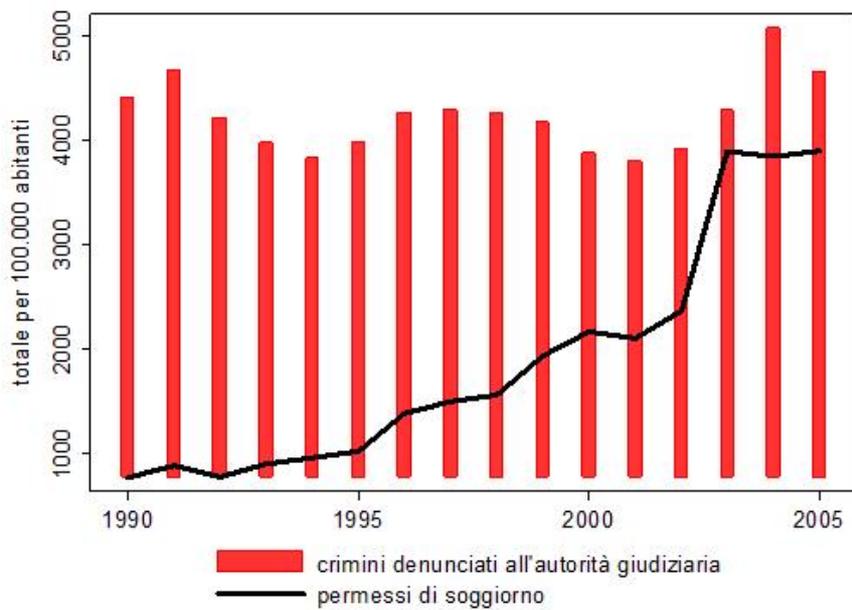
Purtroppo, il presidente del Consiglio non ha fornito dati a supporto di una affermazione così impegnativa. Né lo hanno fatto i molti commentatori che si sono avventurati sul tema sui mezzi di informazione. Sconcertante, ad esempio, che Giovanni Belardelli sul *Corriere della Sera* del 31 gennaio, rimproveri alla Cei (che aveva contestato le tesi del presidente del Consiglio) di non guardare i numeri quando nel suo articolo non c'è uno straccio di numero, vengono solo richiamate fonti di seconda o terza mano (e si fa riferimento all'ideologia di chi avrebbe fornito questi dati come se le statistiche fossero di destra o di sinistra!).

Proviamo allora a guardarli noi i **dati**, ma dopo aver notato che sono disponibili sul sito dell'**Istat**. Sorprende che nessuno abbia sentito il dovere di consultarli prima di commentare le dichiarazioni di Silvio Berlusconi.

### UN'EQUAZIONE SENZA FONDAMENTO

La figura qui sotto mostra il numero di crimini denunciati all'autorità giudiziaria in rapporto alla popolazione e la dinamica della popolazione immigrata. Come si vede, a fronte di un incremento del 500 per cento del numero di permessi di soggiorno (passati da 436mila a 2.286mila) dal 1990 a oggi, i **tassi di criminalità** (numero di crimini per 100mila abitanti) sono rimasti pressoché **invariati**.

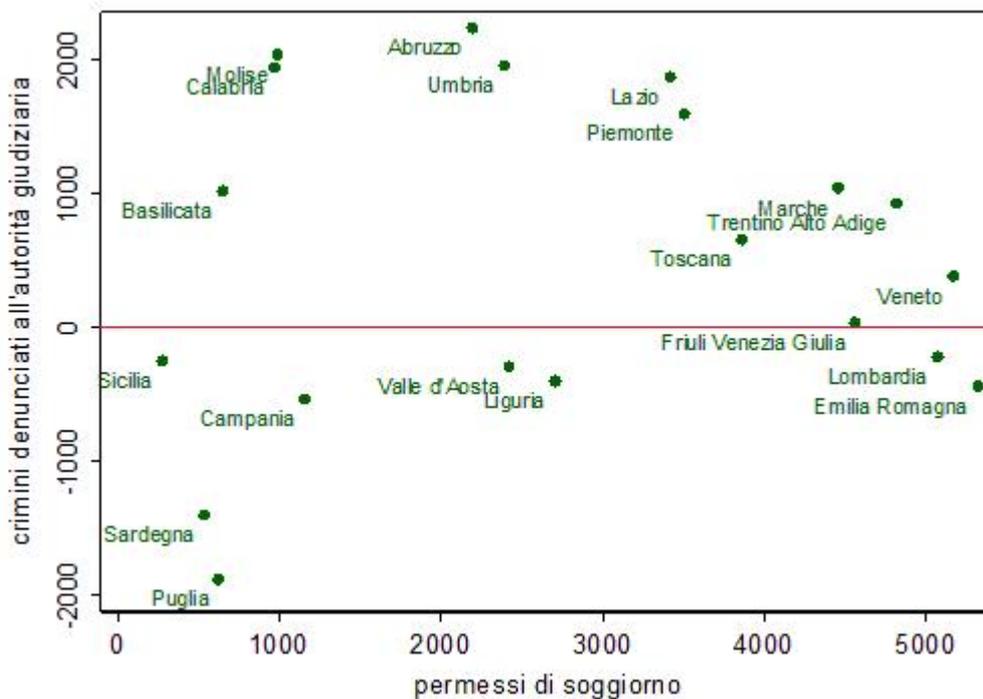
**Figura 1: stranieri e crimini in Italia, 1990-2005**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat.

La stessa conclusione è confermata dalla dinamica delle due variabili a **livello regionale** (Figura 2). In particolare, nelle regioni settentrionali caratterizzate da una maggiore intensità dei flussi migratori, il tasso di criminalità è rimasto pressoché invariato (Lombardia e Veneto) o è diminuito significativamente (Emilia Romagna).

**Figura 2: variazione di crimini e permessi di soggiorno x 100 mila abitanti, 1990-2005**



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Dunque, le statistiche disponibili suggeriscono che l'immigrazione non ha portato a un aumento significativo dei crimini. Questo smentisce le affermazioni del presidente del Consiglio. Non è vero che l'immigrazione ha reso le nostre città meno sicure.

## IMMIGRATI E POPOLAZIONE CARCERARIA

Forse il presidente del Consiglio nelle sue affermazioni è stato tratto in inganno dai dati sulla **popolazione carceraria** per nazionalità. Le statistiche sulla composizione per nazionalità della popolazione carceraria documentano in effetti come dalla fine degli anni Novanta a oggi la quota degli stranieri sul totale dei detenuti sia stata sempre superiore alla loro quota sulla popolazione italiana. In particolare, più di un carcerato su tre è straniero, quando il rapporto fra immigrati e popolazione autoctona è inferiore al 10 per cento.

Questi dati tuttavia risentono del fatto che una larga parte degli stranieri, soprattutto irregolari, non può accedere alle **misure alternative** al carcere, tra cui gli arresti domiciliari, in quanto sprovvista di un valido certificato di residenza. La maggiore incidenza negli istituti di pena potrebbe quindi essere dovuta, almeno in parte, a una maggiore probabilità di finire in carcere dopo aver commesso un reato, piuttosto che a effettive differenze nella propensione a delinquere. Data l'insostenibile lunghezza dei processi in Italia, questo fatto potrebbe avere un peso non da poco nel gonfiare il peso relativo della popolazione carceraria straniera. I dati messi a disposizione dal ministero di Giustizia confermano che più della metà dei detenuti stranieri (il 57 per cento per la precisione) è **in attesa di giudizio**, mentre la percentuale è significativamente più bassa tra gli italiani (42 per cento). **(1)**

Un'altra possibile spiegazione dell'apparente discrepanza fra i dati sull'incarcerazione e quelli sul rapporto fra criminalità e immigrazione è che, analogamente a quanto avvenuto nell'economia legale, gli immigrati siano subentrati agli italiani in diverse attività criminali. Emblematico è il caso del **traffico di stupefacenti**, passato in larga parte dal controllo delle organizzazioni italiane a quelle straniere, soprattutto per quello che riguarda l'attività di spaccio, senza che ciò comportasse un aumento significativo nell'incidenza di tali reati.

**(1)** [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_14&contentId=SST74639](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?previousPage=mg_1_14&contentId=SST74639)