

# Libertà civili

BIMESTRALE  
DI STUDI  
E DOCUMENTAZIONE  
SUI TEMI  
DELL'IMMIGRAZIONE



## Primo Piano / **Agenda migranti**

In questo numero interventi di:

Giorgio Alessandrini  
Giampaolo Cantini  
Vincenzo Cesareo  
Antonio Golini

Mario Morcellini  
Bruno Nascimbene  
Giuseppe Roma  
Robert Visser

 **MINISTERO  
DELL'INTERNO**



1/13

*libertà civili*

BIMESTRALE  
DI STUDI  
E DOCUMENTAZIONE  
SUI TEMI  
DELL'IMMIGRAZIONE



## libertàcivili

Rivista bimestrale del dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del ministero dell'Interno

Piazza del Viminale 1 - 00184 Roma  
tel. 06 46525869  
fax 06 4827209  
segreteria@libertacivili.it  
www.libertacivili.it

### Comitato scientifico

Presidente

**Enzo Cheli**

*Vice presidente  
emerito della Corte costituzionale*

Componenti

**Vincenzo Cesareo**

*Professore emerito di Sociologia  
generale - Università cattolica  
del Sacro Cuore - Milano*

**Mario Giro**

*Sottosegretario agli Affari estri*

**Antonio Golini**

*Professore emerito, già ordinario  
di Demografia - "Sapienza"  
università di Roma*

**Angelo Malandrino**

*Prefetto - Autorità responsabile  
del "Fondo europeo  
per l'integrazione di cittadini  
di Paesi terzi" 2007-2013*

**Mario Morcellini**

*Preside della facoltà di Scienze  
della comunicazione - "Sapienza"  
università di Roma*

**Riccardo Compagnucci**

*Prefetto - vice capo dipartimento  
vicario per le Libertà civili  
e l'Immigrazione*

**Serenella Ravioli**

*Responsabile ufficio  
comunicazione istituzionale  
del ministero dell'Interno*

**Giuseppe Roma**

*Direttore generale CENSIS*

**Direttore editoriale**

**Angela Pria**

*Prefetto - capo dipartimento  
per le Libertà civili  
e l'Immigrazione*

**Direttore responsabile**

**Giuseppe Sangiorgi**

**Redazione**

**Alessandro Grilli**

**Responsabile organizzativo**

**Stefania Nasso**

**Progetto grafico**

**Studio Francesca Cantarelli  
Milano**

**Fotografie**

**Copertina © Paolo Tre | A3 |**

**Contrasto;**

**pag.11 © ED-Photo;**

**pag.31 © Nadia Shira Cohen -The**

**New York T | Contrasto;**

**pag. 38 - 80 - 146 © Giulio Piscitelli**

**| Contrasto; pag. 51 © Alex Majoli**

**| Magnum Photo;**

**pag. 62 © Mattia Zoppellaro |**

**Contrasto;**

**pag. 69 - 92 - 150 © Stefano**

**G.Pavesi | Contrasto;**

**pag. 113 © Ansa (Epa) | Karl**

**Azzopardi; pag. 120 © Clemente**

**Bernad | Contrasto;**

**pag. 123 © Maria Pangaro;**

**pag. 129 © Jason Kempin-Redux |**

**Contrasto**

**Copertina**

**Studio Francesca Cantarelli**

**Autorizzazione Tribunale di Milano  
n. 579 del 18.12.2009**

**Bimestrale - Poste Italiane Spa**

**Sped. in Abb. Post. - D.L.353/2003**

**(conv. in L. 27.02.2004 n.46)**

**art.1, comma 1 DCB Milano**

Copyright © 2011

by Ministero dell'Interno

**Editing**

**Rodorigo editore, Roma**

**Stampa**

**Tipografia Abilgraph Srl**

**Via P. Ottoboni, 11**

**00159 Roma**

**Anno IV**

**Primo bimestre 2013**

**finito di stampare maggio 2013**

	<i>Editoriale</i>		
	Lavorare insieme per dare risposte concrete di Angela Pria	5	
	<i>L'intervento</i>		
	Dal diritto alla sua applicazione: costruiamo insieme il sistema d'asilo europeo Intervista a Robert K.Visser	7	
<i>Primo Piano</i>	Cittadinanza, integrazione, partecipazione e lavoro: il bloc notes per il nuovo Governo di Giuseppe Roma	18	
	Quale politica per le migrazioni internazionali? di Antonio Golini	25	
	I nuovi scenari e le nuove strategie di gestione dell'immigrazione di Vincenzo Cesareo	34	
	La "grande assente" della campagna elettorale di Mario Morcellini	45	
	Riprogettare la legislazione e le politiche verso i migranti per la coesione e la crescita di Giorgio Alessandrini	53	
	Lavorare per lo sviluppo nei Paesi di origine: il ruolo della Cooperazione italiana di Giampaolo Cantini	58	
	Prospettive per un nuovo diritto di cittadinanza di Bruno Nascimbene	64	
	Appunti per una riforma della normativa sull'immigrazione di Sergio Briguglio	76	
	La comunicazione pubblica per una società interculturale di Gea Ducci	84	
	L'integrazione degli alunni di origine straniera: un'occasione di cambiamento per tutta la scuola di Vinicio Ongini	89	
	L'inclusione finanziaria nell'agenda politica sull'immigrazione di Daniele Frigeri e José Luis Rhi-Sausi	98	
	<i>Le Rubriche</i>	<i>La finestra sul mondo</i>	
La nuova Libia: prospettive ed attese di Paolo Iafrate		103	
<i>Europa</i>			
	RVA, quando la frontiera viene attraversata in senso contrario di Davide Rigallo	108	
	<i>Diritto d'asilo</i>		
	L'accoglienza... vista dall'interno di Maria Pangaro	121	

*Documentazione  
e Statistiche*

*Minimum media*

Tre scenari per i media interculturali  
di Andrea Villa

126

*Buon esempio*

Un progetto contro le Mutilazioni genitali femminili (MGF)  
di Pia Grassivaro Gallo

135

*Insieme*

Emergenza Nord Africa e logica della cooperazione:  
l'esperienza di Integra Onlus  
di Klodiana Çuka

144

I test d'italiano per il rilascio del permesso di soggiorno  
agli stranieri: le statistiche  
di Stefania Nasso

149

Il segnale che si attende dalla nuova legislatura  
di Giuseppe Sangiorgi

156

## Lavorare insieme per dare risposte concrete

di Angela Pria

**Q**uesto numero di libertacivili racchiude un insieme di proposte o, se si preferisce, una piattaforma programmatica su quei temi dell'immigrazione che sono stati elaborati, discussi e condivisi da chi negli ultimi anni ha scritto nelle pagine di questa rivista. E ciò è tanto più importante e significativo alla luce del fatto che proprio in questi giorni le forze politiche, rappresentate in Parlamento, sono impegnate a supportare i primi passi del nuovo Governo che, fra le tante questioni da affrontare, troverà anche quella dell'immigrazione.

*E così, studiosi di diverse discipline sono tornati ancora una volta a occuparsi del rapporto fra immigrazione e lavoro, dell'integrazione, della cittadinanza, dell'accoglienza e lo hanno fatto con interventi dall'elevato valore scientifico.*

*Vorrei, al riguardo, sviluppare solo alcune semplici riflessioni. La prima in realtà, più che una riflessione, è un auspicio ovvero che il nostro Ministero, anche sulla scorta della positiva esperienza di libertacivili, riprenda in mano altre riviste che hanno fatto la storia della nostra Amministrazione, di modo che possano tornare ad essere laboratori culturali entro i quali sia possibile cercare soluzioni a questioni legate alla vita dei cittadini e che, in estrema sintesi, attengono all'efficienza e all'efficacia della pubblica amministrazione, alla trasparenza, alla legalità e alle altre grandi tematiche comunque riconducibili al bacino di competenze del ministero dell'Interno.*

*Nel suo piccolo libertacivili è andata proprio in questa direzione, affrontando problemi talvolta non semplici, anche quando parlarne e discuterne poteva essere fonte d'incomprensioni e lo ha potuto fare perché la sua linea editoriale è sempre stata improntata al principio secondo cui "il dibattere" costituisce il primo passo per il dialogo e la comprensione.*

*La seconda riflessione riguarda l'individuazione del metodo più adatto per affrontare il tema dell'immigrazione. E qui tornano d'attualità le parole di don Lorenzo Milani in "Lettera a una professoressa" in cui scrisse di aver "...insegnato che il problema degli altri è uguale al mio. Sortirne tutti insieme è la politica. Sortirne da soli è l'avarizia".*

*In questa frase ci sono due bellissimi termini, "insieme" e "politica", che rappresentano i binari entro i quali dovrebbe essere indirizzata ogni azione pubblica volta ad affrontare la sfida dell'immigrazione oggi in Italia.*

*Non si possono, infatti, avvicinare temi epocali come questo se non si ha la consapevolezza, "politica", che da soli non si va da nessuna parte. Lo Sprar, dove convivono Stato, enti locali e mondo dell'associazionismo laico e religioso, si muove ad esempio in questa direzione, peraltro con ottimi risultati apprezzati nel nostro Paese e in Europa, in quanto costituisce appunto un modo di lavorare "insieme" ciascuno nel rispetto delle proprie competenze, ma nella convinzione che solo unendo le forze si possono dare risposte concrete alla disperazione, alla povertà e alla solitudine.*

## Dal diritto alla sua applicazione: costruiamo insieme il sistema d'asilo europeo

**Perché investire in un sistema d'asilo europeo?  
Robert K. Visser, Direttore esecutivo di EASO,  
l'agenzia europea sull'asilo, spiega il valore  
aggiunto del coordinamento e della cooperazione  
per un'applicazione europea del diritto d'asilo**

Intervista di Daniela Ghio

**EASO (European Asylum Support Office) è la nuova agenzia europea nata come strumento per costruire un sistema comune d'asilo in Europa. Direttore, può spiegare il bisogno e l'utilità di creare una nuova agenzia europea per questo scopo?**

*La creazione di un'agenzia europea per l'asilo è un investimento per generare un valore aggiunto ad effetto moltiplicativo: l'applicazione europea – perché condivisa ma soprattutto vissuta nella pratica quotidiana degli Stati membri dell'Unione Europea – del diritto d'asilo.*

*Possiamo distinguere una prima fase d'implementazione del CEAS (Common European Asylum System) tra il 1999 e il 2005<sup>1</sup>, in cui una serie di misure legislative sono state adottate, segno evidente di un comune sentire e di una convergenza sui valori fondamentali dell'asilo e della protezione internazionale.*

*Al termine di questa fase si è compreso come l'applicazione della normativa potesse divergere nella realtà. Pertanto, l'esigenza*

**Il valore aggiunto  
di una agenzia europea  
per il supporto all'asilo:  
l'applicazione condivisa  
e vissuta nella pratica  
quotidiana della  
legislazione comunitaria**

<sup>1</sup> La Direttiva 2003/9/EC sulle condizioni di accoglienza, la Direttiva 2005/85/EC sulla procedura di asilo, la Direttiva 2004/83/EC sugli standard minimi per la qualificazione e lo status dei richiedenti asilo e protezione internazionale e infine il principio di solidarietà e di responsabilità degli Stati a cui si ispira la disciplina Dublino EC 343/2003

**Favorire il dialogo e mettere a fattor comune gli sforzi delle singole amministrazioni nazionali; facilitare il coordinamento e supportarne l'organizzazione sistematica**

*di un confronto e di un coordinamento operativo, che armonizzasse il diritto di asilo nella pratica quotidiana, fu riconosciuta prioritaria. In sintesi, due livelli emergono da questa dinamica: 1. Livello dei decisori politici, che hanno comunque la responsabilità delle scelte adottate; 2. Livello delle amministrazioni pubbliche che erogano servizi e operano per tradurre la disposizione legislativa nel caso concreto, umano e individuale.*

*Considerando l'organizzazione di questo secondo livello, possiamo probabilmente arrivare all'identificazione di 28 sistemi asilo in Europa, che scaturiscono dalle tradizioni socio-politiche e culturali nazionali.*

*È esattamente da questa necessità che nasce l'idea di creare un'agenzia europea per l'asilo, per favorire il dialogo, per mettere a fattor comune gli sforzi delle singole amministrazioni nazionali, per facilitarne il coordinamento e supportarne l'organizzazione, per definire una strategia operativamente*

*condivisa. EASO parte da questa considerazione per costruire una rete d'interazione continua e sistematica con ognuna delle componenti del sistema.*

**Per comprenderne le funzioni, è quindi necessario identificare EASO nel contesto europeo, ove tuttavia già operano altre istituzioni. Come evitare una sovrapposizione di ruoli?**

*In termini generali, il ruolo di EASO è quello di supportare gli Stati in qualsiasi aspetto che riguardi l'asilo e la protezione internazionale. In una prospettiva specifica, è chiaro come alcune funzioni svolte da EASO investano ambiti di attività comuni con altre istituzioni e agenzie europee. Un esempio pratico è la prevenzione dei fattori che possono determinare disfunzionamenti e criticità nei sistemi di asilo. Come EASO può assolvere a questa funzione senza avere una conoscenza basata su un'analisi quantitativa e qualitativa dei sistemi di asilo nazionali o senza sapere quanto accade alle frontiere dell'Unione Europea? Sicuramente questi sono campi di attività comuni con altre agenzie e istituzioni europee operanti a diverso titolo nel settore migrazione. Tuttavia non si tratta di una sovrapposizione, semmai di una competenza che deve essere coordinata e ripartita, in costante dialogo con la Commissione europea.*

*Quello che caratterizza EASO è la sua specializzazione*

*fondata su un approccio puntuale sulla questione asilo, che ne sintetizza le informazioni chiave e i dati essenziali per prendere delle decisioni operative tempestive, affinché chi veramente ha diritto all'asilo trovi accoglienza e protezione*

**Dopo quasi due anni dalla nascita di EASO, è possibile sintetizzare i primi risultati raggiunti o il periodo di attività è troppo limitato per un primo bilancio?**

*Ripensando alla strada percorsa, vorrei sottolineare due aspetti del costruire ex-novo un'agenzia: il primo è l'aspetto logistico-strutturale, una nuova sede distaccata dal cuore bruxellese delle istituzioni europee, la mancanza di attrezzature fondamentali, la carta, i computer, i telefoni, gli uffici, etc.; il secondo, ma assai più rilevante, è l'aspetto umano, un nuovo team composto da persone con diverse formazioni ed esperienze che deve iniziare a lavorare insieme per un progetto comune. Oggi, EASO ha una nuova sede a Grand Harbour Valetta, inaugurata il 7 settembre 2012 alla presenza del Primo ministro maltese Gonzi e uno staff di più di 50 persone, che dovrebbero diventare 77 entro il 2013.*

*Prima di illustrare i risultati raggiunti, è utile considerare che l'attività di EASO è – ai sensi del suo mandato istitutivo (vedi box più avanti) – un'attività di supporto che si struttura in tre livelli: 1. Supporto permanente; 2. Supporto speciale; 3. Supporto in situazioni di crisi ed emergenza.*

*Sostanzialmente appartengono al primo livello di supporto tutte le azioni volte all'implementazione del livello di qualità del sistema asilo, attraverso attività informative strutturate, la formazione del personale coinvolto nei diversi livelli della procedura asilo, anche nella fase del ricorso, e la costituzione di reti di esperti. Appartengono al secondo livello, gli interventi specifici volti alla soluzione di situazioni particolari dovute a fattori di criticità che compromettono il livello di qualità dell'intero sistema e ne impediscono il miglioramento. Appartengono al terzo livello, gli interventi in situazioni di emergenza, identificate come contingenze che affliggono uno Stato compromettendo la regolare funzionalità delle procedure asilo.*

*Sintetizzo – senza ordine di priorità – i risultati raggiunti nel contesto del primo livello di Supporto permanente: a. Country of Origin Information (COI): la codificazione di una metodologia per la compilazione dei rapporti sui Paesi di origine dei*

**Il supporto permanente: identificare le informazioni chiave per prendere decisioni operative; strutturare una informazione tempestiva; condividere una formazione costante**

**Il supporto speciale: rispondere a specifiche esigenze – il piano operativo per la Svezia e il piano operativo per l'Italia. Il supporto di emergenza – il piano operativo per la Grecia**

*richiedenti asilo; b. Il primo rapporto COI prodotto da EASO riguardante l'Afghanistan – le procedure di reclutamento dei talebani – e un secondo rapporto sulle intimidazioni e specifiche violenze contro la popolazione afghana; c. Il primo Rapporto annuale sulla situazione dell'asilo in Europa e sulle prime attività di EASO; d. L'analisi dei trend più significativi secondo una prospettiva europea e comparativa tra gli Stati membri, al fine di qualificare un livello di convergenza delle procedure asilo nazionali esistenti e individuare le azioni necessarie per migliorarne l'armonizzazione; e. Un focus sui minori richiedenti asilo, in particolare sulle procedure di accertamento dell'età; f. Sei moduli formativi e una piattaforma di e-learning in costruzione; g. Un forum consultativo – oggi alla sua seconda edizione – con la società civile e i membri delle organizzazioni non governative, per un totale di più di 55 organizzazioni; infine, il nuovo portale COI, che consente una condivisione delle informazioni nell'ottica di un dialogo e un confronto costante.*

*Per quanto riguarda le attività di supporto speciale, sono stati recentemente definiti due piani che EASO svilupperà nei prossimi mesi, il Piano di supporto speciale per la Svezia e il Piano di supporto speciale per l'Italia.*

*Per quanto riguarda le attività di supporto di emergenza:*  
*a. il Primo piano operativo per la Grecia – oggi stiamo finalizzando con le autorità greche in materia di asilo il secondo piano operativo che avrà diverse connotazioni rispetto al primo essendo cambiate le contingenze; b. Il Piano operativo di supporto per il Lussemburgo.*

**Focalizzando l'attività informativa svolta da EASO, si possono individuare evidenti disparità tra i sistemi nazionali in Europa?**

*La costruzione di un sistema comune si basa evidentemente sullo sforzo di convergenza delle procedure asilo. Uno degli obiettivi dell'attività informativa di EASO è proprio la qualificazione delle differenze per indicare le misure più opportune per una armonizzazione delle procedure. Ma per raggiungere questo scopo è prima di tutto necessario assicurare la comparabilità – a partire da una definizione comune dei fenomeni e dei metodi di stima. Parlare in termini generali di disparità è poco significativo.*

*Un recente esempio è dato dalla situazione siriana. Nel 2012,*



*il totale dei richiedenti asilo nell'Unione Europea provenienti dalla Siria ha superato le 22mila persone, con una evidente concentrazione in due Paesi: la Germania (con quasi 8mila richiedenti) e la Svezia (con più di 6.700 richiedenti).*

*L'analisi trimestrale dei tassi di riconoscimento asilo e protezione internazionale ha evidenziato quattro tendenze: 1. la riduzione delle decisioni negative; 2. l'aumento del numero delle decisioni di protezione sussidiaria; 3. la riduzione della proporzione dei riconoscimenti dello status di rifugiato; 4. l'incremento del numero dei casi in attesa di decisione. Queste tendenze sono correlate all'evoluzione nel Paese di origine, che è passato da una situazione di disordini interni alla guerra civile; tuttavia non sono e non devono essere sufficienti per parlare di un sistema comune di accoglienza o di protezione. In particolare, la crescita del numero di casi sospesi in attesa di decisione (quattro) deriva da una incapacità strutturale dei sistemi asilo (mancanza di risorse per far fronte al crescente numero di istanze) o da un deficit informativo (le commissioni*

*asilo non dispongono degli elementi necessari per formulare una decisione) o piuttosto da un'attesa di successive evoluzioni del fenomeno, che evidenzerebbe una nuova categoria de-facto di decisioni-non-decise?*

*L'obiettivo non è l'uniformità senza discriminant – peraltro alcuni sistemi asilo nazionali hanno una configurazione decentralizzata – ma l'inviduazione di standard condivisibili e applicabili nei contesti e modalità opportuni. L'adozione di un approccio regionale deve quindi sostenere l'analisi, combinando la specificità dei profili dei richiedenti asilo (per tornare alla Siria, la regione di Hassake non è uguale alla regione di Damasco; le categorie vulnerabili presentano delle specificità con i diversi sistemi asilo (con struttura nazionale o regionale).*

### **Direttore ci spiega come un supporto europeo può essere efficiente in un contesto nazionale?**

*Comunque circoscritto alle emergenze. L'efficienza deve essere innanzitutto misurata in termini di miglioramento della capacity building di uno Stato nella gestione complessiva dei processi. La prospettiva nazionale non è sufficiente per la gestione dei fenomeni migratori, in particolare per l'asilo, per le relazioni e le implicazioni tra gli stati. EASO supporta lo Stato membro affinché sia in grado adempiere con maggiore efficacia alle proprie responsabilità, in un contesto di reciproca collaborazione. In quest'ottica, EASO favorisce l'armonizzazione delle procedure e l'attuazione congiunta di standard di qualità a sostegno del singolo Stato e a favore di un progetto comune, che l'implementazione del Common European Asylum System necessita.*

**L'efficienza del supporto si misura nel miglioramento della *capacity building* di uno Stato nella gestione complessiva delle emergenze e nella sua capacità di fare sistema**

### **Il principio di solidarietà è alla base della disciplina Dublino. La revisione del regolamento identifica peraltro un ruolo specifico per EASO. Quali sono esattamente i contenuti della proposta?**

*La revisione del regolamento Dublino introduce l'early warning mechanism, ovvero un sistema di prevenzione e gestione delle situazioni di crisi dovute a una particolare pressione – una repentina crescita del numero di richiedenti asilo – a cui il sistema di uno Stato è sottoposto. La prevenzione si concretizza in un'analisi di rischio basata su un'attività di monitoraggio costante dei flussi e delle capacità di reazione degli Stati, volta ad*

**Un sistema per combinare Early warning e Preparedness. Il duplice ruolo dell'EASO; informativo nella fase di prevenzione, operativo nella fase di gestione delle crisi**

*anticipare situazioni di collasso e consentire l'adozione di misure cautelative. Nella gestione della crisi rientrano invece tutte le azioni poste in essere per fronteggiare l'emergenza e ristabilire una situazione di normalità del sistema.*

*EASO è chiamato a svolgere un duplice ruolo: un ruolo informativo, nella fase di gestione dei rischi, ovvero nell'analisi combinata dei flussi esterni e della capacità dei sistemi nazionali per l'individuazione di potenziali rischi, i warning, ovvero i fattori che possono compromettere la funzionalità del sistema; un ruolo operativo, nella gestione delle crisi, essendo uno degli strumenti*

*che lo Stato ha a disposizione per fronteggiare l'emergenza e ripristinare la funzionalità del sistema.*

*La disciplina Dublino facilita una parte essenziale delle attività di EASO: combinare il monitoraggio con la preparazione.*

**La Grecia è stato il primo Stato a ricevere l'intervento operativo di EASO. In che modo EASO userà l'esperienza acquisita in Grecia per metterla a disposizione degli altri Stati membri?**

*La Grecia ci ha insegnato come la solidarietà significhi responsabilità di ognuno e fiducia reciproca, gli uni gli altri. Assolvere responsabilmente ai propri obblighi vuol dire accrescere le proprie capacità attraverso un processo costante e continuo (Commitment, Capacity and Continuity) di convergenza, ma non di omologazione. Non esiste una formula matematica; esistono delle differenze che derivano da specifiche situazioni e contesti e come tali vanno considerate. Il ruolo di EASO è quello di aiutare gli Stati nell'individuazione dei deficit, nell'adozione delle misure opportune per rimuoverli e mantenere nel tempo questa capacità, nonostante l'imprevedibilità delle contingenze future.*

*A livello pratico questo significa un costante processo di valutazione dell'efficacia delle azioni poste in essere, per rimodellarle laddove i risultati conseguiti non siano soddisfacenti. La Grecia oggi sta proseguendo l'esperienza positiva realizzata con EASO investendo nel consolidamento delle misure adottate e nella loro sostenibilità futura.*

**Oltre alla Grecia, quali sono gli altri Stati che hanno chiesto il supporto di EASO?**

*Come dicevo, il supporto di emergenza è stato richiesto dal Lussemburgo. Parlando di supporto speciale, abbiamo appena firmato con la Svezia il piano operativo; è stato inoltre definito un piano di supporto speciale per l'Italia.*

**A questo proposito, occorre ricordare che il sistema asilo in Italia ha una struttura tipica essendo composto da una Commissione nazionale centrale e da Commissioni territoriali operanti nelle diverse realtà. Considerando i rilievi mossi all'Italia, in che modo EASO può aiutare il nostro Paese a misurarsi con le problematiche emergenti e al tempo stesso a migliorarsi nella prospettiva europea delle nuove implementazioni previste dal Pacchetto asilo?**

*Credo che l'Italia abbia tutte le potenzialità per reagire in modo costruttivo alle criticità cogliendo anche l'opportunità offerta dal nuovo Pacchetto asilo per dimostrarlo. Il piano operativo – sul quale stiamo lavorando a diretto contatto con*

*il dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del ministero dell'Interno – ha come obiettivo il miglioramento del sistema asilo italiano attraverso: a. Rilevazione dei processi e analisi costante delle tempistiche e condizioni; b. Attività specifiche per gli operatori coinvolti a diverso titolo e diverso grado di responsabilità nella procedura asilo, attraverso strumenti di formazione costante (training, forum, e-learning, etc.) e aggiornamento sui Paesi di origine dei*

*richiedenti asilo; c. Definizioni di standard di qualità e consolidamento di best practice a livello locale, loro usabilità ed esportabilità in altri contesti; d. Dialogo e interconnessione tra le autorità responsabili delle fasi iniziali del processo, dell'accoglienza e dell'applicazione delle istanze; del processo decisionale e dell'eventuale ricorso; della messa in opera delle procedure Dublino.*

*Considerando che la sua posizione geografica di centralità nel bacino mediterraneo rende l'Italia una delle tappe privilegiate dalle rotte migratorie dirette verso l'Europa, l'adozione di questo programma consentirà l'individuazione del livello di comparabilità e convergenza tra i sistemi asilo nazionali, nell'ottica di un percorso di crescita comune.*

**Dobbiamo quindi dedurre che EASO definirà degli standard europei di implementazione pratica delle procedure di asilo?**

**Il piano operativo per l'Italia: attività specifiche e mirate agli operatori coinvolti a livello centrale e periferico per il raggiungimento di standard comuni di qualità**

*La risposta è affermativa nei termini sopraesposti; si tratta – beninteso – di standard condivisi con gli Stati membri e la Commissione (ovviamente sentito il parere delle organizzazioni operanti sul territorio quali Unhcr, IOM, etc.). Tecnicamente questo si ottiene tramite protocolli e linee guida; ma non commettiamo l'errore di considerare queste definizioni un punto di arrivo. Al contrario, esse devono rappresentare la codificazione di un operare attraverso strumenti comuni e condivisi nella pratica quotidiana, senza la quale perderebbero la loro ragion d'essere.*

**Direttore, possiamo concludere riformulando la domanda nella prospettiva del richiedente asilo: arriveremo a un'applicazione del diritto di asilo tale da assicurare le stesse opportunità in termini di condizioni e trattamento, indipendentemente dallo Stato europeo in cui l'istanza di asilo è presentata?**

*Questa è la motivazione per l'implementazione di un comune sistema d'asilo europeo (Common European Asylum System). Durante la mia esperienza professionale – mi riferisco in particolare al periodo in cui sono stato Direttore generale per la Legislazione, gli Affari internazionali e la Migrazione – ho sempre cercato di adottare due prospettive: la prospettiva accademica e la prospettiva empirica degli addetti ai lavori. Come conciliarle dato che gli scenari costruiti sulla base della prospettiva accademica appaiono spesso troppo sofisticati e poco utili nell'ottica della loro applicazione pratica? In realtà, la loro utilità non deve essere ricercata solo nella capacità descrittiva. È soprattutto nella loro funzione di messa a sistema, nel cogliere le relazioni di causalità tra tutte le componenti che sfuggono a una lettura parcellizzata.*

*Lo sforzo di EASO è esattamente in questa direzione: nel cambiamento della prospettiva, introducendo il dialogo tra i segmenti del processo, il livello politico, il livello operativo e la società civile.*

*Il quadro di riferimento generale è quello europeo interpretato nell'ottica individuale, della persona richiedente asilo, migrante o cittadino di uno Stato membro. La dimensione specifica consiste nella dinamica di interazione e di integrazione.*

*Il sistema d'asilo europeo ha un impianto definitivo stabilito; l'applicazione europea del diritto d'asilo deriva da questo impianto, ma si costruisce solo insieme giorno dopo giorno.*

**La convergenza delle procedure nazionali asilo è la condizione necessaria per implementare il Common European Asylum System e orientarlo verso una concreta prospettiva futura**

### Chi è il Direttore di EASO

Robert K. Visser è nato nel 1954. Ha un PhD in legge conseguito all'università di Leiden e un master in legge e storia all'università di Groningen. Ha un'esperienza ventennale nel settore dell'asilo e dell'immigrazione maturata a livello nazionale e internazionale. È stato Direttore generale per la Legislazione, gli Affari Internazionali e la Migrazione del governo olandese dal 2003 al 2011, ricoprendo il ruolo di responsabile per le politiche migratorie e di diverse agenzie, compreso il Servizio naturalizzazione e cittadinanza, il Servizio ricezione e servizi rimpatri e partenze. Inoltre, dal 1998 al 2003, è stato Deputy del Segretario generale e dal 1986 al 2003 Senior Advisor del Primo ministro. Dal 1983 al 1986, è stato assistente del Consiglio dei ministri e dal 1981 al 1983 diplomatico presso l'Ambasciata olandese a Madrid.

### Che cos'è EASO

EASO è l'Agenzia europea per il Supporto all'Asilo, nata sulla base del Regolamento europeo 439 del 2010, con sede a Malta. EASO è un centro di eccellenza e di expertise per le tematiche migratorie e in particolare per l'asilo.

### Che cosa fa EASO

EASO supporta gli Stati membri dell'Unione Europea per fronteggiare situazioni di particolare pressione dei sistemi asilo nazionali, adottando le misure opportune per rimuovere le cause che impediscono una regolare funzionalità delle procedure ovvero per migliorarne le capacità e l'efficienza. Le funzioni chiave di EASO sono:

- **Supporto permanente.** Promuovere e sostenere la realizzazione di un livello di qualità comune del processo asilo attraverso: training, un curriculum comune, una informazione accurata e aggiornata sui Paesi di origine dei richiedenti asilo e sui movimenti migratori
- **Supporto speciale.** Promuovere programmi per migliorare la capacità dei sistemi, specifiche attività di analisi, formazione e controllo quali-quantitativo dei processi
- **Supporto per emergenze.** Fronteggiare anche attraverso le misure di solidarietà

esistenti tra gli Stati membri particolari situazioni o stati di emergenza che impediscono la regolare funzionalità dei sistemi

■ **Informazione e analisi.** Condividere e scambiare dati e informazioni, per adottare una prospettiva comune di analisi che non sia solo un confronto di risultati ma una condivisione di obiettivi e metodologie

■ **Supporto ai Paesi terzi** attraverso partenariati con i Paesi extra-comunitari per ricercare soluzioni comuni attraverso programmi regionali e coordinamento delle azioni di *resettlement*.

### Come funziona EASO

EASO adotta un approccio pragmatico al fine di implementare un Sistema europeo per l'asilo basato sull'applicazione condivisa delle procedure.

L'autorità di pianificazione e controllo è il Management Board, composto dalle delegazioni di tutti gli Stati membri, della Commissione europea e dai rappresentanti dell'Unhcr. Il 4 febbraio 2013, durante il decimo Management Board, Mag. Wolfgang Taucher – Direttore dell'Ufficio federale austriaco per l'Asilo – è stato eletto Presidente del Management Board. Il Direttore Esecutivo di EASO è Robert K. Visser, in carica dal momento della sua istituzione.

# Primo Piano



## Agenda migranti

Un altro libro dei sogni? Speriamo di no. Perciò *libertàcivili* offre al nuovo Parlamento della XVII legislatura e al Governo Letta appena formato una serie di analisi e di proposte a tutto campo sulla politica dell'immigrazione. Il Governo ha già dato una prima risposta con la scelta del ministro dell'Integrazione Cécile Kyenge. Per questo speriamo che non sia un altro libro dei sogni

## Cittadinanza, integrazione partecipazione e lavoro: il bloc notes per il nuovo Governo

**Molti sono i problemi che si affollano sotto il “cielo italiano”. Sarebbe però un errore se la politica mettesse nel dimenticatoio le politiche per l’immigrazione, ignorando problemi ed esigenze di 5 milioni di persone**

di Giuseppe Roma  
*Direttore generale del Censis*

**La rilevanza della presenza immigrata in Italia è testimoniata da un dato: nel primo decennio del secolo la popolazione straniera si è più che triplicata e la sua incidenza è passata dal due al sette per cento**

La Gazzetta Ufficiale ha pubblicato il dato ufficiale della popolazione legale del nostro Paese così come emerso dal Censimento generale della popolazione del 2011, una fonte di riferimento istituzionale. Il valore assoluto, pur inferiore alle ricorrenti stime sugli stranieri regolarmente residenti, è comunque eclatante soprattutto se confrontato con quello rilevato al censimento precedente.

Nel primo decennio del secolo la popolazione straniera si è più che triplicata, la sua incidenza è passata da poco più del due per cento al sette per cento. Se il Censimento fosse stato realizzato con metodi tradizionali, battendo palmo a palmo tutto il territorio italiano, con un esercito di rilevatori capaci di scandagliare ogni numero civico di ogni sezione censuaria, forse i quattro milioni censiti si sarebbero avvicinati ai cinque milioni stimati. Innovazione, costi, capacità organizzative e omogeneità con la regolamentazione internazionale giustificano ampiamente i metodi utilizzati, ed è quindi indispensabile partire dai dati ufficiali per rilanciare una riflessione sulla nostra società interculturale, mai come in questo ultimo periodo messa in ombra dal prorompente imporsi della questione sociale, del disagio del ceto medio, della crisi e della recessione, di una rinnovata questione morale.

Tuttavia, i dati sono importanti solo per ribadire il rilievo della presenza straniera in Italia, la dimensione dell’apporto che i nuovi italiani offrono in molti settori della vita nazionale, non certo per sollecitare un adeguamento dei principi di convivenza e delle regole base indotte dal fenomeno migratorio.

**Nonostante la stagnazione demografica, l'Italia negli anni duemila ha aumentato la sua popolazione da 58 a 60 milioni, grazie all'apporto dei migranti**

In questo senso dobbiamo sempre e solo fare riferimento alle persone, alle relazioni fra le persone e alla tutela dei diritti delle persone in una democrazia compiuta.

Qui emerge un'altra importante occasione per mettere a fuoco le politiche e gli impegni istituzionali derivanti dalla mutata composizione socio-culturale dell'Italia. Si apre una pur incerta nuova legislatura, cui è demandato di dare risposte alle questioni tuttora irrisolte e, comunque, di sviluppare un'adeguata sensibilità nei confronti di quella parte della popolazione che subisce i colpi più duri dell'attuale recessione.

### **Aspettando una giusta cittadinanza**

Dopo due decenni di stagnazione demografica, l'Italia negli anni duemila avrebbe potuto subire un drastico calo demografico per più di un milione di residenti, invece ha accresciuto la sua popolazione da 58 a quasi 60 milioni di abitanti, grazie alla componente migratoria. Ma ancora più importante è stato l'apporto di residenti stranieri più giovani. Grazie ad essi il rapporto fra generazioni ha visto attenuare il profondo squilibrio che sta producendo la longevità degli italiani. Oltre il 43% degli stranieri censiti ha meno di ventinove anni e solo il 2,4% più di sessantacinque.

Cresce anche la componente straniera nelle nascite: in pochi anni i bambini di coppie con almeno un genitore straniero (106mila nel 2011) ammontano a un quinto del totale. In altri termini, senza i nati stranieri, la crescita naturale della popolazione invece che di cinquecentomila unità annue sarebbe scesa a quattrocentomila.

Un'altra importante realtà che si è fatta strada in questi ultimi anni è la dimensione interculturale nelle strutture formative. Quasi 800mila studenti senza cittadinanza italiana frequentano le scuole nazionali, molti di essi sono ormai indistinguibili, per provenienza, da quelli di famiglia italiana.

Inoltre rilevante è la presenza anche di teenager (165mila negli istituti secondari di II grado) collocati in un limbo che solo la maggiore età potrà far superare. Situazione che certo non giova né al rendimento scolastico né al pieno inserimento nella comunità.

Almeno per i nati in Italia da famiglie immigrate, nella discussione di principio fra *ius sanguinis* e *ius soli* non si è riusciti a trovare una ragionevole regolamentazione d'equilibrio. Sulla cittadinanza, anche a livello europeo, le normative variano sensibilmente. In Germania viene data automaticamente ai nati i cui genitori siano residenti da almeno otto anni; nel Regno

**Cessato l'allarme sociale, talvolta emotivo e provocato, le politiche di sicurezza vanno arricchite con quelle d'integrazione, individuando le priorità dell'iniziativa pubblica**

Unito se almeno uno dei genitori è *settled*, ovvero se è in possesso di permesso di soggiorno a tempo indeterminato e risiede stabilmente in Gran Bretagna. In Spagna un bambino straniero ottiene la cittadinanza dopo un anno di residenza. Più in generale, la concessione della cittadinanza varia considerevolmente fra i Paesi europei: dopo dieci anni di residenza stabile e regolare in Spagna e in Italia, dopo otto in Germania, dopo cinque in Francia e nel Regno Unito.

Come più volte ha denunciato il Presidente della Repubblica, la cittadinanza ai nati in Italia va considerato un provvedimento di civiltà e di socialità, tanto più che ben il 72% degli italiani si dichiara favorevole. Forse è il primo da mettere in agenda per il Parlamento appena eletto.

### **Un'accoglienza guidata**

Negli anni passati, l'allarme sociale (talvolta emotivo e provocato), come pure reali preoccupazioni per l'ordine pubblico, hanno posto il fuoco principale dell'intervento pubblico sull'immigrazione clandestina, sulla protezione dei confini e sulla regolazione delle entrate.

Ora la situazione risulta notevolmente modificata. Gli sbarchi si sono ridotti nel corso degli ultimi anni, ad eccezione del 2011 quando l'esplosiva situazione del Nord Africa ha avuto ripercussioni dirette sui flussi di rifugiati da quei Paesi in rivolta. Ma già nel 2012 i clandestini intercettati lungo le coste sono stimati in poco più di diecimila.

Anche gli stranieri rintracciati in condizione di irregolarità negli anni della crisi si sono pressoché dimezzati, raggiungendo nel 2012 un minimo storico. Una tale minore pressione potrebbe rendere opportuna un'integrazione a rete dei diversi servizi esistenti per richiedenti asilo e per l'accoglienza, cui provvedono diversi organismi centrali e locali, pubblici e volontari. Resta, poi, fondamentale l'azione diplomatica e di coordinamento europeo tesa a rinforzare gli accordi con i Paesi di provenienza, quale strategia fondamentale per la sicurezza alle frontiere dell'Unione.

Ma le politiche di sicurezza vanno arricchite con quelle dell'integrazione, individuando i punti cardine verso i quali indirizzare l'iniziativa pubblica. Dobbiamo affermare che la gran parte degli immigrati hanno recepito spontaneamente il modello di vita italiano, cui in gran parte tendono a uniformarsi, consci di come il mantenimento delle diversità d'origine non possa ignorare un processo di adattamento alle culture di approdo. Per certi versi la popolazione straniera in Italia è molto più

**L'integrazione spontanea ha alcuni vantaggi ma non facilita percorsi di mobilità sociale e la piena partecipazione alla vita collettiva**

affine alle culture autoctone che in altri Paesi dove i processi migratori hanno una più lunga tradizione. Italiani e immigrati, per molti versi, si assomigliano, senza che alcun programma nazionale abbia operato in questa direzione.

L'integrazione spontanea ha alcuni vantaggi, non deve scegliere quale via seguire (multiculturalismo, intercultura, autonomia delle diverse etnie, assimilazione etc.) è flessibile e permette l'adattamento reciproco. Pur tuttavia, certo, non facilita percorsi di mobilità sociale e di partecipazione piena alla vita collettiva per gli immigrati.

Inoltre, affida alla sola responsabilità individuale la possibilità di "farcela", rendendo più acute le diseguaglianze. Non siamo certo nelle condizioni di pensare a investimenti significativi per favorire l'integrazione, per ragioni di bilancio. Tuttavia, bisognerebbe garantire almeno un aiuto sul piano della piena capacità di comunicazione per gli stranieri.

L'educazione degli adulti è una delle priorità europee nel campo della formazione; in tale ambito, che comunque va riprogettato e rafforzato, possono trovare spazio quei programmi soprattutto relativi all'insegnamento della lingua italiana per stranieri, di qualificazione professionale e di raccordo con i percorsi scolastici effettuati nel Paese d'origine. Si pensi, ancora, alla necessità di offrire supporto formativo a tutto il personale straniero impegnato nella cura e nell'assistenza familiare, la cui funzione è decisiva nel welfare italiano.

L'integrazione ha certo bisogno di una legislazione che riconosca e dia soluzione ai problemi, ma ancora più decisiva è l'efficienza operativa del sistema pubblico d'intervento, in modo da rendere i principi delle leggi davvero effettivi.

### **L'intervento sociale nella vita collettiva**

In metropoli come Roma e Milano la presenza straniera indica l'esistenza di una città etnica nella città, una media concentrazione multiculturale nella grande concentrazione urbana (225mila immigrati di origine straniera a Roma e 176mila nel solo comune di Milano).

Quote superiori al dieci per cento dei residenti sono i nuovi italiani a Brescia, Prato, Reggio Emilia, Milano, Modena, Padova, Torino, Firenze, Bologna, Verona. Salvo rare eccezioni la presenza, anche concentrata, di stranieri nelle nostre città non ha dato luogo a quei fenomeni di separazione e ghettizzazione tipici dei Paesi di più antica immigrazione.

Altro, però, è registrare le condizioni economiche delle famiglie con capofamiglia immigrato. Secondo la Banca d'Italia

**La sistemazione alloggiativa è uno dei principali problemi per le famiglie immigrate: un'adeguata offerta di case in affitto a prezzi moderati e piani per il disagio abitativo dovrebbero far parte dell'agenda di governo**

nel 2010 il 45,1% dei nuclei stranieri poteva contare su un reddito inferiore ai quindicimila euro annui. Questa fascia di reddito comprende il 16,5% delle famiglie italiane.

È evidente come le più basse capacità economiche comportino una peggiore sistemazione abitativa, e, nonostante sia diffusa una rilevante propensione alla proprietà della casa, la sistemazione alloggiativa rappresenta ancora uno dei principali problemi per le famiglie di immigrati. Non c'è da meravigliarsi, visto che in passato le migrazioni interne verso le grandi città provocarono, negli anni Cinquanta e Sessanta, lo stesso grado di disagio sociale urbano, dando luogo al sorgere di borgate, baraccopoli e abusivismo edilizio. Per far fronte a quella emergenza si approntarono programmi di edilizia residenziale pubblica e piani per le famiglie a basso reddito.

Si pensa, oggi, a incentivare gli investimenti – anche di privati – nel *social housing* destinato agli strati più poveri della popolazione, quindi anche agli immigrati. Un programma che potrebbe dare ossigeno all'industria delle costruzioni che versa in condizioni disperate e con altissimi tassi di disoccupazione.

Ferme restando le difficili condizioni della finanza pubblica, i soliti ostacoli burocratici e regolativi rallentano la realizzazione dei progetti cui, invece, è indispensabile dare maggiore impulso. Un'adeguata offerta di case in affitto a prezzi moderati e piani per il disagio abitativo dovrebbero far parte di un'agenda di governo in grado di affrontare contestualmente un grave problema sociale e una drammatica crisi produttiva.

Più in generale, la presenza degli immigrati nelle nostre città è sempre più stabile: crescono le famiglie e i ricongiungimenti, con esse i nati e gli studenti nelle scuole e nelle università, persino i proprietari di abitazione hanno visto una certa diffusione quando i mutui fondiari erano più accessibili.

Una tale omogeneità di comportamenti presuppone anche un'aspirazione a partecipare alla vita istituzionale della comunità dove sono inseriti. Data la turbolenta stagione politico-elettorale che stiamo vivendo, va esercitata la massima prudenza; tuttavia guardando agli impegni della politica un'opportuna attenzione va riservata alla partecipazione democratica.

### **Lavoro e impresa**

Il lavoro è la motivazione principale dei flussi migratori. Anche per tale ragione, la popolazione straniera registra tassi di occupazione superiori a quelli degli italiani. Inoltre, la base occupazionale del nostro Paese vede una costante crescita dei lavoratori stranieri a fronte di una riduzione degli italiani.

**Senza la componente immigrata la base occupazionale del nostro Paese si ridurrebbe di un valore superiore al milione di unità**

Senza gli immigrati, quindi, la componente lavorativa del nostro Paese si ridurrebbe di un valore ben superiore al milione di unità. La gran parte di tale occupazione riguarda posizioni lavorative indispensabili al funzionamento della nostra economia e soprattutto del nostro sistema di welfare e, tuttavia, molto spesso a media o bassa qualificazione. E a bassa remunerazione.

La caduta nella stagnazione prima e nella recessione dopo si deve proprio a un processo di continua sostituzione del lavoro tecnico di medio-alto livello con lavoro poco qualificato nei servizi di base, personali e alla famiglia. Come è noto tale fenomeno deriva dalla caduta degli investimenti delle imprese e dalla mancata ristrutturazione dei grandi sistemi di servizi, i comparti dove cresce l'occupazione dei Paesi più dinamici.

Alcuni recenti provvedimenti hanno affrontato con decisione la questione del lavoro irregolare e sommerso degli stranieri, che riguarda una buona fetta dei lavoratori stranieri in posizioni subalterne in agricoltura, nel turismo, nei servizi. Le politiche pubbliche devono continuare in un'azione di salvaguardia delle posizioni più deboli nei rapporti di lavoro, anche al fine della stessa incolumità delle persone messa a rischio dagli incidenti nei luoghi dove operano, che l'irregolarità può provocare.

Il modello italiano resta punto di riferimento anche per i nuovi arrivati e ciò vale anche nel lavoro. Prima fra tutti la pensione imprenditoriale. Quanto a nati-mortalità delle imprese, il 2012 si chiude con un saldo negativo di 5mila per le aziende di proprietà italiana e positivo di ben 24mila per le aziende guidate da un cittadino straniero.

Le imprese di immigrati hanno raggiunto il mezzo milione di unità, ovvero l'8% del totale. La stragrande maggioranza è costituita da imprese individuali, ma si vanno diffondendo società di capitali e società cooperative (in complesso circa 90mila aziende). Anche queste aziende subiscono i gravi colpi della crisi, essendo molto presenti in due comparti particolarmente in difficoltà come il commercio e le costruzioni.

Secondo una recente indagine della Banca d'Italia il sistema creditizio è particolarmente diffidente verso chi è nato fuori dei confini nazionali e non è certo un buon segnale visto che senza tali iniziative il nostro tasso d'imprenditorialità sarebbe negativo da molti anni. Alle banche spetta certo di esercitare il merito del credito, gestendo il denaro dei risparmiatori, ma è giusto vigilare perchè non si attuino comportamenti discriminatori.

### **Nel bloc notes del Governo che verrà**

Molti sono i problemi che si affollano sotto il "cielo italiano",

**I programmi elettorali, presi dalla urgenza di catturare il consenso, hanno ignorato 5 milioni di persone che vivono e lavorano in Italia**

oggi nuvoloso e non più stellato. Sarebbe però un errore accantonare nel dimenticatoio le politiche per l'immigrazione. Ripercorrendo sinteticamente la *review* fin qui realizzata dovremmo pensare a:

- la cittadinanza ai nati in Italia
- il riordino del sistema di accoglienza
- l'azione verso l'Europa e i Paesi di provenienza
- la formazione permanente e linguistica nel quadro delle politiche per l'educazione degli adulti
- l'*upgrading* professionale e la messa a rete nel sistema di assistenza familiare per il personale impegnato nei servizi alle persone
- il *social housing*, per rivitalizzare le periferie urbane col mercato dell'affitto
- la partecipazione democratica su base locale
- il controllo e la repressione del lavoro irregolare e sommerso
- la prevenzione dell'incidentalità sui luoghi di lavoro
- la riduzione delle forme discriminatorie nell'erogazione del credito verso cittadini stranieri

I programmi elettorali presi dall'urgenza di catturare il voto degli elettori hanno ignorato cinque milioni di persone che vivono e lavorano nel nostro Paese. L'auspicio è che – nonostante la crisi – il Governo e la politica attiva non facciano lo stesso.

## Quale politica per le migrazioni internazionali?

**I flussi migratori sono ormai globalizzati, convenienti e inevitabili, ma restano forti vincoli alla creazione di un organismo internazionale che li analizzi, li definisca e li gestisca. La possibile soluzione delle unioni sovranazionali**

di Antonio Golini

*Professore emerito, già ordinario di Demografia - "Sapienza" università di Roma*

**La globalizzazione, che come processo ha riguardato anche le migrazioni, si scontra con un mondo che, per larghi aspetti, è rimasto ancorato allo Stato-nazione, con i suoi confini e i suoi ingressi sorvegliati**

**1.** Le migrazioni internazionali sono un tema di straordinaria e crescente difficoltà nel mondo contemporaneo, come conseguenza della:

- sbalorditiva crescita della popolazione mondiale, che ha ormai superato i sette miliardi di persone
- enorme e crescente differenziazione di sviluppo demografico fra Paesi a fortissima crescita, in primo luogo quelli africani, e Paesi a ridottissima o nulla crescita e a intenso invecchiamento, in primo luogo molti europei
- ancora più intensa crescita degli squilibri quantitativi e/o qualitativi fra domanda e offerta di lavoro, tanto nei Paesi tradizionalmente di origine dei flussi migratori tanto in quelli di tradizionale arrivo, dovuti anche a fattori sociali, economici e tecnologici, oltre che a quelli demografici
- non parallela crescita della domanda di lavoro, né nei Paesi di immigrazione, né in quelli di emigrazione, testimoniata dalle assai diffuse disoccupazione e sottoccupazione, che quindi anche per questo favoriscono nei Paesi di origine un forte aumento della pressione migratoria
- assai accresciuta mobilità delle persone, agevolata dalla elevata frequenza, facilità, economicità dei trasporti, oltre che dalla frequenza, facilità, economicità delle comunicazioni fra chi è partito e chi è rimasto a casa, il che, fra l'altro, contribuisce ad avere una più piena conoscenza dei fatti del mondo e una più piena consapevolezza della propria situazione in termini comparativi.

In una parola, come è stato ripetutamente e diffusamente

## Quale politica per le migrazioni internazionali?

**Eppure alla fine dell'Ottocento e fino alla prima guerra mondiale, in Europa la libera circolazione dei lavoratori era così importante da portare all'abolizione, di fatto, del passaporto**

sottolineato, il processo di globalizzazione che va caratterizzando il mondo contemporaneo ha portato con sé una nuova globalizzazione delle migrazioni in un mondo che però, per alcuni versi e in primo luogo per quelli della immigrazione, è rimasto ancorato allo Stato nazione, con i suoi confini e con le porte di ingresso ad apertura sorvegliata e, almeno nelle intenzioni, regolata.

**2.** Un tempo non era così. Alla fine dell'Ottocento e fino alla prima guerra mondiale, nell'Europa liberale il convincimento dell'importanza della libera circolazione dei lavoratori era così forte che l'uso del passaporto fu di fatto abolito, essendo il passaporto considerato come la difesa di un sistema superato, dove la ricchezza si fondava sulla terra e sul capitale e non su ciò che veniva prodotto e scambiato. Oggi solo in quasi tutta l'Unione Europea ci si muove senza passaporto, ma ai suoi confini e nel resto del mondo, sia in quello economicamente avanzato che in quello arretrato, anche la globalizzazione più spinta non è riuscita a riproporre il mondo senza controlli della fine dell'Ottocento (Barba Navaretti, 2013).

Una prima globalizzazione delle migrazioni si era già avuta. Dal 1836 al 1914 oltre 30 milioni di persone arrivarono negli Stati Uniti dall'Europa – ma sarebbero stati molti di più considerando che durante la traversata si stima morisse all'incirca un emigrante su sette, cioè poco meno del 15 per cento. Il picco della immigrazione di origine europea si ebbe nel 1907, quando immigrarono un po' più di 1 milione e 285 mila persone. E dall'Italia emigrarono, nel solo 1913, 873 mila persone, di cui 565 mila verso Paesi extraeuropei, cioè quasi esclusivamente verso le Americhe.

Nonostante la popolazione mondiale assommasse all'epoca a circa 1 miliardo e mezzo di persone, si ebbero quindi fiumi gonfi di migranti, frutto da un lato della sterminata disponibilità di terra e quindi di lavoro in un continente enorme che al Nord e al Sud era da popolare e dall'altro di una fortissima espulsione di mano d'opera dall'agricoltura in Europa, continente che colse, con la forza, anche l'occasione di creare e sfruttare colonie, soprattutto in Africa e in Asia. Oggi non ci sono più né continenti da popolare, né colonie da sfruttare e per di più la popolazione mondiale è arrivata, come si ricordava, a più di sette miliardi, con un paio di stati "miliardari" – Cina e India – ognuno dei quali ha quasi più popolazione di quanta ne avesse la terra intera un secolo fa.

Oggi per tutte le ragioni di cui al punto 1 e per gli enormi

**Attualmente una dozzina di organizzazioni internazionali hanno attività collegate alle migrazioni. Gli esempi dell'Unhcr e dello IOM**

divari di reddito tra Paesi ricchi e Paesi meno ricchi o del tutto poveri le migrazioni internazionali, convenienti o necessarie per moltissimi Paesi del mondo, sono destinate ad aumentare, ma tornare a un mondo di libere migrazioni sembra essere assolutamente impensabile. Tuttavia a questo processo di crescenti necessità e convenienze si contrappone l'incapacità politica di trovare soluzioni condivise a livello globale per governare i flussi migratori.

**3.** In materia di politica e governo delle migrazioni internazionali si sono avute numerose iniziative, a partire dal XX secolo e in particolare negli ultimi due o tre decenni, tanto che attualmente una dozzina di organizzazioni internazionali hanno attività collegate alle migrazioni. Già l'ILO (in italiano OIL-Organizzazione internazionale del lavoro), creato nel 1919, nel suo statuto vede apparire tra i suoi compiti "la protezione degli interessi dei lavoratori, quando occupati in Paesi diversi dal proprio". La protezione dei migranti e la standardizzazione delle procedure dei vari Stati ebbero però poco sostegno nel periodo antecedente la Seconda guerra mondiale, caratterizzato da crisi economica e forti forze nazionalistiche e protezionistiche (Pécoud, 2013). Dopo la Guerra, costituite le Nazioni Unite, il clima cambiò e così, anche per via dei forti flussi di rifugiati conseguenti alla guerra e ai trattati di pace, venne costituito l'Unhcr (United Nations High Commissioner for Refugees) che creò, insieme con la Convenzione di Ginevra del 1951, un regime internazionale per la protezione dei rifugiati. Fu creata anche una organizzazione specificamente rivolta ai problemi delle migrazioni internazionali, lo IOM (International Organization for Migration), ma fuori del sistema Nazioni Unite, il che gli ha dato e gli dà relativamente poco prestigio e poco "potere", fra l'altro limitato in parte da una sorta di "concorrenza" che all'interno del sistema Nazioni Unite gli viene dall'Unhcr.

**4.** Negli anni Settanta-Novanta del secolo scorso si sono tenute un rilevante numero di importanti Conferenze mondiali organizzate dall'Onu su vari temi (ambiente, popolazione, donne, invecchiamento, bambini, commercio, insediamento umano), ma non se ne è tenuta nessuna in tema di migrazioni internazionali, per l'opposizione dei singoli Stati, straordinariamente gelosi in materia. Solo nella Conferenza internazionale su *Popolazione e sviluppo* de Il Cairo nel 1994 fu dato risalto anche al problema delle migrazioni internazionali e un intero capitolo – il X, paragrafi 24-29 del Rapporto finale – è dedicato

## Quale politica per le migrazioni internazionali?

**In sede Onu si è sempre registrata una certa ritrosia, da parte dei Paesi di destinazione delle migrazioni, a prendere impegni su questo tema**

ad esse. In sede di approvazione delle raccomandazioni sul capitolo X ci fu nell'Assemblea un fortissimo scontro fra chi, Paesi di origine delle migrazioni, voleva che comparissero impegni in tema di ricongiungimenti familiari e di integrazione, e chi, Paesi di destinazione, non voleva che si scrivesse alcun impegno ed entrambi minacciavano di non dare il consenso all'intero documento. L'impasse fu superato grazie all'impegno (ne fui testimone diretto) del ministro Antonio Guidi, che guidava la delegazione italiana, di convocare una Conferenza internazionale in tema di migrazioni dove affrontare e possibilmente risolvere tutti i problemi emersi; tutti accettarono con sollievo la proposta che consentiva di uscire dall'impasse, ma con il retro pensiero di non farne poi niente. E infatti la proposta fu negli anni successivi presentata ripetutamente anche dall'Italia, fra l'altro da parte di chi scrive, nei lavori della Commissione Onu su Popolazione e sviluppo, ma fu impossibile superare l'avversità dei Paesi di destinazione, a partire da quelli europei, a tenere la Conferenza.

E comunque in anni relativamente recenti un certo numero di iniziative in tema di migrazioni si è avuto, sia all'interno delle Nazioni Unite, sia all'esterno. Una di tali iniziative, il *Global Migration Group GMG*, ha ricevuto scarsa attenzione dagli studiosi. Il GMG, nato nel 2006, è un poderoso gruppo Onu inter-agenzie<sup>1</sup> che ha come scopo quello di sostenere la cooperazione internazionale in un ampio spettro di temi sulle migrazioni internazionali. Nonostante la sua esistenza, è poi nato nel 2007 un altro organismo, il *Global Forum on Migration and Development GFMD*, che segue la creazione nel 2003 di una *Global Commission on International Migration GCIM*. Il tutto testimonia, da un lato, l'importanza riconosciuta allo studio delle migrazioni, alla politica delle migrazioni e alla loro governance, ma anche l'assoluta insufficienza di una coordinata ed efficiente azione concreta, com'è ad esempio quella svolta nel campo della salute da parte dell'Organizzazione mondiale della Sanità.

E così, nonostante la crescente importanza della mobilità delle persone e i problemi, reali e/o percepiti, suscitati dalle migrazioni internazionali, tenendo conto sia delle attuali realtà politiche, sia delle continue contrapposizioni – specie in tema

<sup>1</sup> Le agenzie e i dipartimenti coinvolti al 2013 sono: ILO, IOM, Ohchr, UN Regional Commissions, Unicef, Unctad, Uudesa, Undp, Unesco, UN Women, Unhcr, Unitar, Unodc, Unfpa, WHO

**L'onda crescente di opinioni e atteggiamenti anti-migranti soprattutto in Europa influisce sulle decisioni dei singoli Paesi**

di riunificazione familiare, diritti dei migranti, migrazione irregolare, condivisione di responsabilità – fra Paesi che esportano manodopera e Paesi che la importano, è estremamente improbabile che le Nazioni Unite vedano presto sul tema un summit globale. Molto verosimilmente ulteriori discussioni informali e forum non vincolanti saranno ancora i principali strumenti per evitare il tema delle migrazioni internazionali alle Nazioni Unite (Chamie and Birkin, 2013).

Anche perché c'è da considerare una marea crescente di opinioni e atteggiamenti anti-migranti per vari fattori, fra cui la crisi economica in Europa, una qualche diffusione di Islamofobia e, ancora più importante, la rumorosa crescita di partiti di destra o di estrema destra anche in numerosissimi Paesi europei – fra cui Finlandia, Grecia, Spagna, Germania, Svizzera, Regno Unito, Norvegia, Danimarca, Francia, Italia, Svezia, Olanda. Né, d'altra parte, anche e proprio per questi motivi, si è riusciti ad avere una politica concordata o almeno armonizzata all'interno dell'Unione Europea, come testimoniano di recente, fra l'altro, le grandi difficoltà che si sono avute in conseguenza di poche decine di migliaia di rifugiati/emigranti partiti dal Nord Africa a seguito della cosiddetta Primavera araba, o qualche tempo prima le sospensioni che si sono avute da parte di singoli Paesi europei alla libera circolazione dei cittadini degli Stati neo ammessi nell'Unione.

Alla luce di tutte queste considerazioni, c'è da dire che dare ordine alle migrazioni internazionali è necessario. C'è da chiedersi insieme se sia anche possibile, magari con la costituzione di una Agenzia internazionale, interna o esterna al sistema Nazioni Unite, come auspica Livi Bacci (2012).

**5.** Accantonato, almeno per ora, un possibile impegno concreto delle Nazioni Unite per avere un organismo internazionale che possa godere di una qualche autorità in tema di migrazioni internazionali, il problema dell'analisi, del coinvolgimento dei singoli Stati nazionali e della gestione dei movimenti migratori va quindi posto trovando formule diverse, distinguendo il breve-medio periodo dal medio-lungo periodo e distinguendo il livello nazionale, quello sovranazionale e quello internazionale.

**a.** Per quanto riguarda il livello nazionale e il breve-medio periodo, l'Italia potrebbe da un lato gestire i flussi attuando la concessione di visti di ingresso, favorendo con permessi di lunga durata in primo luogo il ricongiungimento delle famiglie; poi, tanto con permessi di lunga durata quanto con permessi rinnovabili di breve durata (diciamo 9-12 mesi), favorendo gli

## Quale politica per le migrazioni internazionali?

arrivi da Paesi con i quali ci sono, per motivi geo-politici, accordi particolari; e poi da tutti gli altri Paesi con i quali l'Italia ha relazioni in tema di scambi migratori. Tutti i Paesi di origine potrebbero costituire degli elenchi di potenziali migranti dai quali un'impresa e/o una famiglia possano attingere facilmente e rapidamente il personale di cui hanno bisogno. Nello stesso tempo, un corridoio privilegiato dovrebbe essere assicurato a coloro che vengono a studiare nelle università italiane, iniziativa da favorire con la crescente attivazione di corsi tenuti in lingua inglese e con numerose borse di studio il cui ammontare rientrebbe appieno nel sistema Italia, una volta che lo studente vincitore della borsa di studio viva e lavori nel nostro Paese.

Nello stesso tempo dovrebbe essere intensificata l'azione presso l'Unione Europea sia perché venga potenziata e resa più efficiente la funzione di Frontex per il controllo delle frontiere esterne dell'Unione, sia per fronteggiare al meglio possibili crisi internazionali.

**A livello nazionale si potrebbe istituire un vice-presidente con delega alle migrazioni, per coordinare le politiche in materia**

Contemporaneamente a livello nazionale potrebbe essere previsto un vice-presidente del Consiglio, con specifica delega alle migrazioni, che *primus inter pares* possa più efficacemente coordinare l'intera attività nazionale dei singoli ministri su tutti i temi delle migrazioni internazionali, compresa quindi l'integrazione dei migranti, e avere più voce e peso nelle riunioni e nelle decisioni sovranazionali e internazionali. Al fine di stabilire e regolare i flussi di immigrati, Livi Bacci (2012) nel suo argomentato lavoro, propone un'Agenzia indipendente di cinque membri che faccia proposta al Governo su quanti e quali immigrati ammettere ogni anno nel Paese, secondo vari criteri; e quanto alla specifica autorità politica propone l'istituzione di un ministro per l'Immigrazione.

**b.** Per quanto riguarda il livello sovranazionale e il medio-lungo periodo, la sola soluzione mi sembra essere la creazione di aree – in particolare Unioni sovranazionali – nelle quali assicurare piena e libera circolazione dei lavoratori. Mi pare che, come ricordavo, l'Unione Europea costituisca un buon esempio di come potrebbero funzionare le cose. Da un lato, quando c'è la possibilità di libera circolazione all'interno di una larga area, i problemi e le tensioni tendono a trovare un equilibrio dinamico, frutto delle tendenze demografiche ed economiche che a seguito delle unioni si concretizzano sia nei Paesi di origine, sia in quelli di destinazione (si pensi, ad esempio, alle grandi preoccupazioni italiane legate alla presenza dei polacchi ai semafori delle città una ventina di anni fa o all'arrivo dei rumeni di pochi anni fa). Dall'altro, in



ogni caso è meglio la libera circolazione nell'ambito di una Unione sovranazionale che l'arrivo incontrollato di un gran numero di irregolari, la cui presenza è certo motivo di tensione sociale e di turbative nel mercato del lavoro. Per di più, guardando alle dinamiche demografiche ed economiche dell'Africa, in particolare di quella sub-sahariana, da una parte, e a quelle dell'Europa dall'altra ben si intende come sarebbe sommamente ingiusto, e comunque impossibile, continuare a fermare con la morte – in maniera diretta o indiretta – continue e cospicue masse di migranti che si avventurano sul Mediterraneo (Golini, 2012).

**6.** L'immigrazione straniera – o forse si potrebbe meglio dire l'immigrazione che proviene dall'esterno, eliminando dalla locuzione la parola "straniera" – è certamente, come si diceva, necessaria e conveniente nel mondo contemporaneo e in quello prossimo futuro, così come lo è stata nel corso della prima globalizzazione fra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento. Necessaria e conveniente per le persone e per i popoli, anche per muovere verso una più aperta economia

## Quale politica per le migrazioni internazionali?

**A livello sopranazionale si dovrebbe puntare su unioni di Stati, all'interno delle quali si possa avere libera circolazione delle persone, oltre che delle merci e delle idee**

globale che serva il nostro interesse collettivo; e comunque anche inevitabile, tenendo conto delle straordinarie differenze demografiche ed economico-sociali che esistono fra le varie parti del mondo.

Differenze che tendono ad allargarsi per effetto della crescita economica (che comporta in primo luogo l'espulsione del consistente eccesso di manodopera impiegata in agricoltura), della urbanizzazione e dei crescenti risultati nel conseguimento di una più elevata istruzione nei Paesi a basso reddito, in particolare nell'Africa sub-sahariana e nell'Asia centrale. Per di più individui e popoli potrebbero cercare all'estero non soltanto migliori opportunità di vita e più elevati salari, ma potrebbero anche essere costretti a fuggire dalle minacce dei cambiamenti climatici. E, dall'altra parte, il problema di assicurare un'adeguata competitività spinge molti Paesi a eliminare le barriere alla mobilità per i lavoratori altamente qualificati e per i ricercatori (Goldin, Cameron, Balarajan 2013).

A livello politico si registra però un ossimoro: tanto più i flussi migratori sono globalizzati, necessari, convenienti e inevitabili, tanto più sono forti e persistenti (peraltro largamente inefficaci, come riconoscono tutti) i vincoli che i singoli Paesi pongono alla creazione di un qualche efficiente organismo internazionale che possa provvedere alla analisi, alla definizione e alla gestione dei flussi migratori internazionali. La situazione è defatigante, se si guarda ai numerosi, ricordati tentativi fatti in sede Nazioni Unite e non, oltre che alle tensioni politiche provocate dappertutto dai partiti e dai movimenti di estrema destra. Ecco perché si resta pessimisti sulla possibilità che nel breve medio periodo si arrivi a concretizzare una qualche proposta di un efficace organismo internazionale che possa superare vincoli così forti e resistenti; ed ecco perché mi pare una delle poche possibilità sia quella di puntare a larghe unioni sovranazionali all'interno delle quali si possa avere libera circolazione delle persone, oltre che delle merci e delle idee. Una delle prime unioni dovrebbe essere quella euro-mediterranea. Tali unioni dovrebbero portare anche a una "regionalizzazione" del mondo, premessa di una positiva riforma delle Nazioni Unite che dovrebbero riunire non più soltanto "nazioni" del mondo, ma anche "regioni" del mondo; così come in parte succede già adesso, salvo che nell'organismo più operativo dell'Onu che è il Consiglio di sicurezza.

E ancora, adesso e in prospettiva, c'è il problema delle fortissime, e per molti versi crescenti, diseguaglianze nel mondo, premessa di ulteriori fortissime pressioni migratorie.

Ma come un tempo affermò – a mio parere giustamente – Francois Mitterand, le migrazioni pur necessarie non possono risolvere le miserie del mondo. E questo è tanto più vero tenendo conto, dappertutto nel pianeta, di una possibile carenza di lavoro che l'informatica e i robot potranno accentuare. Occorre certo una nuova politica, nazionale e internazionale, non soltanto per le migrazioni, ma anche proprio per le “miserie del mondo”.

### Bibliografia

- Barba Navaretti Giorgio, 2013, “Potenza delle masse migratorie”, *Domenica de Il Sole 24 ore*, 3 febbraio, p.32
- Chamie Joseph and Mirkin Barry, 2013, *Dodging International Migration at the United Nations*, <http://passblue.com/2013/01/29/dodging-international-migration-at-the-united-nations/>
- Goldin I., Cameron J., Balarajan M., 2013, *Exceptional People: How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*, Princeton University Press, <http://press.princeton.edu/chapters/i9301.pdf>
- Golini A. 2012, “Mediterraneo, il nuovo ‘muro’ che va abbattuto”, *libertàcivili*, n. 5, 2012, pp. 66-76
- Livi Bacci M. 2012, *Migrazioni. Vademecum di un riformista*, pubblicazioni di Neodemos, <http://www.neodemos.it/>
- Pécoud A., 2013, “‘Suddenly, Migration Was Everywhere’: The Conception and Future Prospects of the Global Migration Group”, <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=932>

## I nuovi scenari e le nuove strategie di gestione dell'immigrazione

**Tre questioni che la nuova legislatura dovrà affrontare come prioritarie: il ripensamento dello strumento decreto flussi, la riforma della disciplina sull'acquisizione della cittadinanza, la promozione dell'integrazione**

di Vincenzo Cesareo

*Professore emerito di Sociologia generale - Università cattolica del Sacro Cuore Milano*

L'immigrazione ha ormai assunto un ruolo di rilievo all'interno delle strategie e delle agende dei partiti politici tanto in Italia quanto all'estero. Basti pensare agli scontri finali in campagna elettorale tra Sarkozy e Hollande, nella vicina Francia, e tra Obama e Romney, nei più lontani Stati Uniti. Due contesti diversi, ma questioni simili: la gestione degli ingressi, l'integrazione e l'equilibrio tra diritti e doveri degli stranieri presenti.

**L'immigrazione ha assunto un ruolo di rilievo all'interno delle strategie e delle agende dei partiti politici, tanto in Italia quanto all'estero, ma nella recente campagna elettorale per le Politiche 2013 il tema non è stato al centro dell'attenzione**

Benché nella campagna elettorale per le elezioni del febbraio 2013 il tema dell'immigrazione non sia stato particolarmente rilevante, in Italia i dibattiti in materia hanno riguardato, nell'ultimo decennio, soprattutto il sistema dei flussi in entrata per motivi di lavoro, il fabbisogno di manodopera straniera, la gestione degli irregolari e, più di recente, il tema dell'appartenenza connessa in primis al conferimento dello status di cittadino.

Si tratta di questioni complesse e legate all'essere ormai l'Italia un Paese multiculturale. Poiché i limiti del multiculturalismo sono stati più volte evidenziati da studiosi italiani e stranieri, è necessario individuare altre prospettive come quella dell'interculturalismo. Quest'ultima si distingue dal multiculturalismo in quanto l'elemento qualificante è costituito dal dialogo tra le differenti culture, con la conseguente apertura nei confronti di ognuna di esse e un'attenzione alla dinamicità delle trasformazioni culturali. Mentre l'approccio multiculturale

pone l'accento sulle differenze culturali, l'interculturalismo sottolinea l'importanza di un dialogo tra esse fondato sullo scambio bidirezionale, simmetrico e personale, in base al principio dell'acculturazione (assunzione vicendevole di elementi culturali nel rispetto delle singole identità).

Peraltro anche tale approccio non è esente da rischi nella sua concreta applicazione in quanto gli scambi possono provocare l'indebolirsi delle identità individuali e collettive. Esso, tuttavia, costituisce oggi un'auspicabile modalità di gestire la presenza di più culture all'interno di uno stesso territorio nazionale e una utile opzione per promuovere l'integrazione. A tale riguardo è significativo che questo approccio sia già stato fatto proprio dal sistema scolastico italiano.

Ciò premesso, c'è ragione di ritenere che la prossima legislatura sarà chiamata ad affrontare molteplici questioni, relativamente alla realtà migratoria. Qui di seguito ci limitiamo a prenderne in considerazione tre di indubbio rilievo: la gestione dei flussi, l'acquisizione della cittadinanza, la promozione dell'integrazione.

### **Ripensare il decreto flussi**

Per quanto concerne la regolamentazione degli ingressi, le analisi della fondazione Ismu consentono di stimare che ogni anno, a prescindere da eventuali nuove entrate stabilite dai

decreti flussi, più di centomila immigrati – tra neo arrivati e regolarizzati – bussano alle porte del nostro mercato del lavoro che peraltro, almeno per ora, è in grado di offrire ben poche opportunità. Nel prossimo futuro, caratterizzato da un continuo invecchiamento della popolazione e dal permanere della crisi dello Stato sociale, c'è ragione di prevedere che il fabbisogno di nuovi lavoratori immigrati riguarderà prevalentemente i settori di cura alla persona. Infatti, nella misura in cui si protrarrà la crisi economica, sarà alquanto limitato il fabbisogno di manodopera

e quindi meno necessario il ricorso a nuovi ingressi di lavoratori stranieri.

Se quello appena delineato è lo scenario realistico concernente i flussi per motivi di lavoro, non va d'altra parte trascurato che nel prossimo futuro si assisterà all'ingresso di decine di migliaia di persone per effetto del ricongiungimento familiare, oltre alla quota dei richiedenti protezione internazionale difficilmente quantificabile. Si tratta comunque, anche in questi

**Nei prossimi anni il fabbisogno di nuovi lavoratori immigrati riguarderà soprattutto i settori di cura alla persona, e se la crisi si protrarrà, la necessità di manodopera sarà limitata e dunque sarà meno necessario il ricorso a nuovi ingressi**

**Da tempo la fondazione Ismu segnala la necessità di riservare maggiore attenzione al fattore “sostenibilità” del sistema di accoglienza del nostro Paese, anche con una riduzione delle quantità di nuovi arrivi previste dal decreto flussi**

casi, di canali d'ingresso che si tradurranno, nel medio periodo, in accessi al mercato del lavoro. A fronte di un simile quadro è quindi ipotizzabile che negli anni a venire gli eventuali decreti flussi prevedranno numeri alquanto ridotti in linea con le caratteristiche dei fabbisogni della nostra economia, ma anche con la complessiva “sostenibilità” dell'immigrazione.

Quest'ultima chiama direttamente in causa sia la capacità dello Stato sociale di dare ai già residenti e ai nuovi arrivati prestazioni adeguate alla tutela dei diritti fondamentali sia l'esigenza di offrire a tutti eguali opportunità. Non si può non

considerare, quindi, che la condizione di difficoltà in cui si trova oggi lo Stato sociale – caratterizzato da una sempre più limitata capacità di assicurare anche solo le prestazioni di base – potrebbe addirittura acutizzarsi per effetto di ulteriori possibili contenimenti della spesa pubblica.

A tal riguardo, ormai da tempo, la fondazione Ismu segnala la necessità di riservare maggiore attenzione al fattore “sostenibilità” del sistema di accoglienza del nostro Paese. Anche sotto questo profilo appare ragionevole che nel prossimo futuro i decreti flussi prevedano quantità non elevate di ingressi. Inoltre la tempistica annuale potrebbe subire modifiche, diventando meno regolare o comunque diluita nel tempo a fronte di uno scenario differente rispetto a quello del periodo in cui la legge Turco-Napolitano, prima, e la Bossi-Fini, poi, sono state emanate.

La crisi economico-finanziaria, che molti Paesi si trovano oggi ad affrontare, ha di fatto modificato i mercati del lavoro nazionali con un sempre più diffuso e allarmante calo della domanda di lavoro di manodopera autoctona e immigrata. Una prima via potrebbe essere quella di superare l'approccio “a richiesta” di manodopera straniera da parte dei datori di lavoro che è stato finora utilizzato a livello locale, prestando invece maggiore attenzione alle dinamiche complessive su scala nazionale con particolare riguardo alla disoccupazione. Non va infatti trascurato il dato sulla mobilità territoriale e occupazionale degli immigrati spesso soggetti, più degli autoctoni, a condizioni lavorative precarie. Parallelamente si dovrebbero tenere nella dovuta considerazione altre forme di ingresso nel mercato del lavoro, in particolare, come già accennato, a seguito di ricongiungimento familiare e per

protezione internazionale nonché per l'emersione da situazioni di irregolarità.

Una seconda via, complementare alla prima, sarebbe la messa in atto di un sistema che possa andare oltre alla modalità vigente oggi in Italia basata sulla chiamata nominativa in riferimento a uno specifico contratto da stipulare con una persona residente all'estero. Più precisamente, alla luce di quanto finora si è verificato, la modalità prevista dal nostro ordinamento è

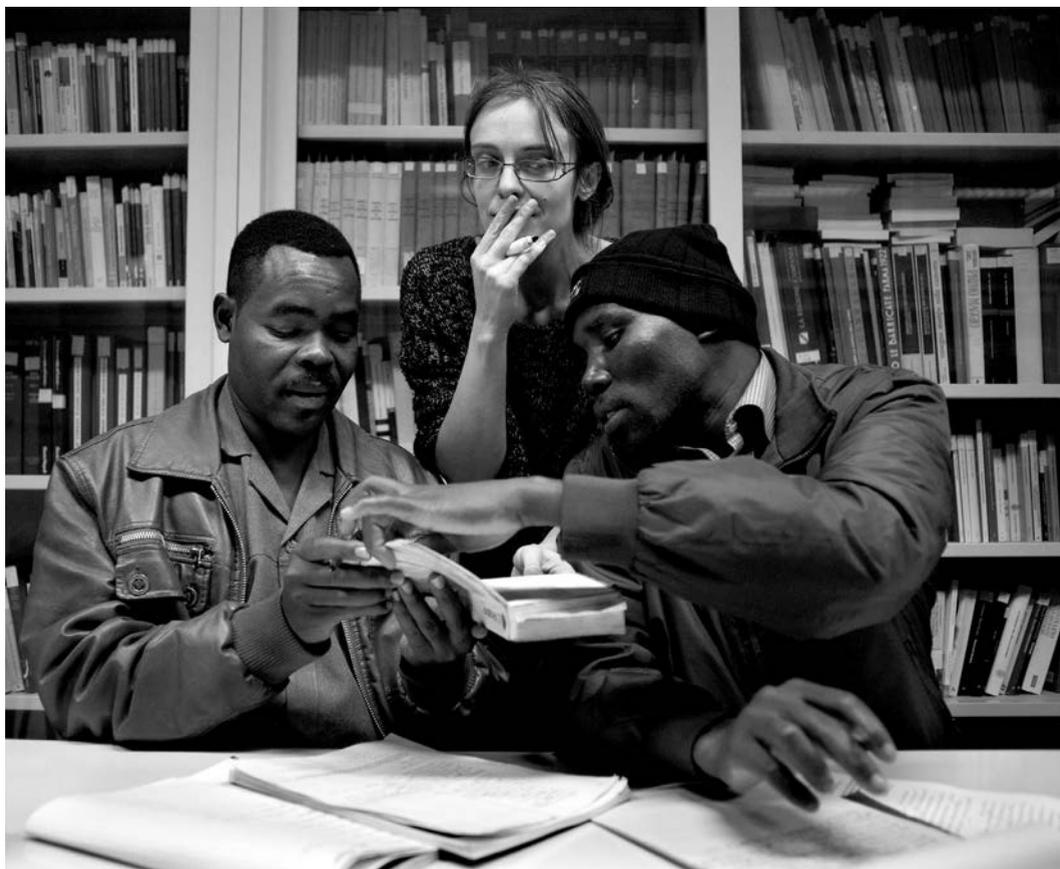
stata ampiamente disattesa. Essa infatti prevede che coloro che devono entrare in Italia dovrebbero già disporre di un posto di lavoro sicuro. In realtà è avvenuto in molti casi esattamente il contrario: la maggior parte degli immigrati è infatti entrata in Italia priva di un lavoro certo che è stato cercato successivamente al loro ingresso. La necessità di ricorrere a periodiche procedure di regolarizzazione è la dimostrazione di quanto la scelta di legare gli ingressi al requisito del possesso di un contratto di lavoro stipulato a priori si sia dimostrata irrealistica. Ciò

soprattutto se si considera un particolare settore del mercato del lavoro, quale quello di cura, dove è ragionevole ritenere che un datore di lavoro preferisca conoscere la persona che si occuperà dei propri cari prima di affidarglieli.

Di qui l'esigenza di contemplare e prevedere molteplici modalità di ingresso in rapporto alla sempre più ampia articolazione delle tipologie di migrazione (per lavoro, per ricongiungimento, per motivi umanitari, per studio ecc.). A titolo di esempio si può fare riferimento all'esperienza, in corso da qualche anno nel Regno Unito, dell'ingresso "a punti" per ricerca di lavoro. Tale procedura, adatta per la manodopera qualificata, non risulta tuttavia utilizzabile per i meno qualificati o comunque per quelle quote che prescindono dalla qualifica (lavoro domestico o agricolo) e che dovranno prevedersi nei prossimi anni in Italia.

La necessità di ripensare il sistema dei flussi di ingresso si affianca a quella di limitare e quanto meglio gestire le presenze irregolari e le espulsioni. Se queste ultime, come correttamente citato nella stessa direttiva concernente i rimpatri, devono essere considerate l'*extrema ratio* dell'intero processo di contrasto all'immigrazione irregolare ne consegue che l'attenzione dovrebbe essere principalmente rivolta verso modalità di rimpatrio volontario assistito e verso sistemi di emersione

**La necessità di ricorrere a periodiche procedure di regolarizzazione è la dimostrazione di quanto sia irrealistica la scelta di legare gli ingressi al requisito del possesso di un contratto di lavoro stipulato a priori**



rispettosi della dignità delle persone prive di documenti di soggiorno validi.

In merito a quest'ultimo aspetto non sembra tuttavia realistico prevedere ulteriori sanatorie di massa poiché, da un lato, esse sono comunque causa di situazioni di discriminazione, mentre, dall'altro lato, rischiano di produrre un effetto attrattivo di ulteriori flussi irregolari. Appare piuttosto preferibile la predisposizione di una stabile disciplina in materia con l'eventuale ricorso a modalità di regolarizzazione ad personam per chi dimostra di possedere requisiti utili all'avviamento di un fruttuoso percorso di piena integrazione.

Il tema dei clandestini chiama in causa spesso la spinosa questione dei Cie. Al di là della necessità di una determinazione rigorosa della durata del trattenimento, è comunque innegabile l'urgenza di attuare un ripensamento di tali strutture al fine di garantire condizioni di vita, all'interno delle stesse, rispettose della dignità umana.

### La riforma della normativa in materia di acquisizione della cittadinanza italiana

La normativa in materia di acquisizione della cittadinanza italiana è ormai da anni messa in discussione perché considerata non più conforme alla realtà migratoria del nostro Paese. In venti anni, dal 1992 a 2012, i flussi migratori e i processi di integrazione sono notevolmente cambiati sotto il profilo sia quantitativo (dai 685mila immigrati residenti nel 1995 si è passati ai circa 5,4 milioni stimati nel 2012) sia qualitativo<sup>1</sup>, tanto che ormai da tempo in Italia l'immigrazione deve essere considerata come un elemento strutturale della nostra società. Ripensare le modalità e i tempi per acquisire la cittadinanza diventa pertanto necessario e urgente.

Il dibattito in corso sulla riforma della legge 91/1992 verte soprattutto sui minori e, in particolare, sui nati in Italia da genitori entrambi stranieri: nel 2012 infatti questi ultimi hanno raggiunto la quota di 500mila unità rappresentando ormai il 60% del totale dei minori stranieri (fondazione Ismu, 2013).

**Nel 2012 i minori nati in Italia da genitori stranieri sono stati 500mila, il 60% del totale. Anche alla luce di questa elevata presenza, si propone di introdurre il principio dello *ius soli* per la concessione della cittadinanza**

Anche alla luce di questa elevata presenza, da più parti si propone di introdurre lo *ius soli*, ossia il principio, ampiamente diffuso negli Usa, per il quale chi nasce in un determinato Paese ne diventa automaticamente cittadino a prescindere dalla cittadinanza dei genitori.

Si tratta sicuramente di una questione di non semplice soluzione poiché sono molteplici, da un lato, le implicazioni e, dall'altro lato, le argomentazioni sia dei sostenitori sia dei detrattori dello *ius soli*.

Procediamo con ordine. I sostenitori della concessione automatica della cittadinanza alla persona che nasce in Italia partono dal presupposto che il principio dello *ius soli* è tipico dei Paesi di immigrazione, mentre quello dello *ius sanguinis* caratterizza maggiormente i Paesi di emigrazione, quale era nel passato l'Italia. Una seconda ragione per sostenere lo *ius soli*,

<sup>1</sup> Al riguardo si considerino alcuni dati sulle diverse caratteristiche delle persone entrare in Italia nel corso dell'ultimo biennio. Nel 2011, infatti, gli ingressi per lavoro di cittadini stranieri non comunitari regolari sono stati un terzo (96mila) rispetto a quelli del 2010, a causa soprattutto dell'attuale crisi economica. Rimangono invece sostenuti quelli per ricongiungimento familiare (141mila) e sono aumentati quelli per richiedenti asilo e per motivi umanitari (43mila nel 2011), questi ultimi più che quadruplicati rispetto al 2010 (Fondazione Ismu, Diciottesimo rapporto sulle migrazioni 2012, FrancoAngeli, Milano, 2012)

**Le argomentazioni di chi sostiene il principio della concessione automatica dello status di cittadino a chi è nato in Italia, contrapposte a quelle di chi invece si oppone a una riforma della normativa prevista dalla legge 91/1992**

almeno relativamente ai figli di immigrati, riguarda il senso di appartenenza, in quanto si ritiene che chi è cresciuto in Italia tende a considerarsi italiano pur non essendolo per legge.

A tali argomentazioni ne vengono però contrapposte altre da parte di coloro che si dichiarano contrari a una riforma della normativa in tal senso. Innanzitutto la considerazione del fatto che negli altri Paesi europei, anche in quelli storicamente di immigrazione, il principio dello *ius soli* non è adottato. Ciò porta a sostenere che non vi è un rigido nesso tra l'essere un Paese di immigrazione e l'adottare lo *ius soli*, soprattutto se si considera che alcuni Stati europei, in cui vigeva in passato tale principio, hanno modificato la disciplina in materia proprio a fronte dei cambiamenti quanti-qualitativi della propria immigrazione. Esempi emblematici al riguardo sono quelli dell'Irlanda e del Regno Unito che hanno deciso, in tempi

diversi, di rivedere le proprie normative al fine di interrompere il cosiddetto fenomeno del "turismo di cittadinanza", rappresentato dall'ingresso di numerose donne in stato interessante proprio al fine di far avere al nascituro la cittadinanza irlandese o inglese.

A ragion di logica, considerato anche quanto appena esposto, si può arrivare ad affermare che la concessione (solo) in Italia della cittadinanza in virtù esclusivamente della nascita avvenuta sul territorio potrebbe rappresentare un elemento di attrazione di ulteriori flussi, legali e illegali. In alcuni casi

l'acquisizione automatica della cittadinanza italiana alla nascita, per il solo fatto di essere nati in Italia, potrebbe essere addirittura un problema per chi volesse mantenere la cittadinanza del Paese d'origine.

Anche l'ipotesi – che trova riscontro in Germania, Regno Unito e Spagna – di prevedere un regolare previo soggiorno di uno dei genitori da un determinato periodo di tempo, quale requisito ulteriore per concedere alla nascita la cittadinanza al minore, potrebbe dare luogo a situazioni imbarazzanti. Basti pensare a quanti fratelli, anche vicini d'età e nati in Italia, si troverebbero ad avere uno *status civitatis* diverso.

Alla luce di queste considerazioni, c'è quindi ragione di ritenere che l'importante obiettivo di garantire, comunque, una maggiore integrazione ai minori stranieri nati sul territorio sarebbe meglio perseguito offrendo loro la possibilità di acquisire la cittadinanza nell'adolescenza, come avviene

ad esempio in Francia e nel Regno Unito, semplicemente facendone richiesta, o in Spagna attraverso la consueta procedura di naturalizzazione. Analogamente il minorennato e residente da almeno cinque anni in Svezia è riconosciuto cittadino se è in possesso del permesso di soggiorno permanente.

L'acquisizione della cittadinanza con riferimento all'età adolescenziale può essere correttamente ascrivibile al principio dello *ius soli*, in quanto la persona deve essere nata in Italia; si tratta però di una forma che potremmo definire "temperata", riconducibile allo "*ius domicilii*". Mediante questa modalità si riuscirebbe a far convergere lo *ius soli* e lo *ius sanguinis* in un unico principio poiché si tratterebbe, per la persona nata e cresciuta in Italia, di una acquisizione volontaria in un momento della vita nel quale la consapevolezza del proprio futuro comincia a prendere forma. L'adozione di questo sistema potrebbe inoltre essere correlata alla richiesta dell'adempimento dell'obbligo scolastico in considerazione anche del fatto che la scuola è il luogo primario di integrazione civile.

**Una soluzione di compromesso potrebbe essere l'adozione del principio dello *ius domicilii*, ovvero l'acquisizione della cittadinanza in età adolescenziale, su richiesta o attraverso la consueta procedura di naturalizzazione**

Tale soluzione implica la necessità di porre una maggiore attenzione alla scuola. Pur riconoscendo che quest'ultima è stata ed è, senza dubbio, un formidabile strumento di accoglienza e di integrazione, in particolare grazie all'impegno degli operatori e la messa in atto di numerose e valide iniziative, non si possono nascondere persistenti criticità. Mediamente, infatti, rispetto agli studenti italiani, i minori stranieri presentano più elevati tassi di abbandono e, in generale, raggiungono risultati scolastici meno buoni, con una frequente canalizzazione verso l'istruzione tecnica. Si tratta di un dato di fatto che, da un lato, è ascrivibile alla difficoltà del sistema formativo di rispondere efficacemente alle diseguaglianze di partenza e che, dall'altro, necessita di misure ad hoc finalizzate a ridurre le difficoltà dei minori stranieri, a partire da quelle linguistiche (Fondazione Ismu, Alunni con cittadinanza non italiana, Approfondimenti e analisi. Rapporto nazionale A.s 2011/2012).

La cittadinanza, come appena evidenziato, rappresenta un passaggio significativo nel percorso di integrazione non solo per i minori, ma anche per gli immigrati adulti. Di conseguenza il dibattito sulla necessaria revisione della normativa riguarda l'intera tematica della naturalizzazione. Da un confronto relativo ai diversi contesti europei si evidenzia che a fronte

della relativa apertura nel concedere la cittadinanza in Paesi come Belgio, Finlandia, Francia e Germania, altri Stati, quali Danimarca, Grecia, Olanda, Gran Bretagna e Austria, negli anni hanno proceduto a rivedere in senso restrittivo le regole in materia.

Con specifico riferimento al caso italiano le proposte di modifica hanno riguardato e riguardano tuttora la riduzione degli anni di residenza utili per presentare domanda di naturalizzazione accanto a un maggiore riconoscimento conferito ai processi di integrazione. A tal fine appare quindi auspicabile una diminuzione del periodo richiesto di regolare soggiorno dagli attuali 10 anni a sei/otto anni e la predisposizione, con relative valutazioni, di percorsi di apprendimento della lingua e dei valori civili che sono alla base della convivenza democratica. L'esperienza tedesca ne è un esempio: la Germania infatti ha messo in atto una riduzione della durata della previa residenza necessaria con l'introduzione di corsi e test.

Tornando al nostro Paese, è inoltre necessario che le procedure di acquisizione della cittadinanza abbiano tempi certi, a differenza di quanto avviene attualmente.

### **La promozione dell'integrazione**

La terza questione che la prossima legislatura dovrà affrontare con maggiore impegno è quella di promuovere l'integrazione degli stranieri presenti sul territorio in un periodo di crisi economica come quella attuale.

Storicamente, in periodi di recessione le scelte politiche – si pensi alla Germania della metà degli anni Settanta – hanno riguardato prevalentemente la chiusura delle frontiere e la programmazione di interventi volti all'inclusione dei residenti.

Come precedentemente accennato, anche in Italia sarà necessario rivedere lo strumento dei decreti flussi. Le decisioni, adottate a livello nazionale, si collocano in una cornice europea nella quale ormai da anni viene riconosciuta l'importanza di sviluppare un approccio coerente, globale ed equilibrato sui temi della migrazione al fine di rendere più incisivo il ruolo dell'Unione Europea, anche nei rapporti con i Paesi terzi

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Priorità d'azione per rispondere alle sfide dell'immigrazione. Prima iniziativa presa dopo la riunione di Hampton Court, 30 novembre 2005

<sup>3</sup> Programma di Stoccolma. *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* (2 dicembre 2009)

(Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo, 2005<sup>2</sup>). Successivamente, il Programma di Stoccolma<sup>3</sup>, approvato il 2 dicembre 2009 dal Consiglio europeo, ha ribadito tali orientamenti affrontando parallelamente tematiche quali la libertà, la giustizia, la sicurezza e l'integrazione. Dagli stessi documenti europei si evince chiaramente che l'immigrazione, quanto più e meglio viene gestita a livello europeo, tanto più può costituire una risorsa e una opportunità per tutti.

Già in passato la fondazione Ismu aveva evidenziato la necessità di una regia comune, a livello sovranazionale, ad esempio per far fronte all'arrivo di importanti flussi a seguito della crisi in Nord Africa. Il Programma di Stoccolma ha rappresentato il primo importante passo per l'attuazione di un'unica procedura di asilo e di un sistema più equo di distribuzione degli immigrati all'interno degli Stati membri. Si tratta di una strategia finalizzata ad alleggerire il peso dell'accoglienza per quei Paesi – quali la Grecia, l'Italia, la Spagna e Malta – che per la propria posizione geografica costituiscono gli approdi più facili delle rotte clandestine.

**Nella rinnovata Agenda europea per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi elaborata nel 2011 si sottolinea che la gestione dell'integrazione dei migranti deve essere assunta come responsabilità comune da tutti gli attori coinvolti**

Le politiche migratorie e quelle per la promozione dell'integrazione sono peraltro sempre più strettamente interconnesse e sono responsabilità tanto dei singoli Stati quanto dell'Unione Europea. Nella già citata rinnovata Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi del 2011 si sottolinea che la gestione dell'integrazione dei migranti deve essere assunta come responsabilità comune da parte di tutti gli attori coinvolti: la società ricevente e gli stessi immigrati in linea con i *Common Basic Principles*<sup>4</sup>. Il documento prosegue portando l'attenzione sui processi integrativi i quali vanno promossi con efficacia

adottando un approccio *bottom up*. Ciò comporta l'assunzione di un ruolo centrale da parte delle istituzioni locali, organizzazioni del terzo settore e associazioni, chiamate a mettere in atto una serie di azioni riguardanti i percorsi di inserimento, l'accesso all'impiego, all'istruzione e alla formazione, la lotta alla discriminazione.

<sup>4</sup> Nel 2004, il Consiglio Giustizia e Affari interni ha adottato i principi fondamentali comuni (*Common Basic Principles*) a sostegno di un quadro europeo coerente per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi (Consiglio n.14615/04 del 19 novembre 2004)

Il coinvolgimento di molteplici attori è insito nello stesso concetto di integrazione, concepito come un processo multi-dimensionale, perché riguarda una molteplicità di aspetti, e bidirezionale, poiché coinvolge non solo i nuovi arrivati ma anche, almeno in qualche misura, le popolazioni autoctone. Inoltre la sua riuscita dipende da numerosi elementi tra i quali vanno annoverati: le politiche adottate, le opportunità lavorative e formative offerte dalla società di approdo, la distanza tra la cultura del Paese di partenza e quella del nuovo Paese. A ciò vanno aggiunte le dinamiche del percorso migratorio e le motivazioni che hanno indotto le persone a emigrare.

È indubbio quindi che, in quanto fenomeno complesso, il processo di integrazione porta con sé la necessità di affrontare molteplici sfide. L'Agenda europea ne cita solo alcune quali i livelli occupazionali, tuttora bassi, della forza lavoro immigrata, soprattutto nella sua componente femminile; la crescente disoccupazione e gli alti tassi di forza lavoro immigrata sovra-qualificata; il rischio crescente di esclusione sociale; la disparità in termini di rendimento scolastico; l'apprensione pubblica per la scarsa integrazione.

Parallelamente si evidenzia anche il crescente impegno dell'Unione Europea nei confronti della valutazione degli interventi finalizzati a promuovere l'integrazione dei migranti. La valutazione, infatti, favorisce la conoscenza non solo degli effetti concreti e reali delle politiche di integrazione relativamente alle dimensioni del lavoro, della discriminazione, della scuola ecc., ma anche della effettiva coesione sociale. Un passo in tale direzione significherebbe anche individuare gli strumenti efficaci per facilitare una maggiore integrazione dei cittadini stranieri. Gli stessi documenti europei sottolineano l'importanza di migliorare la capacità di sviluppare, implementare, monitorare e valutare le politiche e strategie di integrazione per i migranti.

C'è pertanto ragione di ritenere che questi richiami alle decisioni maturate a livello europeo nel corso degli ultimi anni costituiscano dei riferimenti ineludibili (a volte alquanto trascurati) per rivisitare e innovare anche la nostra politica nazionale in ambito migratorio. Ciò nell'ottica di una sempre più decisa armonizzazione normativa e di un maggior coordinamento operativo tra i diversi Stati che compongono l'Unione. È infatti del tutto velleitario che i singoli Paesi possano affrontare indipendentemente l'uno dall'altro un fenomeno così complesso e per sua natura sovranazionale, quale è per l'appunto quello delle migrazioni internazionali.

## La “grande assente” della campagna elettorale

**L'analisi dei programmi presentati dai partiti nelle recenti elezioni politiche in materia di immigrazione e integrazione mostra come questi temi, a differenza delle consultazioni 2008, siano stati molto sottorappresentati**

di Mario Morcellini

*Preside della facoltà di Scienze della comunicazione - “Sapienza” università di Roma*

**I programmi consentono di individuare non solo le posizioni delle forze politiche sul tema immigrazione, ma anche l'immagine che hanno della realtà**

“È scritto nel nostro programma!”. In un tempo in cui l'espressione di voto non deriva più dall'appartenenza a una cultura politica o a un partito, di voto d'opinione generalizzato, i programmi elettorali sembrano diventati il principale, se non l'unico, elemento di relazione tra rappresentato e rappresentante (o aspirante tale). Il rischio, però, è che “il programma” diventi una sorta di feticcio, un riferimento anche più astratto di ciò che potrebbe sembrare data la genericità della maggior parte delle dichiarazioni d'intenti e, soprattutto, dato lo scarso o nullo controllo effettuato ex-post sulla coerenza dell'azione politica rispetto a quanto dichiarato al momento della ricerca spasmodica del consenso.

Al netto dei processi di personalizzazione della leadership politica, quindi, il programma rappresenta la pietra angolare su cui tentare di costruire in campagna elettorale il patto derivante dalla dinamica promessa-conferimento del consenso. Da questo punto di vista, uno studio dei programmi presentati dai partiti consente non solo di individuare le diverse posizioni delle forze politiche sui vari temi (gli ordini di priorità, le proposte di riforma, ma anche i termini utilizzati, le metafore, etc.); ma anche come esse “guardano” al mondo, quali immagini della realtà le guidano, quali sono gli orizzonti e le prospettive (la “società immaginata” per il futuro) che dovrebbero informarne l'azione politica.

Con questi intenti, si propone una breve analisi dei documenti che le forze politiche presentatesi alle elezioni del febbraio

**Nelle Elezioni 2013, l'argomento migrazioni è stato considerato di secondo piano e non è quasi mai riuscito a finire al centro dell'agenda**

2013 hanno diffuso, centrando l'attenzione sul tema dell'immigrazione, dell'integrazione, delle seconde generazioni, della gestione dei flussi e delle politiche di inclusione e cittadinanza e, più in generale, su come viene presentata la questione del confronto sociale e culturale con i fenomeni migratori in senso lato. I documenti sono stati reperiti prevalentemente on line, sulle pagine e negli spazi ufficiali dei partiti e dei movimenti, limitatamente a quei soggetti politici che hanno avuto un minimo di visibilità in campagna elettorale (pur non riuscendo tutti, poi, effettivamente ad entrare in Parlamento). Sono stati esaminati i programmi ufficiali, considerando che tutte le forze ormai presentano in modo esplicito almeno un documento di questo tipo, ma anche – soprattutto nei casi di programmi molto sintetici – la documentazione a corredo, testi di approfondimento o specifiche schede, ovviamente quando disponibili<sup>1</sup>.

Prima di entrare nel merito e nel dettaglio delle proposte delle singole forze, va subito detto che, salvo alcune eccezioni, siamo di fronte a contenuti molto modesti, testi brevi e generici, spesso semplici dichiarazioni di intenti (e talvolta luoghi comuni). Ciò sarà chiaro anche dal fatto che, più avanti, nel citare stralci dai diversi programmi, si coprirà in pratica la quasi totalità dei riferimenti al tema integrazione. E soprattutto appare evidente che i temi in questione siano complessivamente, e di gran lunga, considerati di secondo piano, basti pensare che anche dal punto di vista della campagna elettorale l'immigrazione o l'integrazione non sono mai, o quasi mai, riusciti a diventare tema in agenda<sup>2</sup>.

Va poi segnalata la profonda differenza con la campagna elettorale per le Politiche 2008, in cui il tema dell'immigrazione – pur filtrato dalla dimensione emergenziale e della sicurezza – è stato forse uno degli elementi più in grado di orientare il voto dei cittadini che, al tempo, premiarono le forze che

<sup>1</sup> Va sottolineato, ma la questione meriterebbe un approfondimento a sé, che i documenti ufficiali appaiono molto eterogenei anche in termini di struttura testuale e di "stile": ad esempio PD-SEL (come coalizione Italia bene comune) e FARE (in misura differente anche la Lista Monti e Rivoluzione Civile) adottano uno stile più discorsivo e nei rispettivi spazi online trovano posto specifici documenti di approfondimento; d'altro canto soprattutto la coalizione di centrodestra (PDL e Lega Nord) e il Movimento 5 stelle presentano documenti molto più schematici, in cui i contenuti (e le proposte) sono talvolta organizzati in forma di punti-elenco, il che, ovviamente, aumenta la possibilità che ci si trovi di fronte ad affermazioni generiche o fumose

<sup>2</sup> Per un quadro della campagna elettorale per le Politiche 2013, si rimanda alle analisi condotte nell'ambito dell'osservatorio Mediamonitor Politica: [www.mediamonitor-politica.it](http://www.mediamonitor-politica.it)

**I riferimenti  
al tema  
delle  
migrazioni nel  
programma  
della  
coalizione  
Italia Bene  
Comune**

proponevano interventi rigorosi su questi temi<sup>3</sup>. Non solo l'immigrazione e l'integrazione non sono stati un tema di campagna, quindi, ma non lo sono stati neanche i loro "surrogati" allarmistici della paura e dell'insicurezza urbana, men che meno la problematizzazione del confronto con la diversità culturale o religiosa, temi assolutamente assenti in quasi tutti i programmi.

Il Partito Democratico (PD) e Sinistra Ecologia e Libertà (SEL), "vincitori parziali" della competizione – attraverso la coalizione *Italia Bene comune* – affrontano i temi in oggetto in maniera complessivamente più diffusa delle altre forze politiche, con dei richiami nel programma della coalizione (diffuso già in occasione delle primarie)<sup>4</sup> e poi nei documenti di approfondimento redatti in apposite sedi come, in questo caso, nel documento del Comitato diritti dell'Assemblea nazionale del PD<sup>5</sup>.

Il riferimento forse più significativo è il passaggio in cui si afferma: "sul piano dei diritti di cittadinanza l'Italia attende da troppo tempo una legge semplice ma irrinunciabile: un bambino, figlio d'immigrati, nato e cresciuto in Italia, è un cittadino italiano. L'approvazione di questa norma sarà simbolicamente il primo atto che ci proponiamo di compiere nella prossima legislatura"<sup>6</sup>. L'impegno viene definito "semplice ma irrinunciabile", e proprio questa nettezza è sicuramente la cifra che, sia in positivo che in negativo, caratterizza la proposta di PD e SEL: infatti il riferimento è così chiaro che sembra non necessitare di ulteriori approfondimenti né argomentazioni a supporto. Sicuramente è un dato che il tema della riforma

<sup>3</sup> Non è questa la sede per riepilogare come quel clima culturale abbia segnato non solo il risultato elettorale ma anche un'intera stagione della politica e della società italiana, complessivamente "in preda" a un'ansia securitaria ben costruita dall'alleanza (si spera, per lo più inconsapevole) tra politica e media. Sul tema si vedano, ad esempio, le ricerche dell'Osservatorio di Pavia; inoltre ci permettiamo di rimandare ad alcuni dei prodotti delle attività d'indagine e riflessione scientifica del dipartimento di Comunicazione e Ricerca sociale della "Sapienza" università di Roma: M. Morcellini, 2007, "L'informazione e la percezione della sicurezza"; in *Rivista italiana di comunicazione pubblica*, 34, pp. 68-80; cfr. anche M. Morcellini e M. Prospero (a cura di), 2009, *Perché la sinistra ha perso le elezioni?*, Ediesse, Roma; in questo stesso testo, M. Bruno, "Sicurezza virtuale vs precarietà reale: come la tv ha coltivato il senso comune degli Italiani"; pp. 89-102; M. Binotto, M. Bruno, V. Lai, (a cura di), 2012, *Gigantografie in nero. Ricerca su sicurezza, immigrazione e asilo nei media italiani*, Lulu Press, Raleigh NC

<sup>4</sup> *L'Italia giusta. Per la ricostruzione e il cambiamento. Patto dei democratici e dei progressisti. Carta d'intenti*, doc. disponibile in più siti tra cui: <http://www.partitodemocratico.it/speciale/cartadintenti/home.htm>

<sup>5</sup> Documento per una nuova cultura politica dei diritti: <http://www.partitodemocratico.it/doc/237849/documento-per-una-nuova-cultura-politica-dei-diritti.htm#documentofinale>

<sup>6</sup> *L'Italia giusta...*, cit., p. 13

**L'argomento del confronto con la diversità e la immigrazione è affrontato all'interno del riferimento a una società multiculturale che appare come un dato acquisito**

della cittadinanza sia presentato come una questione in qualche modo acquisita, su cui non è necessario dibattere ulteriormente ma su cui bisogna semplicemente passare ai fatti; significativamente (e anche in virtù del consenso interno alle varie componenti della coalizione, presumibilmente della base elettorale e anche dei richiami più volte espressi in merito dal Presidente della Repubblica Napolitano) ciò potrà, quindi, essere fatto con il primo provvedimento una volta formato il Governo.

Questo mettere il tema "in testa" all'agenda delle priorità e in termini assolutamente non problematici sembra avere il paradossale effetto di depotenziare del tutto la portata storico-politica del provvedimento, o quantomeno la sua capacità attrattiva e di mobilitazione, tanto che – ulteriore segnale di una ormai provata sudditanza del centrosinistra nel dettare l'agenda nelle competizioni elettorali – del tema non si farà quasi mai menzione in campagna.

L'argomento del confronto con la diversità e con l'immigrazione è significativamente affrontato da PD e SEL all'interno di un riferimento a una società multiculturale che appare come dato acquisito e in cui quelli che sono in questione sono soprattutto i temi dei diritti e della non discriminazione<sup>7</sup>. Il tema è quindi più generale e riguarda il diritto alla non discriminazione, anche verso altri soggetti: "nel nostro caso questo significa l'impegno a perseguire il contrasto verso ogni violenza contro le donne e a una legge urgente contro l'omofobia"<sup>8</sup>.

Più articolato il discorso nel documento di approfondimento del Comitato diritti che, come detto, inserisce il tema dell'integrazione e della società multiculturale in una più generale dimensione dei diritti, inserendo questioni parallele quali la convivenza e il rispetto tra culture ma anche la laicità dello Stato. Vale la pena riportarne alcuni passaggi: "la sfida dei diritti si colloca oggi in un orizzonte multiculturale caratterizzato dal pluralismo delle concezioni del mondo e delle visioni etiche. Tale pluralismo è una ricchezza ed è alla base dello sviluppo della società europea che, dall'incontro tra popoli e culture diverse, ha saputo costruire quella forma di convivenza tra liberi e uguali che proprio nella cultura e della tutela dei diritti

<sup>7</sup> In premessa all'impegno citato si afferma che la questione si affronta "a partire dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata per la prima volta a Nizza nel 2000 e dal Piano europeo di contrasto alle discriminazioni: di genere, orientamento sessuale, etnia, religione, età, portatori di differenti abilità" Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

**Vi sono però dei temi che restano del tutto ignorati, come quelli delle politiche relative ai flussi d'ingresso, dello status giuridico degli stranieri in cerca di lavoro, dei CIE, dei rifugiati e delle norme sull'asilo politico**

sa trovare le forme e le energie per l'integrazione di nuovi gruppi e nuove culture che i fenomeni migratori hanno portato entro le nostre società"<sup>9</sup>.

I riferimenti possono apparire anche un po' retorici ma viene chiarito come si tratti di più che un riferimento a singole azioni politiche, ma della definizione di una prospettiva e di una progettualità in cui i diritti si dispiegano all'interno della stessa concezione liberal-democratica e costituzionale<sup>10</sup>. In questo senso, al netto del minimo di retorica che pure è necessaria nella definizione di una progettualità politica, è apprezzabile una visione di medio-lungo periodo e la consapevolezza che la sfida del confronto con l'Altro siano uno dei temi più importanti per la definizione delle società del futuro.

Detto questo, vi sono dei temi che restano del tutto scoperti, magari perché implicitamente li si ritiene assodati, ma queste assenze non possono che pesare quando gli intenti di una forza politica si misurano anche in termini competitivi nell'arena elettorale. Un semplice elenco di alcune questioni rende evidente il problema.

Non v'è traccia di un riferimento alle politiche relative ai flussi in ingresso, alle quote, o alla questione dello status giuridico, ad esempio, di coloro i quali cercano lavoro; ciò implicitamente comporta che il PD sia per il mantenimento senza modifiche dell'attuale assetto, normato – è bene ricordarlo – dalla cosiddetta "Bossi-Fini"? Anche rispetto alla questione dei CIE (i Centri di identificazione ed espulsione), sistema oggetto negli ultimi tempi di varie e motivate critiche? Mancano riferimenti alla questione dei rifugiati e a norme sull'asilo politico. Oltre alla questione della cittadinanza ai figli di immigrati, non si fa cenno a ulteriori misure per favorire l'integrazione degli immigrati (rispetto, ad esempio, all'ambito scolastico o lavorativo); così come non viene affrontato, se non nei termini di un richiamo piuttosto generico alla laicità dello Stato, il tema del confronto con la diversità culturale e religiosa<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Si legge infatti: "se da un lato il pluralismo culturale rende difficile un'immediata intesa tra le diverse componenti della società, dall'altro costringe ciascuno al riconoscimento del proprio limite, al rispetto dell'altro, allo sviluppo di quelle capacità di dialogo e di intesa che sono requisiti fondamentali delle società liberali e democratiche e che rappresentano le basi culturali dello Stato laico disegnato dalla Costituzione italiana". *Documento per una nuova cultura politica dei diritti*, cit.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> E dell'assenza di una legge sulla libertà religiosa; nessun cenno, ad esempio, sulla questione della costruzione di luoghi di culto, oggi demandata soprattutto alla dimensione dell'amministrazione locale e su cui (si pensi al tema moschee) non mancano conflitti

**Le proposte della coalizione di centro-destra sono centrate sulla dimensione della sicurezza**

Una volta analizzate le proposte del Partito Democratico e della coalizione *Italia bene comune*, però, resta ben poco da segnalare dato che, come si diceva, le proposte in tema di integrazione da parte delle varie forze politiche sono molto ridotte.

Sulla sola specifica dimensione della sicurezza si articolano le proposte della coalizione di centrodestra. PDL e Lega Nord si riferiscono all'immigrazione nel loro programma esclusivamente nei seguenti due passaggi: "Incremento della lotta per la legalità, per il contrasto ai fenomeni della immigrazione clandestina, della criminalità predatoria"; e poco più oltre: "Rafforzamento degli accordi bilaterali fra Stati per l'attuazione di politiche di rimpatrio effettivo degli immigrati clandestini e definizione degli accordi bilaterali per scontare la pena detentiva nei Paesi d'origine"<sup>12</sup>. Il "confinamento" dell'immigrazione nelle sole dimensioni della sicurezza e della criminalità non potrebbe essere più evidente; anche in questo senso, tuttavia, si può evidenziare come lo stesso tema sicurezza occupa una delle ultime pagine del programma, costituendone la ventesima proposta, mentre nel programma del centrodestra per le politiche 2008 era al terzo punto su sette.

La terza forza più consistente dal punto di vista elettorale, il Movimento 5 Stelle, autentica novità delle Politiche 2013, spicca per il silenzio pressoché totale sui temi dell'immigrazione e dell'integrazione. L'unico riferimento ai temi in oggetto è la richiesta di "insegnamento gratuito della lingua italiana per gli stranieri (obbligatorio in caso di richiesta di cittadinanza)"<sup>13</sup>. Anche se in tempi abbastanza lontani dalla campagna elettorale

<sup>12</sup> <http://www.pdl.it/speciali/programma-elettorale-2013.pdf>; proposta n.20, pp.31-32 (su un programma di 36 pagine). Il programma della Lega Nord (<http://www.leganord.org/index.php/elezioni/elezioni-politiche/programma-politiche-2013>) consiste sostanzialmente negli identici contenuti, rieditati in un documento differente dal solo punto di vista grafico. Anche questo elemento è indicativo del tipo di campagna condotta dalla Lega Nord e di un "arretamento" tattico anche rispetto a uno dei temi, la lotta all'immigrazione declinata in termini di richiesta di sicurezza, storicamente caratterizzanti l'offerta leghista

<sup>13</sup> <http://www.beppegrillo.it/iniziative/movimentocinquestelle/Programma-Movimento-5-Stelle.pdf>. È stato preso in considerazione anche il documento (post in venti punti del 7 febbraio 2013: [http://www.beppegrillo.it/2013/02/lettera\\_agli\\_italiani.html#commenti](http://www.beppegrillo.it/2013/02/lettera_agli_italiani.html#commenti)) che apparentemente integra il programma elettorale. Da uno sguardo alle varie sezioni del blog e al forum di discussione emerge come l'immigrazione sia trattata come declinazione di vari argomenti, ma rispetto ai commenti degli utenti questi sembrano caratterizzati in misura abbastanza significativa da atteggiamenti di chiusura e toni che si potrebbero definire "securitari", compresi atteggiamenti apertamente discriminatori o xenofobi, del resto simili a quanto avviene nella maggior parte degli spazi web aperti alla libera interazione e con attività di moderazione abbastanza blanda (ad esempio i commenti dei quotidiani online)



aveva fatto un certo scalpore l'affermazione di Beppe Grillo circa la assoluta non priorità di un provvedimento sullo *ius soli*, al momento resta una certa indeterminatezza nella posizione del Movimento 5 Stelle sui temi dell'immigrazione e dell'integrazione<sup>14</sup>.

Decisamente significativa è anche la totale assenza di qualunque tipo di riferimento all'immigrazione e ai temi dell'integrazione nella cosiddetta "Agenda Monti". Sia il documento su cui si è costruita la lista Scelta Civica e che ha consentito la "salita in campo" del premier e senatore a vita Mario Monti in alleanza con FLI e UDC, sia un documento molto più articolato<sup>15</sup> in cui si affrontano vari punti di programma con un taglio molto approfondito, non presentano riferimenti ai temi in questione.

Può essere interessante esaminare anche i programmi elettorali di quelle formazioni politiche che, pur con una

<sup>14</sup> Si potrebbe notare, un po' ironicamente, che mentre sono presenti nei documenti "ufficiali" riferimenti alla "cittadinanza digitale" ("Cittadinanza digitale per nascita, accesso alla rete gratuito per ogni cittadino"), poca attenzione è rivolta al tema della cittadinanza in sé di centinaia di migliaia di persone

<sup>15</sup> <http://agendamonti.s3.amazonaws.com/UnAgenda-per-un-impegno-comune-di-Mario-Monti.pdf>

**Nella prospettiva delle forze politiche il tema delle migrazioni non sembra rappresentare una delle questioni che dovrebbero caratterizzare un progetto politico di medio-lungo periodo e un'idea di società in costruzione**

discreta visibilità in campagna, non sono poi riusciti a entrare in Parlamento. Da questo punto di vista, il programma di Rivoluzione Civile mostra un chiaro orientamento nell'individuare da un lato la multidimensionalità del tema, dall'altro le *issues* che sono ritenute prioritarie per affinità politico-culturale rispetto ai soggetti costituenti la nuova formazione (i partiti della sinistra comunista, l'IDV). Si legge infatti: "riteniamo necessario un cambiamento complessivo in materia di immigrazione che recida le storture del passato che spesso hanno assunto caratteri xenofobi. Nella società italiana di oggi e in quella che si va costruendo ci sono ormai milioni di uomini, donne e minori migranti che ne costituiscono una parte integrante dal punto di vista economico, sociale e culturale. Si deve intervenire in termini di modalità di ingresso e soggiorno, di mercato del lavoro, di libertà civili e sociali, di rapporti paritari con i Paesi di emigrazione. Per rinsaldare legami e reti relazionali e costruire un nuovo e plurale progetto culturale"<sup>16</sup>. Tuttavia questa attenzione e apertura non si traduce, almeno esplicitamente nel programma, in proposte concrete.

Per quel che riguarda la lista Fare per fermare il declino non vi è traccia del tema tra i punti del programma, se si eccettua un brevissimo riferimento – nell'approfondimento del programma dedicato al punto sul mercato del lavoro – agli immigrati come una delle categorie marginalizzate (con donne e giovani) tra i "lavoratori con contratti di lavoro dipendente a termine, o senza nessun contratto di lavoro [...] ma sostanzialmente dipendenti", e che "sostengono l'intero peso dell'unico margine di flessibilità del mercato del lavoro italiano"<sup>17</sup>. Da questo punto di vista, è apprezzabile il riconoscimento della categoria "immigrati" come parte della società italiana e il collocamento del tema all'interno della dimensione economica, ma nulla più.

Questa breve disamina mostra, qualora ce ne fosse bisogno, come i temi dell'integrazione e dell'immigrazione siano stati di molto sottorappresentati in campagna elettorale, e che nella prospettiva delle stesse forze politiche non vi è una definizione di questi temi come, se non una delle priorità, almeno una delle questioni che potrebbero e dovrebbero caratterizzare un progetto politico di medio-lungo periodo e un'idea di società in costruzione.

<sup>16</sup> [http://www.rivoluzionecivile.it/wp-content/uploads/2013/02/LA\\_NOSTRA\\_RIVOLUZIONE\\_CIVILE.pdf](http://www.rivoluzionecivile.it/wp-content/uploads/2013/02/LA_NOSTRA_RIVOLUZIONE_CIVILE.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.fermareildeclino.it/fare/approfondimento-sul-mercato-del-lavoro>

## Riprogettare la legislazione e le politiche verso i migranti per la coesione e la crescita

**Due le priorità da affrontare: ridare vigore ai processi d'integrazione sociale degli immigrati che già vivono in Italia, in gran parte con le loro famiglie, e cambiare la politica di programmazione dei flussi**

di Giorgio Alessandrini  
*Presidente delegato dell'Onc-Cnel*

**I cambiamenti economico-sociali indotti dalla crisi rendono necessario considerare in modo nuovo il processo di immigrazione valutando i cambiamenti in atto e le prospettive**

Vi è l'urgenza di una considerazione nuova dell'immigrazione, che parta dalla concretezza dei processi e dai profondi cambiamenti in atto e assuma una visione lungimirante per valutarne le prospettive. La richiedono i cambiamenti economici e sociali indotti dalla crisi, con la difficoltà di coniugare rigore e crescita, dalla conseguente ristrutturazione del sistema produttivo, dai termini nuovi della sfida competitiva, dai mutamenti del mercato del lavoro, dalla drammaticità della disoccupazione.

Tutto è aggravato e, per certi aspetti, causato dai ritardi, comunque dall'inadeguatezza, dei processi d'integrazione economica e politica dell'UE.

Assieme ai cambiamenti per la grande crisi vanno tenute presenti le conseguenze dei nuovi scenari geopolitici, a iniziare dal Nord Africa e dal Medio Oriente, e dell'aggravarsi degli squilibri demografici ed economici rispetto al Sud del mondo e particolarmente al Continente africano.

Nei Paesi dell'UE di più antica tradizione immigratoria si sono manifestati, con la crisi dei modelli storici d'integrazione, fenomeni particolarmente gravi come gli eventi di terrorismo, i conflitti sociali soprattutto giovanili, la rimessa in discussione del welfare per gli immigrati, l'inquietante diffondersi del populismo.

Con questi cambiamenti, anche se diversamente declinati, tutti i Paesi stanno facendo i conti e la sfida più impegnativa su cui riflettere è soprattutto il perseguimento di un collegamento forte e trasparente tra ammissione e integrazione, con adeguati investimenti nella formazione culturale, soprattutto linguistica,

**Le politiche  
“selettive”  
attuate  
in alcuni  
Paesi  
presentano  
diversi  
profili  
di rischio**

ed efficaci interventi di raccordi e di politiche attive rispetto al mercato del lavoro, fin dai Paesi di origine, in un quadro di cooperazione al co-sviluppo e non limitata al contenimento dei flussi illegali.

In questo contesto le suggestioni di politiche “selettive” attuate o sperimentate in alcuni Paesi vanno valutate con grande attenzione e criticamente nei risultati concreti, sotto i diversi profili dei rischi di burocratizzazione, particolarmente nella situazione italiana, del percorso già ad ostacoli della acquisizione della presenza legale, di regressione verso un modello d’integrazione ispirato all’assimilazione, di arretramento rispetto al modello aperto della programmazione dei flussi del nostro ordinamento, di cui è pur urgente una profonda riconsiderazione rispetto a come è stata gestita, per integrare ammissione e inclusione.

La qualificazione del mercato del lavoro, collegata ai processi di ristrutturazione del sistema produttivo per la competitività, è la questione centrale delle politiche di ammissione e inclusione. La crisi chiude il ciclo di un modello d’immigrazione “a basso costo” – come lo definisce uno studio dell’istituto Fieri – che ha caratterizzato l’anomalia italiana di un boom immigratorio senza crescita economica, con sottoutilizzo professionale dei lavoratori stranieri e lavoro irregolare, con occupazione in alternativa agli investimenti in innovazione, con tutte le conseguenti implicazioni negative per crescita e competitività: un “basso costo” per imprese, lavoratori nazionali, welfare e pubblica amministrazione.

La riprogettazione legislativa e delle politiche da realizzare con urgenza deve affrontare dunque due priorità.

**1.** Innanzitutto va ridato vigore ai processi d’integrazione sociale dei milioni d’immigrati che già vivono in Italia, in gran parte con le loro famiglie. L’integrazione è decisiva per la nostra coesione sociale in tutti gli ambiti del vivere civile.

Va condiviso il modello interculturale al quale è orientato il nostro ordinamento, che tiene assieme il rispetto delle diverse culture, percepite nel confronto come una risorsa e una ricchezza, e dei valori fondamentali del nostro ordinamento costituzionale. È la prospettiva di una società la cui identità non è cristallizzata nel passato e tanto meno su base etnica, ma si alimenta di questo reciproco arricchimento.

Sta nascendo una società nuova, in cui tutti, italiani e immigrati, hanno necessità di assicurarsi non solo rispetto alle condizioni di lavoro e di vita, oltretutto in una situazione tanto difficile, ma anche rispetto a un’ordinata vita sociale e

alla sicurezza personale, all'integrità fisica e morale, all'identità culturale e religiosa.

I rapporti annuali dell'Onc-Cnel su *Indici di integrazione* dimostrano quanto grande sia l'impegno delle istituzioni territoriali e della società civile rispetto all'integrazione. Ed è un impegno ravvicinato e concreto che resiste a tanti atteggiamenti ostili e devianti, soprattutto lo scontro ideologico, le strumentalizzazioni politiche.

Sono quotidiani i tentativi di attribuire agli immigrati la responsabilità di emergenze sociali che riguardano invece problemi irrisolti della nostra società come lo stato di abbandono delle periferie urbane, la piaga del lavoro irregolare, dell'illegalità e dello sfruttamento – soprattutto nell'agricoltura meridionale – domini della criminalità organizzata.

A livello nazionale va colmato il vuoto che ha caratterizzato questi anni di politiche "organiche", includendo la nuova presenza degli immigrati nelle politiche per tutti, che sono ben altro rispetto alla precarietà della pratica dei "progetti".

È esemplare in tal senso la scuola – come diciamo da tempo – le cui politiche, con le relative risorse, ignorano la prospettiva ormai ravvicinata di quasi un milione di giovani allievi di famiglie immigrate (quest'anno sono circa 900mila, poco meno della metà nati in Italia). I buoni indirizzi dei documenti del ministero dell'Istruzione sull'insegnamento della lingua italiana, sulla mediazione culturale, sull'interculturalità dei programmi, sulla formazione dei docenti devono essere sostenuti da una politica organica e con risorse adeguate, di cui in questi anni non vi è stata traccia.

Occorre una politica scolastica, che ridia vigore alle pratiche educative della migliore esperienza della scuola italiana, della scuola come "comunità educante", in grado di mobilitare corresponsabilità e risorse, familiari e istituzionali, nel cuore stesso dei processi educativi. Il coinvolgimento delle famiglie e l'integrazione della scuola con i servizi del territorio – entrambi in questi anni molto indeboliti – sono decisivi rispetto al fenomeno complessivo del *drop out* che interessa i giovani immigrati e le fasce sociali più deboli, nonché rispetto ai sempre più gravi disagi giovanili che investono la scuola.

Soprattutto, poi, vanno finalmente compiute scelte decisive di politica nazionale per dare senso e forza alle politiche territoriali per l'integrazione, da un nuovo diritto di cittadinanza (iniziamo dai giovani nati in Italia e comunque con la formazione di base nel nostro Paese) al riconoscimento del voto amministrativo. Non è solo un riconoscimento di diritti per gli

**A livello nazionale va colmato il vuoto che ha caratterizzato questi anni, includendo la presenza degli immigrati nelle politiche per tutti, che sono ben altro rispetto alla pratica dei progetti "dedicati"**

immigrati, ma un fattore di crescita civile dell'intera società.

La sfida centrale nella grande crisi è quella del lavoro. La popolazione straniera in età da lavoro ammonta a circa quattro milioni, di cui oltre due milioni e 300mila occupati, con un'ampia realtà sempre più frantumata di rapporti precari e, in crescita, oltre 310mila disoccupati (soprattutto da industria ed edilizia) e oltre un milione e 200mila inattivi, soprattutto dai ricongiungimenti familiari.

La crisi occupazionale mette all'ordine del giorno non la fine dell'immigrazione, ma un problema decisivo della competitività: quello della riqualificazione del mercato del lavoro, che riguarda lavoratori italiani e immigrati. I temi decisivi per tutti sono quelli delle politiche attive, della transizione scuola-lavoro e della formazione, dell'occupabilità.

Con questi obiettivi, che riguardano tutti, la riforma dei servizi per l'impiego va oltre la stessa urgenza, indicata da anni, per liberare il lavoro immigrato dai percorsi informali che sono in gran parte causa, da sempre, delle degenerazioni relative alle condizioni di lavoro, al mantenimento della presenza legale, all'asservimento alla criminalità organizzata. Sono comprensibili nel breve e medio periodo le limitazioni delle scelte governative sui decreti flussi, ma la mano d'opera immigrata deve essere messa in grado di partecipare alle politiche attive per migliorare l'offerta, favorire il riassorbimento della disoccupazione e il primo inserimento delle seconde generazioni.

## La programmazione dei flussi in ingresso va resa efficiente e liberata da finalità improprie

**2.** Nel nuovo quadro legislativo e delle politiche migratorie la seconda priorità è la riprogettazione della politica di programmazione dei flussi. Quest'ultima va resa efficiente, liberata da finalità improprie, e messa al riparo dalle strumentalizzazioni politiche. La procedura va preservata perché ha anche il "valore" dell'apertura del nostro Paese verso le immigrazioni, al di là di ogni valenza mercantilistica sottesa alla ricerca di un'immigrazione qualificata, quando diventa prevalente o addirittura esclusiva.

Le attuali difficoltà occupazionali e l'obiettivo prioritario di riassorbire la disoccupazione e di fare emergere il lavoro irregolare giustificano la prudenza rispetto alla nuova programmazione, ma è chiaro che l'auspicabile ripresa economica comporterà anche quella dell'immigrazione, per il nostro deficit demografico e per fattori strutturali del nostro mercato del lavoro.

D'altronde, a parte i fattori geopolitici, gli squilibri demografici ed economici continueranno ad alimentare un rilevante fenomeno migratorio particolarmente dall'Africa verso l'Italia e l'Europa.

**A livello europeo e statale va perseguita un'integrazione tra politiche migratorie e politica estera in termini di cooperazione allo sviluppo, di relazioni economiche, sociali e istituzionali**

Come ci ha documentato Antonio Golini in una sua relazione all'Onc-Cnel, nel mondo otto Paesi su 10 con l'età mediana più alta sono europei, otto Paesi su 10 con l'età mediana più bassa sono africani. Nel 2050 vi saranno in Europa 103 milioni di persone in età lavorativa in meno, con un calo della popolazione di 50 milioni, mentre la popolazione africana crescerà di un miliardo di persone (su questi aspetti si veda anche l'articolo dello stesso Antonio Golini su questo numero di *libertà civili*). Il 73% dei subsahariani vivono con meno di due dollari al giorno.

Questa prospettiva concreta e ravvicinata deve indurre a un profondo ripensamento delle politiche di immigrazione nazionali ed europee. Al livello europeo e nazionale va perseguita un'integrazione tra politiche migratorie e politica estera in termini di cooperazione allo sviluppo, di relazioni economiche, sociali e istituzionali. Occorre una politica che saldi cooperazione e immigrazione, e ne integri gli interventi a vantaggio dei Paesi di origine e di accoglienza.

In questo contesto, come si è già detto, integrando ammissione e accoglienza, dobbiamo riprogettare le politiche dei flussi. Le condizioni di entrata vanno organizzate, fin dal Paese di origine o di transito, particolarmente in termini di orientamento sociale, apprendimento della lingua, formazione professionale, incontro tra domanda e offerta, nella proiezione di favorire accoglienza e integrazione.

La presenza legale deve essere liberata dall'attuale esasperata precarietà temporale e amministrativa; va favorita la possibile circolarità dei percorsi. La condizione favorevole di questi cambiamenti è nel reciproco interesse dei Paesi di origine e di migrazione a misurarsi con le politiche di co-sviluppo, alle quali particolarmente l'UE dovrebbe improntare la politica estera.

Le forze sociali, rappresentate nel Cnel, sono intenzionate a portare avanti questa riflessione con tutti gli interlocutori interessati della società civile, della politica, delle istituzioni. Per una riprogettazione legislativa e politica che non ricada nelle vecchie contrapposizioni e soluzioni alternative occorre un cambiamento culturale condiviso, almeno per comprendere i valori e gli interessi in gioco e i profondi cambiamenti in atto nella complessa e molteplice realtà che indichiamo con l'immigrazione.

## Lavorare per lo sviluppo nei Paesi di origine: il ruolo della Cooperazione italiana

**Per storia e collocazione geografica l'Italia può giocare un ruolo importante nel sostenere e rilanciare la collaborazione della comunità internazionale intorno a grandi progetti comuni di respiro regionale e globale**

di Giampaolo Cantini

*Direttore della direzione generale Cooperazione allo sviluppo  
Ministero degli Affari esteri*

Le grandi questioni connesse al tema “migrazioni e sviluppo” sono ben presenti nelle strategie e nelle iniziative della direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo (Dgcs) del ministero degli Affari Esteri. Lo scenario globale con cui si confronta la nostra Cooperazione allo sviluppo è caratterizzato da fortissime disuguaglianze sia sotto il profilo socio-economico che per gli aspetti più direttamente connessi con il rispetto dei diritti umani fondamentali. Serie e lungimiranti politiche di sviluppo non possono che essere indirizzate ad affrontare in maniera integrale e interconnessa le problematiche di fondo che innescano e alimentano i flussi migratori.

La Dgcs opera da un lato nel rispetto delle politiche migratorie europee, all'interno di un sistema integrato che comprende

l'Italia e con essa i legami che intrattiene con i Paesi di provenienza dei flussi migratori che la interessano; dall'altra, attraverso le risorse finanziarie e tecniche che vengono ad essa istituzionalmente attribuite, dispone di una importante opportunità per intervenire in maniera concreta, attraverso progetti e iniziative di sviluppo, proprio nei contesti locali dei Paesi di origine dei flussi migratori.

Attraverso la sua rete operativa decentrata costituita dalle Unità tecniche locali (Utl) presso le nostre rappresentanza diplomatiche, la Dgcs è in grado di avvalersi di uno strumento potenzialmente in grado di monitorare costantemente le condizioni in loco e i fattori di

**Il ruolo della direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo del ministero degli Esteri in uno scenario globale caratterizzato da profonde disuguaglianze che alimentano le migrazioni**

criticità associati alle dinamiche migratorie. Attraverso il sistema delle Utl, la Dgcs può acquisire informazioni e analisi del contesto interessato, assicurando una continua e proficua interlocuzione con tutte le realtà locali coinvolte nei fenomeni migratori, per poter mettere a punto progetti e iniziative di sviluppo mirate.

La Cooperazione italiana ha posto il tema “migrazioni e sviluppo” tra le sue priorità. Attraverso le risorse finanziarie e tecniche di cui dispone – senza entrare qui in una specifica descrizione dei diversi strumenti esistenti – la Cooperazione allo sviluppo può fornire un utile contributo per promuovere progetti che abbiano nei migranti i potenziali “attori dello sviluppo”. I programmi Mida e Midla, finanziati dalla Cooperazione italiana e attuati dall'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni), costituiscono validi esempi di iniziative in grado di valorizzare le risorse e le capacità dei migranti nei Paesi di accoglienza, per offrire alle comunità nei Paesi di origine nuove opportunità attraverso la formazione professionale e investimenti per iniziative di co-sviluppo. Con questo termine si intende una modalità di intervento diretta a valorizzare le competenze, le risorse e la mobilità dei migranti in un processo focalizzato sul valore dell'individuo e sulla rete di relazioni degli stessi migranti nelle comunità di origine e di accoglienza. Strettamente associato al co-sviluppo è l'approccio “triple win” tendente al conseguimento di un vantaggio condiviso per i migranti, le società di destinazione e quelle di origine.

L'entità delle rimesse verso i Paesi in via di sviluppo, oltre 350 miliardi di dollari Usa (Banca Mondiale 2011), ai quali va aggiunto un ulteriore 50% circa trasferito attraverso canali non ufficiali, rappresenta un significativo indicatore di quanto la migrazione contribuisca a sostenere in modo considerevole le economie nei Paesi di origine attraverso l'invio delle rimesse. La Banca Mondiale rileva che, nonostante la grave crisi finanziaria mondiale, il volume delle rimesse non ha manifestato tendenze a ridursi, confermando l'anticiclicità di questi flussi finanziari.

La questione legata ai costi di trasferimento delle rimesse è di grande rilievo. Soprattutto l'iniziativa “5x5” – lanciata in occasione del G8 a l'Aquila nel 2009 – con un impegno dei governi a una riduzione dei costi medi di invio delle rimesse di cinque punti percentuali in cinque anni, ha costituito un significativo passo in avanti, ma molto resta ancora da fare,

**I programmi Mida e Midla sono esempi di iniziative in grado di valorizzare le risorse e le capacità dei migranti nei Paesi di accoglienza e di offrire ai Paesi di origine nuove opportunità di sviluppo**

**La Cooperazione italiana opera in piena sintonia con le politiche e le strategie dell'Unione Europea, delle quali la dimensione "migrazione e sviluppo" costituisce uno dei pilastri**

soprattutto per quanto riguarda le aree di maggiore bisogno, in Africa, per le quali il costo delle rimesse continua a rimanere comunque elevato. La realizzazione di progetti capaci di valorizzare il risparmio dei migranti nel Paese di accoglienza e in quello di origine può rappresentare un concreto volano di sviluppo socio-economico. In questo senso, la riduzione del costo legato al trasferimento delle rimesse dovrebbe essere associata a un'azione sistematica a sostegno dei meccanismi connessi all'utilizzo delle risorse finanziarie per investimenti produttivi sostenibili.

La Cooperazione italiana opera in piena sintonia con le politiche e le strategie dell'Unione Europea, in questo come in altri importanti settori di intervento. Già a novembre 2011, con la comunicazione "*The Approach to Migration and Mobility*", la Commissione Europea evidenziava la necessità di un approccio globale al fenomeno migratorio, "*che ha un carattere complesso, multidimensionale, che genera sfide e opportunità ed esige, pertanto, un approccio e una comprensione globale, che comportino processi di dialogo e iniziative di partenariato a livello bilaterale/nazionale, regionale e inter-*

*nazionale*". Un comune riferimento è rappresentato dall'"*Agenda for Change*", il documento programmatico lanciato a maggio 2012 contenente gli orientamenti strategici dell'assistenza esterna dell'UE, in sostanza la base della politica di sviluppo fino al 2020, in netta controtendenza rispetto alla crisi e a chi sostiene che in un periodo di crisi gli aiuti allo sviluppo vadano drasticamente ridotti o persino eliminati. La dimensione "migrazione e sviluppo" costituisce uno dei quattro pilastri portanti della strategia globale dell'Unione Europea, insieme all'organizzazione della migrazione legale, alla prevenzione e riduzione della migrazione irregolare e del traffico degli esseri umani e alla promozione della protezione internazionale collegata al rafforzamento della "*asylum policy*".

Per quanto riguarda il nostro approccio in tema di "migrazione e sviluppo", sempre a livello UE va citato il Programma di cooperazione con i Paesi terzi in materia di migrazione e asilo (2011-2013) per il sostegno alla gestione dei flussi migratori attraverso il finanziamento di attività di *capacity building* nei Paesi di origine e di transito. Il documento incoraggia le possibili sinergie tra migrazione e sviluppo e la creazione di meccanismi di sostegno alla migrazione legale. Il contrasto

all'immigrazione irregolare e la facilitazione al rientro e al reinserimento degli immigrati irregolari fanno parte delle priorità strategiche del programma triennale, insieme al contrasto del traffico di esseri umani e alla protezione internazionale dei diritti dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

Quanto alle strategie di settore, un particolare rilievo riveste l'accordo di attuazione del Partenariato Africa-UE, avviato al Summit di Lisbona (8-9 dicembre 2007). In quella occasione è stata concordata una strategia comune per la tematica relativa a migrazione, mobilità e occupazione, con l'obiettivo di promuovere programmi regionali, diretti al rafforzamento della cooperazione tra i Paesi d'origine, di transito e di destinazione lungo le rotte migratorie. Il Piano d'azione per il periodo 2012-2014 fa seguito alla recente terza Conferenza ministeriale euro-africana di Dakar (22, 23 novembre 2011). In tale contesto si inserisce il "Dialogo tra i Paesi partner del Mediterraneo" MTM (*Mediterranean Transit Migration*), quale occasione di interazione e scambio tra gli attori interessati, volto a gestire i fenomeni migratori, contrastando la migrazione irregolare e favorendo il nesso positivo tra migrazione e sviluppo.

Nel corrente dibattito internazionale che prende forma attraverso i più recenti Global Fora sul tema ("*Migration and Socio-Economic Development*" - Bruxelles 2000; "*Protecting and Empowering Migrants for Development*" - Manila 2008; "*Integrating Migration Policies into Development Strategies for the Benefit of All*" - Atene 2009; "*Partnership for Migration and Human Development: Shared Prosperity - Shared Responsibility*" - Puerto Vallarta 2010; "*Taking Action on Migration and Development - Coherence, Capacity and Cooperation*" - Ginevra 2011) emerge sempre più chiaramente la convinzione che una migrazione regolare e organizzata è potenzialmente funzionale a uno sviluppo economico sostenibile nei Paesi d'origine e di accoglienza. Da qui la necessità di una "piattaforma di partenariati" da utilizzare come strumento

di condivisione delle "buone pratiche", volta ad assistere i Paesi in via di sviluppo nella definizione di strategie di sviluppo, per la formalizzazione di accordi tecnici e politici bilaterali/regionali e per la creazione di partenariati durevoli tra i Paesi d'origine, di transito e di accoglienza, favorendo una sempre maggiore partecipazione della società civile, del settore economico privato, delle diaspore, etc.

**Nel dibattito internazionale emerge la convinzione che una migrazione regolare e organizzata è potenzialmente funzionale allo sviluppo economico sostenibile dei Paesi di origine e di accoglienza**



La Cooperazione italiana si confronta anche con le grandi crisi umanitarie, quelle che generano milioni di profughi e rifugiati. Le crisi umanitarie non sono legate solo a situazioni di conflitto politico o a disastri naturali. Le cause sono invece sistemiche e si prospettano scenari allarmanti: proseguendo i trend attuali, entro il 2050 vi è il rischio di un flusso di un miliardo di persone costrette a emigrare per ragioni non strettamente economiche, bensì a causa di conflitti e di gravissime violazioni dei diritti fondamentali, per gli effetti del cambiamento climatico e dei disastri naturali o per altre ragioni.

Attualmente oltre sessanta Paesi sono interessati da crisi umanitarie a causa di conflitti armati, disastri naturali, carestie e malnutrizione, che in un contesto di crisi economica globale rappresentano altrettanti fattori moltiplicatori della vulnerabilità. Conflitti prolungati e Stati fragili sono all'origine di consistenti flussi migratori. Gli Stati fragili costituiscono l'area più vulnerabile e a rischio del mondo: in essi si concentrano fenomeni di estrema povertà, gravi malattie endemiche, epidemie, degrado ambientale, violenza diffusa, disgregazione sociale, violazione dei diritti e delle libertà fondamentali.

**La Cooperazione italiana promuove anche iniziative di “educazione alla cittadinanza mondiale”, un ambito che include temi quali l’ambiente, i diritti umani e civili e l’interculturalità**

La Cooperazione italiana promuove anche iniziative cosiddette di “educazione alla cittadinanza mondiale”, un ambito che include temi quali l’ambiente, i diritti umani e civili e l’interculturalità”. Con la ormai consistente presenza di immigrati e di studenti stranieri nelle scuole italiane diventa sempre più importante adottare azioni di educazione interculturale per valorizzare e creare una maggiore consapevolezza riguardo alle diversità e favorire l’incontro tra culture diverse. Si tratta

di iniziative rivolte a un ampio ventaglio di destinatari: giovani, studenti, operatori scolastici, culturali, sociali, e, in generale, all’opinione pubblica. Gli interventi possono essere di vario tipo: seminari, laboratori, incontri di formazione e aggiornamento di insegnanti, sperimentazioni didattiche e animazioni culturali, mostre, proiezioni, trasmissioni radiotelevisive, corsi per operatori culturali e associazioni. Attraverso queste attività di comunicazione e sensibi-

lizzazione è possibile diffondere la conoscenza dei Paesi d’origine degli immigrati e favorire la loro integrazione in Italia, soprattutto dei più giovani.

Siamo convinti che oggi più che mai, data la complessità e la frammentarietà dello scenario internazionale, vi sia un estremo bisogno di recuperare una visione lungimirante, la capacità di cogliere lo stretto legame tra i vari problemi sottostanti i fenomeni migratori e di impegnarsi per superare i fattori di debolezza e gli ostacoli che si frappongono alle strategie e all’azione non solo dei Paesi di provenienza dei flussi migratori, ma anche delle stesse istituzioni cardine dei sistemi democratici dell’Occidente.

Per il suo passato, per la sua collocazione geografica e per la sua vocazione umanitaria, il nostro Paese può giocare un ruolo importante in una delle più grandi sfide di questo nuovo millennio; il contributo della Cooperazione italiana può e deve essere quello di contribuire all’elaborazione di una progettualità e di una visione condivise, per sostenere e rilanciare la collaborazione della comunità internazionale intorno a grandi progetti comuni di respiro regionale e globale.

## Prospettive per un nuovo diritto di cittadinanza

**L'attuale quadro legislativo sull'immigrazione non è più adeguato alle esigenze poste dall'evoluzione del fenomeno. Le proposte di riforma in discussione sul diritto di voto e sul tema dell'acquisizione della cittadinanza**

di Bruno Nascimbene

*Professore ordinario di Diritto dell'Unione Europea - Università di Milano*

**L'opportunità di un nuovo Testo unico che riunisca e coordini le norme sulla immigrazione**

### **L'attuale quadro legislativo sull'immigrazione<sup>1</sup>**

Il quadro legislativo italiano sull'immigrazione, dopo l'entrata in vigore del Testo unico (TU) del 1998, che aveva lo scopo di "riunire e coordinare" varie norme in materia, è complesso, al punto da rendere più che mai opportuno, se non necessario un nuovo TU. A maggior ragione una revisione delle norme si imporrebbe per tenere conto dell'evoluzione del fenomeno migratorio.

Da un lato si sono introdotte norme motivate da ragioni di ordine pubblico, tese a sanzionare i comportamenti o ad aggravare le sanzioni nei casi di ingresso e soggiorno irregolare, e a rendere più rigorose le misure di espulsione. L'intervento più importante è rappresentato dalla c.d. legge Bossi Fini, espressione di un governo di centrodestra succeduto al governo di centrosinistra (promotore della legge Turco-Napolitano su cui è fondato il Testo unico). La legge 189/2002 ha, peraltro, subito modifiche, soprattutto in materia di espulsione, per effetto di numerose pronunce della Corte costituzionale<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il presente scritto è un estratto rielaborato di un più ampio testo che riproduce, con alcune modifiche e integrazioni, la relazione tenuta al Convegno "L'immigrazione come grande questione nazionale", Roma 1° dicembre 2012

<sup>2</sup> Si ricordano anche le modifiche introdotte da norme motivate dall'urgenza e necessità di combattere il terrorismo, DI 144/2005 convertito nella legge 155/2005. Le norme di attuazione del TU, Dpr 394/199, vennero modificate, a seguito della legge 189/2002, con il Dpr 334/2004. Per una recente disamina delle norme G. Savio (a cura di), con la collaborazione di A. Guariso e A. Cattaruzzi, *Codice dell'Immigra-*

## L'adeguamento del nostro Paese alle direttive comunitarie e il processo di armonizzazione fra il diritto interno e quello dell'UE

Dall'altro lato il nostro Paese ha dovuto sia adeguarsi alle direttive comunitarie, sia provvedere al fine di evitare l'avvio o la conclusione di procedure di infrazione (ex art. 258 ss. TFUE).

Rispetto al primo intervento organico in materia del 1998, si è concretizzato un nuovo profilo del diritto degli stranieri che si aggiunge al primo, con il quale dovrebbe armonizzarsi. Si tratta dell'incidenza del diritto dell'Unione Europea nel nostro ordinamento e delle conseguenti modifiche che tale diritto ha apportato in una materia tradizionalmente riservata alla sovranità dello Stato. Non sempre i due profili di diritto degli stranieri sono armonizzati, suscitando incertezze interpretative e applicative. Le norme di origine comunitaria e gli adeguamenti conseguenti sono, in breve, i seguenti<sup>3</sup>:

- a. alla direttiva sulla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini comunitari e familiari, 2004/38, lo Stato si è adeguato con il D.Lgs 30/2007, poi modificato con il D.Lgs 32/2008. La più recente modifica è avvenuta con il DI 89/2011 convertito (con modificazioni) nella legge 129/2011
- b. alla direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, 2003/109, lo Stato si è adeguato con il D.Lgs 3/2007
- c. alla direttiva sui ricongiungimenti familiari, 2003/86, lo Stato si è adeguato con il D.Lgs 5/2007
- d. ai rilievi della Commissione europea sui permessi di soggiorno di breve durata (cioè fino a tre mesi) lo Stato ha reagito emanando la legge 68/2007, che ha abolito il permesso di soggiorno e ha previsto una semplice dichiarazione di soggiorno (da effettuare alla frontiera al momento dell'ingresso o in questura entro gli otto giorni)
- e. alla direttiva sulle condizioni di ammissione per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito e volontariato, 2004/114, lo Stato si è adeguato con il D.Lgs 154/2007
- f. alla direttiva sull'ammissione a fini di ricerca scientifica,

zione, Santarcangelo di Romagna, 2012. Per una disamina della giurisprudenza della Corte costituzionale si vedano le relazioni di G. Corso, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore*; C. Corsi, *Il rimpatrio dello straniero tra garanzie procedurali e automatismo espulsivo*, Seminario di studio presso la Corte costituzionale cit.

<sup>3</sup> Per gli adeguamenti ricordati cfr., per i profili di maggior rilievo, A. Lang, B. Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2007, n.2, p. 43 ss.; A. Lang, *Le modifiche al decreto legislativo n. 30 del 2007 sui cittadini comunitari*, ibidem, 2008, n.3-4, p.120 ss. e della stessa *Ancora modifiche alla disciplina italiana sulle condizioni di ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini dell'Unione*, ibidem, n.3, 2011, p.51 ss.; sui profili di carattere penale, A. Caputo, *La nuova disciplina del diritto di circolazione e soggiorno del cittadino comunitario*, in *Diritto penale e processo*, 2008, p.784 ss.

**La direttiva “rimpatri”, quella sulla “carta blu” e quella sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che impiegano persone straniere il cui soggiorno è irregolare**

2005/71, lo Stato si è adeguato con il D.Lgs 17/2008. Quest'ultimo è, invero, il primo provvedimento del 2008, che ha visto adottate alcune modifiche (D.Lgs 32/08), successivamente all'adesione alla UE di Romania e Bulgaria, i cittadini di questi Paesi essendo divenuti, dalla data del 1 gennaio 2007, comunitari o neo-comunitari<sup>4</sup>.

La necessità di un nuovo TU appare ancora più evidente se si tiene conto degli adeguamenti più recenti imposti dal diritto UE. Gli adeguamenti derivano da tre direttive. Si tratta della direttiva rimpatri, 2008/115, dei cittadini dei Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, cui lo Stato ha provveduto con il DI 89/2011 convertito in legge 129/2011, adeguandosi alla sentenza della Corte di giustizia El Dridi. Le norme emanate con la legge 94/2009 (norme appartenenti al c.d. Pacchetto sicurezza) sono state ritenute in contrasto con la direttiva<sup>5</sup>. Le altre due direttive riguardano: la c.d. **carta blu**, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di chi intenda svolgere lavori altamente qualificati, 2009/50, recepita con il D.Lgs 108/2012; le **sanzioni** applicabili nei confronti dei datori di lavoro che impiegano lavoratori stranieri il cui soggiorno è irregolare, 2009/52, recepita con il D.Lgs 109/2012.

Il prossimo adeguamento riguarda la direttiva sulla procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico di soggiorno e lavoro, 2011/89, che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare in uno Stato membro e riconosce una serie di diritti fondati sul principio della parità di trattamento (il termine di adeguamento scade il 25 dicembre 2013).

<sup>4</sup> Sul fenomeno dei neo-comunitari e il riferimento nella giurisprudenza della Corte cost., si veda il nostro *Comunitari* cit., in particolare il par.9

<sup>5</sup> Cfr. la sentenza del 28 aprile 2011, causa C-61/11 PPU, *Racc.*, p. I - non ancora pubblicata. Le norme nazionali censurate dalla Corte non rappresentavano adempimento alla direttiva, non essendo scaduto, all'epoca (15 luglio 2009) il termine per l'adeguamento, anche se la direttiva era già in vigore (dal 13 gennaio 2009). Per commenti alla sentenza, fra i molti contributi, P.De Pasquale, *L'espulsione degli immigrati irregolari nell'Unione europea: a valle di El Dridi*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2011, p.927 ss; A.Liguori, *Testo unico sull'immigrazione e "direttiva rimpatri": il caso di El Dridi dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p.640 ss. Più recentemente, sulla conformità (parziale) alla direttiva del TU immigrazione (art.10 bis) come modificato dalla legge 94/2009 e dal DI 89/2011 conv. in legge 129/2011 (recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38 sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115 sul rimpatrio dei cittadini dei Paesi terzi irregolari) cfr. la sentenza della Corte di giustizia, 6 dicembre 2012, causa C-430/11, *Sagor*, *Racc.*, p.I-non ancora pubblicata. Per alcuni rilievi, cfr. F. Viganò, *La Corte di giustizia UE su articolo 10 bis t.u. immigrazione e direttiva rimpatri*, in [www.penalectemporaneo.it](http://www.penalectemporaneo.it)

**Si afferma da più parti che la legge 91/1992 sulla cittadinanza è nata vecchia, perché non ha tenuto conto dei mutamenti avvenuti nella società italiana per quanto riguarda il fenomeno immigrazione e la condizione dello straniero**

### **La legge n. 91/92: criteri ispiratori e critiche**

Si afferma che la legge 91/92 (“Nuove norme sulla cittadinanza”), che riformava la “legge organica” 555/1912, è nata “vecchia”, perché non ha tenuto conto dei mutamenti avvenuti nella società italiana per quanto riguarda il fenomeno immigrazione e la condizione dello straniero<sup>6</sup>. Il legislatore era, peraltro, intervenuto in via d’urgenza, in materia di immigrazione, pochi anni prima, precisamente con la c.d. legge Martelli (DL 416/1989 conv. nella legge 39/1990), ma il Governo già segnalava (allora) che “l’organico riordinamento” della materia era “indifferibile”<sup>7</sup>. Le proposte di modifica o riforma della legge sulla cittadinanza ben avrebbero potuto, dunque, essere presentate all’epoca in cui era stata approvata la riforma sulla condizione dello straniero, rappresentata, come si è detto, dalla legge 40/98 e dal TU immigrazione.

La necessità di introdurre modifiche coerenti (e conseguenti) con la legislazione sugli stranieri era stata sottolineata nel corso dei lavori condotti da una “Commissione di studio per una legge organica sulla condizione dello straniero”, nominata dal ministro per gli Affari sociali (decreto dell’8 settembre 1993), poi ripresi e approfonditi dalla Commissione interministeriale (Dpcm dell’8 agosto 1996) che predispose uno schema di disegno di legge organica presentato alla Camera il 19 febbraio 1997 (n. 3240), e divenuto la legge 40/98. Le proposte, tuttavia, che consistevano in una delega al Governo, contenuta nell’art.43-bis del Ddl, sul tema specifico della cittadinanza, vennero accantonate, rinviandone l’esame ad altra occasione<sup>8</sup>.

Il diritto di elettorato attivo e passivo in favore degli stranieri, già previsto dall’art.38 dello schema del disegno di legge

<sup>6</sup> Fra i molti contributi sulla legge n.91/92 cfr. R.Clerici, *La nuova legge organica sulla cittadinanza: prime riflessioni*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1992, p.741 ss.; B. Nascimbene, *Una riforma auspicata: la nuova disciplina della cittadinanza*, in *Corriere giur.*, 1992, p.484 ss.; T. Ballarino, B. Nascimbene, B. Barel, *Legge 5 febbraio 1992, n.91. Nuove norme sulla cittadinanza. Commentario*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1993, p.1 ss.; cfr. pure i contributi in Atti del Convegno “*Riformare la legge sulla cittadinanza*”, 22 febbraio 1999, Roma. Per un commento e una raccolta di norme e circolari cfr. ministero dell’Interno, *La cittadinanza italiana. La normativa, le procedure, le circolari*, Roma, 2003, e più recentemente, dello stesso Ministero, *lo cittadino. Regole per la cittadinanza italiana*, Milano, 2009

<sup>7</sup> Per alcuni rilievi in proposito, cfr. il nostro *Proposte di riforma delle norme sulla cittadinanza*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2004, p.555 ss.; sull’indifferibilità della riforma cfr. la relazione che accompagnava il Ddl di conversione, in Atti parlamentari, X<sup>a</sup> legislatura, Camera dei deputati, n. 4469

<sup>8</sup> Per una ricostruzione, anche storica, della legislazione sugli stranieri, ci permettiamo di rinviare a *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, 2004, con il contributo, in particolare, di P. Bonetti sui profili del riconoscimento del diritto di voto agli stranieri, pp.12, 104, 418 ss.

## Le quattro ipotesi di acquisto della cittadinanza *iure soli* nella legislazione attuale

n. 3240 prima ricordato, fu stralciato, essenzialmente per motivi di opportunità politica, per divenire il contenuto del disegno di legge costituzionale n. 4167 (on. Turco e altri), presentato fin dal 25 settembre 1997, mai preso in esame.

Il TU prevede, invero, con una formulazione generica, che lo "straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale" (art. 2, 4° comma) e che lo straniero titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo partecipa a tale vita pubblica "con le forme e nei limiti previsti dalle vigenti discipline" (art. 9, 12° comma, lett. d). L'elettorato è una delle espressioni della partecipazione alla vita pubblica, ma è escluso, rientrando, per scelta del legislatore, fra questi "limiti"<sup>9</sup>.

Il criterio o principio cardine della legislazione in materia di acquisto della cittadinanza è, com'è noto, lo *iure sanguinis*, ovvero l'acquisto per discendenza o filiazione. Lo *iure soli*, ovvero l'acquisto per nascita sul territorio dello Stato, è un criterio che è sempre stato presente nel nostro ordinamento, seppur in via residuale. Si tratta, dunque, di un sistema misto.

Le ipotesi di acquisto *iure soli* sono quattro, ciascuna peraltro presentando limiti o suscitando perplessità, al punto da sollecitare (da tempo ormai, come si è detto) l'approvazione di nuove norme<sup>10</sup>:

a. La prima ipotesi riguarda la persona nata in Italia, qualora entrambi i genitori siano ignoti o siano apolidi, oppure qualora il figlio, nato in Italia, non segua la cittadinanza dei genitori secondo la legge dello Stato al quale essi appartengono (cfr. art. 1, comma 1, lett. b della legge 91/92). Un accertamento relativo a tale circostanza è richiesto dall'art. 2 del Dpr di esecuzione 572/1993, ponendo limiti, discutibili, che dipendono dalla legge straniera dei genitori. L'acquisto *iure soli*, infatti, non si verifica se tale legge straniera subordina l'acquisto della cittadinanza del genitore a una dichiarazione del genitore oppure all'adempimento di formalità amministrative da parte dello stesso (la cittadinanza straniera *iure sanguinis* si trasmette

<sup>9</sup> L'art. 9, 4° comma, lett. d, prevedeva che la partecipazione alla vita pubblica locale comprendesse l'esercizio anche dell'"elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione" di Strasburgo del 5 febbraio 1992; il D.Lgs 3/2007 ha modificato l'art. 9, eliminando il riferimento all'esercizio dell'elettorato, sostituendo il 12° comma ricordato, con il generico riferimento alle "forme" e "limiti" previste dalla vigente normativa. Cfr. più avanti il paragrafo "Le proposte in discussione" e i relativi riferimenti in nota

<sup>10</sup> Sulle proposte formulate nel passato cfr. il nostro *Proposte cit.*

anche se subordinata a condizioni, precludendo l'acquisto *iure soli*).

b. La seconda ipotesi riguarda la persona nata in Italia (straniero, quindi, alla nascita perché figlio di straniero) che abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età e dichiararsi di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno da tale data. In tal caso l'acquisto della cittadinanza italiana non è automatico, ma è richiesta una specifica manifestazione di volontà (cfr. art. 4, comma 1, lett. c). È l'ipotesi che ha sollevato le maggiori critiche ed è oggetto delle proposte di riforma all'esame del Parlamento.

c. La terza riguarda la persona nata in Italia ma che, diversamente dall'ipotesi precedente, non abbia maturato il periodo di residenza richiesto, bensì soltanto un periodo di residenza legale di almeno tre anni. In tal caso l'acquisto della cittadinanza si verifica a seguito di decreto di concessione del Presidente della Repubblica, e perciò in virtù del procedimento di naturalizzazione (cfr. art. 9, lett. a).

d. La quarta ipotesi, infine, riguarda la persona "trovata" in Italia (e pertanto indifferentemente nata in territorio nazionale o all'estero), che sia figlia di ignoti e di cui non venga provato il possesso di altra cittadinanza (cfr. art. 1, comma 2).



**Ragioni di opportunità sollecitano modifiche alla legge 91 anche in considerazione del significato assunto dal processo d'integrazione europea, a favore sia dei cittadini dell'UE sia di quelli dei Paesi terzi**

### **Le proposte di riforma.**

#### **L'integrazione del cittadino di Paese terzo**

Le proposte di riforma non intendono "stravolgere" la legge esistente, ma modificarla e migliorarla. Non mi soffermerò sulle pur importanti modifiche di carattere amministrativo, tese a comprimere i tempi di istruttoria delle pratiche e a fornire certezze ai richiedenti la cittadinanza con riferimento, per esempio, alla documentazione da produrre, ai redditi ritenuti congrui ai fini di una domanda di naturalizzazione, alle competenze dell'autorità amministrativa (che dovrebbero essere accentrate nel sindaco del Comune di residenza).

Altre proposte riguardano la limitazione, cioè la riduzione del periodo di residenza richiesto ai fini della naturalizzazione (oggi dieci e quattro anni rispettivamente per la naturalizzazione dello straniero, art.9, n.1 lett. f) e per quella del cittadino dell'Unione Europea, art.9, n.1, lett. d).

Vi sono dunque ragioni di opportunità che sollecitano modifiche, anche tenendo conto del significato che negli anni successivi alla legge 91/92 ha assunto il processo di integrazione europea, a favore sia dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari (anche cittadini di Paesi terzi) che godono di uno status particolare ai sensi degli artt.20-25 TFUE, sia dei cittadini di Paesi terzi. Per questi ultimi una direttiva sui lungo-residenti (2003/109, del 25 novembre 2003, prima ricordata, relativa a coloro che soggiornano da cinque anni in un Paese UE) dispone che vengano equiparati, per alcuni profili, ai cittadini UE, nel quadro di un obiettivo indicato fin dalle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere (15-16 ottobre 1999), dedicato alla realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'obiettivo di favorire e realizzare l'integrazione è peraltro previsto dall'art.79, par. 4 TFUE, e le conclusioni di Tampere ne sono un presupposto. Esse indicano (punto 21) la necessità di "ravvicinare lo status giuridico" dei cittadini dei Paesi terzi a quelli dei Paesi UE, garantendo "una serie di diritti uniformi, il più possibile simili", quali "ottenere la residenza, ricevere un'istruzione nel periodo di residenza o soggiorno; esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo", garantire, in generale, "il principio della non discriminazione".

Per quanto riguarda la cittadinanza, in particolare, il Consiglio europeo approvava "l'obiettivo di offrire ai cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in maniera prolungata l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono". Nasce, in tale occasione, l'idea di una cittadinanza "civile" o "civica" o "di residenza" che vuole riprodurre, per alcuni diritti

**Due le proposte di modifica della normativa attuale più rilevanti: una per l'estensione del diritto di voto, l'altra per la modifica delle norme sulla concessione della cittadinanza**

e doveri, quella dei cittadini UE, privilegiando l'integrazione, l'inserimento nella comunità nazionale di chi non è né cittadino UE, né cittadino di quel Paese<sup>11</sup>.

### **Le proposte in discussione. Il diritto di voto**

Le proposte che sembrano oggi di maggior rilievo sono quelle fatte proprie da un consistente numero di associazioni, che si sono concretizzate in due proposte di iniziativa popolare (presentate il 6 marzo 2012): una "per la partecipazione politica e amministrativa e per il diritto di elettorato senza discriminazioni di cittadinanza e di nazionalità"; l'altra relativa a "modifiche" alla legge 5 febbraio 1992, n.91, recante nuove norme sulla cittadinanza".

La prima si propone di colmare la lacuna, già ricordata, del TU immigrazione (art. 9, 4° comma, lett. d), ritenendo sufficiente una legge ordinaria per riconoscere il diritto di elettorato, attivo e passivo, alle elezioni locali (comunali, provinciali, regionali) a chi abbia soggiornato regolarmente nello Stato. L'art. 48 Cost. garantisce al cittadino il diritto di voto, ma non vieta al legislatore ordinario, nei limiti della ragionevolezza, di attribuire lo stesso diritto, o di attribuirlo a condizioni particolari, allo straniero<sup>12</sup>.

L'estensione, dunque, è possibile ed è anzi prevista espressamente dalla Convenzione di Strasburgo del 5 febbraio 1992 sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale (la cui legge di ratifica ed esecuzione è la 203/1994). Al momento del deposito dello strumento di ratifica, tuttavia, il Governo dichiarò (come è consentito dall'art.1, par.1 della Convenzione) che avrebbe applicato la Convenzione solo per due (A e B) dei tre capitoli della parte I, escludendo dunque il capitolo C sul diritto di voto alle elezioni locali.

La Convenzione, tuttavia, consente allo Stato di formulare una successiva dichiarazione (da notificare al Segretario generale del Consiglio d'Europa) con cui accetta l'applicazione

<sup>11</sup> Si vedano, per rilievi su tale cittadinanza fondata sull'integrazione, B. Nascimbene, F. Rossi Dal Pozzo, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 66 ss.

<sup>12</sup> Per una disamina dei profili ricordati cfr. P. Bonetti, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, n.11/2003; B. Caravita Di Toritto, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Annuario 2009 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Napoli, 2010, p.133 ss. Sulla modifica introdotta al testo dell'art.9, 4° comma, lett. d) cfr. la nota 14

**Possibile il riconoscimento del diritto di voto alle elezioni locali agli stranieri legalmente e abitualmente residenti in Italia da cinque anni**

delle norme oggetto della precedente dichiarazione (art.1, par.3). Ogni parte contraente si impegna – precisa l'art.6, par.1 – a riconoscere il diritto di voto, a condizione che lo straniero sia legalmente e abitualmente residente nello Stato da cinque anni. Il riconoscimento di questo diritto non richiede che la Convenzione debba essere nuovamente ratificata per quanto riguarda il capitolo C, ma una nuova dichiarazione del Governo di accettazione delle norme in questione. Una norma ordinaria può dunque disporre che il Governo provveda in tal senso, riconoscendo lo specifico diritto che si era riservato di non applicare.

Sembra utile ricordare che non si tratta di estendere il diritto previsto per i cittadini UE, le disposizioni in materia restando impregiudicate, se più favorevoli, secondo quanto dispone, peraltro, l'art. 4 della proposta di legge di iniziativa popolare. Si tratta di diritti che hanno fonti diverse (per i cittadini UE, il diritto dell'Unione), anche se al legislatore non è impedito estendere tale regime ai cittadini di Paesi terzi<sup>13</sup>.

Una certa apertura a diritti riconducibili alla partecipazione politica è stata, d'altra parte, dimostrata dalla Corte costituzionale, che ha riconosciuto a) la legittimità dello statuto della regione Emilia-Romagna che riconosce a tutti i residenti, stranieri compresi, il diritto di voto nei referendum regionali; b) ha dichiarato inammissibile (fra le altre) la questione di legittimità di una norma dello statuto della regione Toscana, secondo cui la regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati, stante il carattere di natura culturale e politica, non già normativa, di enunciazioni statutarie di questo tipo<sup>14</sup>.

### **Il diritto dei minori alla cittadinanza**

L'accesso al diritto di elettorato attivo e passivo si inquadra nell'obiettivo, più volte ricordato, di integrare lo straniero nella

<sup>13</sup> Osserva la Relazione alla proposta di legge che non si è, invece, voluto prevedere il possesso del permesso di soggiorno per i lungo-residenti (disciplinato dalla direttiva 2003/109), perché si tratta di titolo che comporterebbe "l'accertamento di una determinata capacità economica", con il "rischio di reintrodurre, per via traversa, limitazioni del diritto di elettorato per censo, in violazione del principio costituzionale del suffragio universale"

<sup>14</sup> Cfr. Corte cost. s. 379/2004, (valorizzando la scelta della regione Emilia-Romagna di coinvolgere in altre forme di consultazione o partecipazione soggetti che, comunque, prendono parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana), nonché Corte cost., s. 300/2005 (di inammissibilità e non fondatezza), riferita allo stesso statuto; Corte cost. s. 372/2004 (di inammissibilità) sullo statuto della regione Toscana

**Tutte le ipotesi per le quali, secondo le proposte di riforma dell'attuale normativa, si può prevedere l'acquisto della cittadinanza italiana da parte di un minore**

comunità nazionale, eliminando il diverso trattamento fondato sulla cittadinanza, e quindi conferendo esclusivo rilievo al soggiorno, regolare e continuato per un certo periodo.

L'obiettivo inclusivo di far godere di tutti i diritti propri dei cittadini anche gli stranieri, caratterizza le proposte riguardanti i minori nati o soggiornanti nel nostro Paese. Obiettivo è riconoscere lo *status civitatis* a chi, di fatto, è integrato, perché vive e partecipa a una comunità nazionale, venendogli riservato un trattamento diverso in ragione soltanto della diversa cittadinanza del genitore (o dei genitori).

Le ipotesi in cui si prevede l'acquisto della cittadinanza da parte del minore sono varie:

- a. nato in Italia da genitore straniero soggiornante legalmente da almeno un anno (non necessariamente lo straniero deve avere la residenza anagrafica)<sup>15</sup>
- b. nato in Italia da genitori di cui almeno uno sia nato in Italia (quindi indipendentemente dal soggiorno legale e dalla sua durata). L'acquisto non è automatico, ma un genitore deve manifestare la volontà: se non lo fa, la cittadinanza si può acquistare entro i due anni dal raggiungimento della maggiore età. La rilevanza della volontà della persona è confermata dalla disposizione che prevede la rinuncia (entro un anno dal raggiungimento della maggiore età), consentita, però, a condizione che la persona, a seguito di rinuncia, non diventi apolide
- c. la regola della dichiarazione di acquisto entro i due anni della maggiore età è prevista per il minore che nasce in Italia al di fuori dei casi prima ricordati (quindi nel caso in cui il genitore non soggiorna legalmente, né è nato in Italia) oppure che fa ingresso in Italia prima del decimo anno di età, e in entrambi i casi vi abbia risieduto legalmente.
- d. un'altra ipotesi di acquisto da parte del minore che entra in Italia è la frequenza di un corso scolastico (istruzione primaria o secondaria di primo o secondo grado) oppure la frequenza di un percorso di istruzione e formazione professionale idoneo al conseguimento di una qualifica professionale. Allo *ius soli* si sostituisce, per così dire, lo *ius culturae*: l'acquisto non è

<sup>15</sup> La condizione della residenza anagrafica, che per varie ragioni, anche di carattere burocratico-amministrativo, non si realizza o si realizza con ritardo, è positivamente sostituita con quella del soggiorno regolare: cfr. sul punto, e in generale sulle proposte in discussione, N. Zorzella, R. Picerno, *L'acquisizione della cittadinanza italiana: luci ed ombre di una legislazione non inclusiva*, in *Da residenti a cittadini* cit., pp. 65, 70 ss. (anche sulle circolari del ministero dell'Interno del 5 gennaio 2007 e del 7 novembre 2007 sull'accertamento del requisito della residenza)

**Auspicato  
il ritorno  
ai sei mesi  
di residenza  
legale per  
acquisire  
lo status  
di cittadino  
dopo  
il matrimonio**

automatico, ma occorre una dichiarazione (la norma non prevede, tuttavia, un termine entro cui compierla) del genitore o dell'esercente la potestà. Se manca la dichiarazione, può farla l'interessato entro due anni dal raggiungimento della maggior età; entro lo stesso termine il soggetto può rinunciare (salvo che, a seguito della rinuncia, diventi apolide).

La proposta di legge di iniziativa popolare si occupa anche di acquisto della cittadinanza per matrimonio (riportando la residenza legale dopo il matrimonio a sei mesi, anziché due anni come previsto dall'art.9 *bis* della legge 91/92); di acquisto della cittadinanza a seguito di adozione di maggiorenne (dopo due anni di residenza legale anziché cinque); di naturalizzazione (riduzione a cinque anni di residenza legale anziché dieci e, se cittadino della UE o rifugiato o apolide, tre anni anziché quattro per il cittadino UE e cinque per il rifugiato e l'apolide), attribuendo al sindaco del Comune di residenza la competenza a proporre l'attribuzione della cittadinanza.

Viene prevista un'integrazione linguistica e sociale (offerta formativa per la conoscenza della lingua e della Costituzione) per chi chieda la cittadinanza, e una modifica ai motivi ostativi previsti all'acquisto della cittadinanza (per il minore, in particolare, non è preclusiva la condanna a pena detentiva non superiore a tre anni).

La proposta di iniziativa popolare è simile a quella presentata nella scorsa legislatura da Bressa e altri (A.C. 4236), riprendendone vari profili. La volontà del singolo è posta al centro dell'acquisto così come della rinuncia alla cittadinanza. La residenza, l'inserimento, l'inclusione nella comunità nazionale, anche per quanto riguarda la formazione scolastica o professionale acquisita in Italia, assume rilievo: viene privilegiata l'integrazione, tenendo conto di una realtà assai cambiata rispetto al passato. La presenza di minori, dal 2000 al 2011, è aumentata del 332%; il 10% circa dei minori in Italia è di cittadinanza straniera.

La previsione di norme sui minori nati e ricongiunti consentirebbe la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cittadinanza, del 6 novembre 1997, peraltro sottoscritta dal nostro Paese. L'art.6, par.4 Convenzione prevede che ogni Paese contraente faciliti l'acquisto della cittadinanza da parte delle persone nate nel territorio dello Stato e qui residenti regolarmente e abitualmente. Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, ricordando vari strumenti per la protezione dei diritti dell'uomo e, in particolare, dei diritti dei bambini, ha anche adottato una raccomandazione (9 dicembre 2009)

in cui sollecita gli Stati a conformarsi a una serie di principi: evitare i casi di apolidia; favorire l'acquisto della cittadinanza *iure soli* specie quando il minore è figlio di straniero residente o nato nello Stato; facilitare l'acquisto della cittadinanza per filiazione a seguito di riconoscimento o adozione, evitando o limitando le formalità; garantire ai minori il diritto di esprimere la propria volontà o consenso (tenuto conto del grado di maturità del minore al fine di esprimere tale volontà) per quanto riguarda l'acquisto o riacquisto della cittadinanza; garantire comunque la registrazione della nascita nello Stato anche se il minore è figlio di stranieri irregolari o sconosciuti<sup>16</sup>.

Dell'inadeguatezza della legislazione e della necessità di dare rilievo alla nascita, soggiorno e integrazione in Italia, sono un chiaro sintomo le pronunce di quei giudici di pace (Modena e Milano) che hanno annullato i provvedimenti di espulsione di due fratelli di origine bosniaca, perché nati in Italia, e di un giovane di etnia rom, di cittadinanza serba, ma nato e cresciuto in Italia. L'espulsione (peraltro eseguita in tale secondo caso) era ritenuta palesemente illogica e viziata da eccesso di potere. Si trattava, insomma, di persone che non presentavano alcun legame con il Paese di origine, erano dunque italiani di fatto, ma stranieri di diritto, destinatari di un provvedimento di espulsione verso un Paese a loro ignoto<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. la raccomandazione CM/Rec (2009) 13 del 9 dicembre 2009

<sup>17</sup> Cfr. il sito [immigrazione.it](http://immigrazione.it), sentenza del giudice di pace di Modena, 22 marzo 2012 e del giudice di pace di Milano, 3 luglio 2012

## Appunti per una riforma della normativa sull'immigrazione

**Dagli ingressi per lavoro al ricongiungimento, dai permessi di soggiorno alla cittadinanza, dai minori figli di irregolari alla disciplina dell'allontanamento, fino al tema del godimento dei diritti civili: sette ambiti su cui intervenire**

di Sergio Briguglio

*Esperto di politica dell'immigrazione*

**I limiti evidenti del Testo unico sulla immigrazione e della legge sulla cittadinanza attualmente in vigore nel nostro Paese**

La normativa in materia di cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea (di seguito genericamente definiti "stranieri") si fonda su tre pilastri: il Testo unico sull'immigrazione (D. Lgs. 286/1998), il pacchetto di norme in materia di asilo (D. Lgs. 140/2005, 251/2007, 25/2008), la legge sulla cittadinanza (legge 91/1992). Un quarto pilastro, poi, disciplina la condizione giuridica dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari (D. Lgs. 30/2007).

Mentre queste ultime disposizioni e quelle in materia di asilo, varate in attuazione di direttive dell'Unione Europea, risentono positivamente della qualità del lavoro del Legislatore europeo, il Testo unico sull'immigrazione e la legge sulla cittadinanza mostrano limiti evidenti, in parte dovuti al tempo trascorso dalla loro entrata in vigore, in parte ascrivibili al mancato o inopportuno intervento del Legislatore nazionale.

Nel seguito sono riportati, in modo molto schematico, quali sono, nell'opinione di chi scrive, i punti più urgenti di una riforma della materia. Per ciascun punto, si espongono brevemente le ragioni che rendono necessaria una modifica delle norme vigenti e, subito dopo, si riportano in sintesi gli elementi qualificanti della riforma auspicata. In un impeto di ottimismo, questi elementi sono riportati al presente indicativo, come se il Legislatore li avesse già fatti propri.

### **Ingresso per lavoro**

Da quando l'Italia è diventata un Paese di immigrazione, l'ingresso per lavoro degli stranieri è stato condizionato, oltre

**La disciplina per l'ingresso dei lavoratori stranieri va avvicinata a quella dei lavoratori dell'UE, che ha funzionato benissimo a differenza delle norme italiane**

che al rispetto di limiti numerici, fissati generalmente in modo non corrispondente alle effettive necessità del mercato del lavoro, all'esistenza di una preventiva chiamata "a distanza" da parte del datore di lavoro. Questa clausola ha impedito l'incontro diretto legale tra domanda e offerta di lavoro.

Per ovviare a questo impedimento (che avrebbe azzerato i flussi), si è fatto ricorso a un escamotage per aggirare la normativa: lo straniero entra in Italia per turismo, cerca sul posto il lavoro, si trattiene illegalmente dopo la scadenza del periodo di soggiorno autorizzato. Lo stesso straniero emergerà poi dalla condizione di soggiorno e lavoro illegale a seguito di sanatoria o di un uso improprio della chiamata dall'estero: la chiamata è effettuata quando il lavoratore è già in Italia; ottenuta l'autorizzazione, il lavoratore torna nel Paese d'origine per chiedere un visto di ingresso per lavoro.

Questo modello ha reso indispensabile il passaggio di quasi tutti i lavoratori stranieri attraverso una condizione di soggiorno illegale. Va superato, avvicinando la disciplina dell'ingresso dei lavoratori stranieri a quella dei lavoratori dell'Unione Europea (ammessi a cercare lavoro legalmente in Italia), che ha invece funzionato benissimo.

#### Elementi di una riforma:

- È consentito l'ingresso per *ricerca di lavoro*, previa dimostrazione della capacità di inserimento: disponibilità di risorse economiche sufficienti (e vincolate) per il periodo di soggiorno e per il viaggio di ritorno o possesso di titoli di studio o di qualifiche professionali di interesse per il mercato del lavoro italiano. Inizialmente, a scopo sperimentale, l'ingresso è limitato numericamente, e il flusso viene accuratamente monitorato. Dopo una prima fase transitoria di tre anni, si valuta l'opportunità di rimuovere i limiti numerici ed esercitare il controllo del flusso mediante la sola modulazione dei requisiti
- Le domande di ingresso possono essere presentate in qualunque momento dell'anno. In caso di imposizione di un limite numerico, rileva la data di presentazione della domanda di ingresso
- Altri ingressi (in presenza di promessa vincolante di contratto di lavoro a tempo indeterminato o di provate capacità imprenditoriali) sono comunque consentiti al di fuori di limiti numerici.

#### Permesso di soggiorno

La disciplina del permesso di soggiorno, oggi, si traduce spesso in un atteggiamento vessatorio nei confronti di stranieri

**Snellire la normativa sui permessi di soggiorno, prolungando la durata di alcuni di essi e agevolandone il rinnovo e la conversione in permessi ad altro titolo**

che, lontanissimi dal costituire una minaccia per l'Italia, contribuiscono alla vita economica o culturale del Paese. Occorre snellirla, prolungando la durata di certi permessi, prevedendo il rilascio di permessi a tempo indeterminato agli stranieri la cui stabilizzazione sia nell'interesse comune, agevolando il rinnovo e la conversione del permesso in un permesso ad altro titolo.

**Elementi di una riforma:**

- Ai fini del rilascio e del rinnovo del permesso, l'alloggio si considera idoneo in tutti i casi in cui le amministrazioni competenti non abbiano messo in atto interventi atti a impedirne l'utilizzazione, a prescindere dalla nazionalità di coloro che vi dimorino
- Lo straniero che ha presentato domanda di rilascio del permesso può esercitare tutte le facoltà connesse con la titolarità del permesso richiesto finché la sua richiesta non venga definitivamente accolta o rigettata
- È soppresso l'istituto del contratto di soggiorno per lavoro. Il permesso per lavoro subordinato è rilasciato anche in presenza di una pluralità di rapporti part time dello stesso lavoratore con diversi datori di lavoro
- Agli studenti universitari è rilasciato un permesso di durata pari a quella del corso di laurea intrapreso, con possibilità di revoca in caso di sopravvenuta mancanza dei requisiti
- È istituito un permesso di soggiorno nazionale a tempo indeterminato per gli stranieri cui sia opportuno garantire, anche nelle more dell'acquisto della cittadinanza, particolare stabilità (ad esempio, studenti universitari meritevoli, minori stranieri che stiano compiendo il percorso di istruzione e formazione, stranieri che abbiano dato prova di alto livello di integrazione)
- È rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari a chi agisca per la tutela di un diritto fondamentale (es.: diritto di un minore, diritto di difesa, diritti inderogabili del lavoratore, etc.), in analogia con quanto già previsto nei casi in cui valga un divieto di espulsione.
- È soppresso il contributo previsto per il rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno (80-200 euro; ulteriore rispetto alla copertura dei costi di produzione)
- Il permesso di soggiorno, se rilasciato per un motivo per il quale è consentito il rinnovo, è automaticamente rinnovato, su richiesta dello straniero. Il permesso è revocato quando, a seguito di controlli, l'Amministrazione rilevi la mancanza dei requisiti previsti o l'esistenza di un motivo ostativo

**L'unità familiare è un diritto fondamentale e incompressibile anche per lo straniero, per cui si deve evitare che le limitazioni imposte a tale diritto vadano oltre un certo limite**

■ Ai fini del rinnovo del permesso per motivi di lavoro subordinato, l'esistenza di un rapporto di lavoro in corso può essere dichiarata dallo straniero. Quando si tratti di un lavoro irregolare, spetta all'autorità competente effettuare i controlli. Si dà rilievo anche al fatto che si siano presentati oggettivi e gravi impedimenti allo svolgimento di attività lavorativa

■ È consentita la conversione, in presenza dei requisiti (ad esempio, una proposta vincolante di contratto di lavoro), di ogni permesso in corso di validità. Nelle more della conversione del permesso, lo straniero può esercitare le facoltà associate alla titolarità del permesso richiesto.

### **Ricongiungimento**

L'unità familiare è, per il cittadino italiano, un diritto fondamentale e incompressibile. Per lo straniero, oggi, è un diritto condizionato non solo alla tutela della sicurezza pubblica, ma anche al possesso di requisiti di tipo economico che rischiano di essere una intromissione dello Stato nelle scelte di vita delle persone. È necessario evitare che le limitazioni imposte all'esercizio di questo diritto si spingano oltre il limite della ragionevolezza.

#### **Elementi di una riforma:**

■ Il requisito relativo alla disponibilità di alloggio ai fini del ricongiungimento familiare si considera soddisfatto in tutti i casi in cui nessun intervento potrebbe essere adottato dalle amministrazioni competenti per impedire che una famiglia italiana, analoga a quella dello straniero, viva nel medesimo alloggio

■ La mancata verifica dei requisiti economici (reddito e alloggio) normalmente previsti per il ricongiungimento non deve comportare il diniego del nulla-osta nei casi in cui questo costringa il familiare a vivere in patria in condizioni economiche più disagiate di quelle che gli verrebbero assicurate in Italia e/o sussistano gravi motivi che facciano prevalere il diritto all'unità familiare

■ Sono inclusi, tra i familiari a carico che possono beneficiare del ricongiungimento, ascendenti e discendenti diretti dello straniero o del suo coniuge. Il familiare che faccia ingresso in Italia per ricongiungimento in quanto familiare a carico dello straniero titolare di diritto al ricongiungimento resta a suo carico e non accede all'assegno sociale e alle altre provvidenze che costituiscono diritto soggettivo ai sensi della normativa in materia di servizi sociali, salvo che gli sia rilasciato un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o che i requisiti soggettivi che danno diritto alle provvidenze siano



stati maturati successivamente all'ingresso o che lo straniero titolare del diritto al ricongiungimento non possa più provvedere al sostentamento del familiare per gravi ragioni sopravvenute

■ È agevolato, 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).

### **Cittadinanza**

La legge attuale sulla cittadinanza privilegia lo *ius sanguinis* rispetto allo *ius soli*. È un retaggio del tempo in cui l'Italia era un Paese di emigrazione. Un Paese di immigrazione deve garantire, sia pure in modo temperato, sia lo *ius soli* sia la possibilità di acquisto della cittadinanza per quanti, arrivati in Italia da bambini, risultino stabilmente inseriti nel tessuto scolastico e, quindi, in quello sociale.

### **Elementi di una riforma:**

■ È cittadino per nascita il minore nato in Italia da genitore titolare di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo o di diritto di soggiorno permanente

**Il problema della emersione dalla condizione di irregolarità dei minori che vivono con genitori non in regola con le norme sul soggiorno**

- Acquista la cittadinanza il minore che, a prescindere da condizioni di reddito e regolarità di soggiorno dei genitori, abbia completato in Italia un ciclo scolastico o un periodo di soggiorno continuativo di cinque anni
- Tra le categorie alle quali può essere concessa la cittadinanza per naturalizzazione sono inclusi gli studenti universitari che abbiano conseguito laurea, master o dottorato con risultati particolarmente brillanti e gli stranieri che abbiano dato prova di alto livello di integrazione
- Ai fini dell'applicazione della legge sulla cittadinanza, la nozione di residenza legale coincide con quella di soggiorno legale. Per i minori, il soggiorno si considera comunque legale, a prescindere dal possesso di un permesso di soggiorno o dall'iscrizione nel permesso di soggiorno di un genitore. Ai fini della naturalizzazione non viene considerato il requisito di reddito.

**Minori stranieri figli di genitori irregolari**

La normativa vigente prevede una tutela molto solida nei confronti degli stranieri minorenni, a prescindere dal possesso di un permesso di soggiorno (divieto di espulsione, diritto a frequentare la scuola, diritto alla salute, etc.). Paradossalmente, però, mentre nei confronti del minore non accompagnato (da adulti che ne abbiano la responsabilità) vengono attivate procedure che gli garantiscono una piena emersione dalla condizione di irregolarità, il minore che viva con genitori in condizioni di soggiorno illegale non può accedere a tale emersione, per il rischio di compromettere, con la segnalazione della presenza dello stesso minore, la condizione dei genitori. Questa disparità deve essere eliminata.

**Elementi di una riforma:**

- Per il minore accompagnato da genitori irregolari può 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 quanto previsto in caso di ricorso dello straniero irregolare alla struttura sanitaria)
- Non è richiesta l'esibizione del permesso di soggiorno né del minore né del genitore (o di chi ne fa le veci) 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,

**L'integrazione degli stranieri richiede la loro partecipazione alla vita pubblica, sia con il voto sia con l'accesso ai concorsi pubblici**

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. È consentito, anche dopo il compimento della maggiore età (con eventuale rilascio di un permesso di soggiorno), il completamento del percorso di studi o formativo intrapreso durante la minore età, incluso il conseguimento del titolo finale.

**Diritti civili e politici**

Una vera integrazione degli stranieri nella società italiana richiede la loro partecipazione alla vita pubblica – sia in sede di scelta degli amministratori locali, sia riguardo all'accesso ai concorsi pubblici – e al sistema di sicurezza sociale. Per quanto concerne l'accesso ai concorsi pubblici e al sistema di sicurezza sociale, si tratta solo di rendere esplicito quanto è già di fatto implicitamente affermato dalle norme vigenti e dalla giurisprudenza costituzionale. Riguardo al diritto di elettorato, si tratta di ratificare e dare esecuzione al capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale siglata a Strasburgo il 5 febbraio 1992.

**Elementi di una riforma:**

- 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
- È ripristinata, coerentemente con le sentenze della Corte costituzionale, la completa equiparazione col cittadino italiano del titolare di permesso di durata non inferiore a un anno, ai fini della fruizione delle misure di assistenza sociale (salva la deroga, menzionata sopra, per i familiari a carico ricongiunti)
- Lo straniero titolare di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o di permesso di soggiorno a tempo indeterminato o di carta di soggiorno permanente per familiare straniero di cittadino dell'Unione Europea gode del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative, a parità con il cittadino UE.

**Allontanamento**

La disciplina dell'allontanamento dello straniero è stata radicalmente riformata nel 2011, in attuazione della Direttiva europea 2008/115/CE. Alcuni aspetti della disciplina vigente sono però residui dannosi dell'approccio che ha caratterizzato

le riforme del decennio scorso. Occorre allinearsi pienamente alla normativa europea, cancellando il reato di soggiorno illegale e limitando l'uso di metodi coercitivi ai fini dell'allontanamento ai soli casi in cui questo sia indispensabile per tutelare la sicurezza pubblica o per dare esecuzione al provvedimento.

#### Elementi di una riforma:

- La convalida dell'allontanamento coattivo dello straniero è richiesta anche quando sia adottata nell'ambito di un provvedimento di respingimento differito
- Il reato di soggiorno illegale è soppresso
- Tra i criteri cui il prefetto deve far riferimento nel decidere se adottare o meno un provvedimento di allontanamento a carico dello straniero irregolarmente soggiornante figurano l'inserimento lavorativo di fatto, la durata del soggiorno pregresso, il comportamento tenuto durante il soggiorno, l'esistenza di legami socio-familiari in Italia, l'eventuale assenza di analoghi legami nel Paese di appartenenza. Nei casi in cui il provvedimento di allontanamento non risulti necessario, allo straniero è rilasciato un permesso di soggiorno di durata congrua
- Non rileva, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera o di trattenimento in CIE, la semplice mancanza di passaporto in corso di validità o di documentazione atta a provare la formale disponibilità di un alloggio, quando lo straniero collabori effettivamente ai fini del rilascio di un documento di viaggio da parte dell'autorità diplomatico-consolare competente o, rispettivamente, dimostri di essere comunque rintracciabile presso un determinato domicilio
- Il ricorso contro il provvedimento di allontanamento può avere effetto sospensivo se così è stabilito dal giudice
- Il provvedimento di trattenimento nei CIE non può essere adottato né prorogato se i motivi che impediscono l'allontanamento sono indipendenti dalla volontà dello straniero. Quando i presupposti del trattenimento vengono meno o è evidente che non vi è più una ragionevole prospettiva di allontanamento, lo straniero è rilasciato immediatamente; viene rilasciato, in questi casi, un permesso per motivi umanitari di durata non inferiore a un anno, utilizzabile per lavoro e per studio e convertibile, in presenza dei requisiti, in permesso ad altro titolo.

## La comunicazione pubblica per una società interculturale

**Nell'agenda governativa sull'immigrazione assume importanza il ruolo della comunicazione istituzionale e sociale, che deve essere specchio della volontà delle istituzioni di favorire l'integrazione e combattere la xenofobia**

di Gea Ducci

*Sociologa - Ricercatrice all'università degli studi di Urbino*

**Dal modo in cui si interagisce e si comunica con gli stranieri si evince anche il modo di un Paese di intendere e affrontare la sfida della interculturalità**

Nell'ambito delle politiche sull'immigrazione oggi, non si può trascurare l'importanza strategica della comunicazione che le istituzioni mettono in campo per accogliere e integrare le persone immigrate. Dal modo in cui un addetto al contatto con il pubblico della questura interagisce con un immigrato allo sportello, al livello di fruibilità di un portale dedicato, dalla comunicazione che facilita l'accesso ai servizi alle campagne sul rispetto delle differenze, si evince il modo di porsi, di intendere e di affrontare la sfida dell'interculturalità di un Paese.

Una comunicazione pubblica che sia lo specchio della volontà delle istituzioni di favorire realmente l'integrazione sociale e di combattere qualsiasi tendenza xenofoba, non si può confondere con la propaganda, né si può limitare ad adottare modalità unidirezionali di comunicazione, di tipo asimmetrico. Il semplice invio di messaggi senza un'attenta valutazione delle condizioni di ricezione e di comprensione dei contenuti rischia di trasformare le iniziative di accoglienza e integrazione in azioni controproducenti che possono persino produrre maggiore disuguaglianza e accentuare la distanza fra popolazione autoctona e popolazione immigrata, o tra cittadini di "serie A" e cittadini di "serie B".

Su questa base, riteniamo che nell'agenda governativa sull'immigrazione sia molto importante considerare la cura di una comunicazione di tipo istituzionale e di tipo sociale secondo criteri di reale efficienza ed efficacia.

Nell'ambito delle attività di comunicazione istituzionale particolare rilevanza assume la **comunicazione normativa**

improntata all'estrema semplificazione e massima diffusione dei contenuti delle leggi che riguardano questo settore. Le norme che disciplinano i percorsi degli immigrati, dai criteri e dalle procedure d'ingresso, a quelli relativi all'insediamento abitativo, alle condizioni d'inserimento e trattamento lavorativo, e al riconoscimento della cittadinanza, devono rispettare i criteri di semplificazione e di accessibilità. La semplificazione riguarda essenzialmente due aspetti: il linguaggio con cui vengono scritti i testi normativi e la loro pubblicizzazione. Teniamo presente che il linguaggio utilizzato dalle pubbliche amministrazioni ha spesso prodotto un allontanamento del cittadino dalle istituzioni, e questo aspetto diventa ancor più complesso se consideriamo le differenze linguistico-culturali che riguardano la popolazione straniera. Ogni cittadino e ogni immigrato deve poter essere messo al corrente dei contenuti delle disposizioni riguardanti la propria condizione in un determinato Paese, attraverso un sistema di comunicazione che lo accompagni e lo faciliti in tale percorso.

**Ogni immigrato deve poter essere messo al corrente dei contenuti delle norme che riguardano la propria condizione, facilitandone la comprensione**

Le numerose e importanti iniziative intraprese sulla rete in tal senso sono molto apprezzabili, ma occorre prestare maggiore attenzione al livello di fruibilità e accessibilità dei siti da parte degli interessati e promuoverne con maggiore forza l'esistenza. Inoltre il web non può essere l'unico mezzo a cui affidarsi per effettuare una corretta e capillare comunicazione in questo ambito per ovvi motivi, fra cui il divario digitale (le diverse possibilità di accesso a internet da parte della popolazione immigrata). È invece necessario potenziare la rete dei punti di contatto diretto, l'insieme dei luoghi di accoglienza e di orientamento presenti nei singoli territori (job centers, sportelli immigrazione di comuni, province, regioni e ministero dell'Interno e di associazioni private non profit) affinché possano informare tempestivamente e guidare l'utenza nella conoscenza delle norme e dei relativi criteri di applicazione.

Accanto alla comunicazione normativa, **abbiamo la comunicazione delle attività istituzionali e la comunicazione di pubblica utilità**. Nel primo caso, si tratta di illustrare le attività delle istituzioni, dello Stato e delle amministrazioni locali, di alimentare la conoscenza dei servizi, facilitarne l'accesso alle persone direttamente interessate e, più in generale, rendere note le politiche, gli interventi e le decisioni adottate o che stanno per essere adottate in tema di immigrazione. Quest'attività viene esercitata attraverso la cura dei rapporti con i media (in gran parte affidata all'ufficio stampa), ma anche attraverso una corposa azione di comunicazione autoprodotta, come la realiz-

**L'azione quotidiana di comunicazione faccia a faccia svolta dalle strutture e dagli uffici preposti resta la componente essenziale della comunicazione delle attività istituzionali**

zazione di campagne informative e la produzione autonoma di materiale da parte delle amministrazioni (pubblicazioni, spot radiotelevisivi, cura di siti/portali dedicati).

L'azione quotidiana di comunicazione faccia a faccia svolta in modo continuativo e non saltuario da strutture e uffici preposti (punti informativi e di ascolto), resta la componente essenziale della comunicazione delle attività istituzionali. Gran parte di quest'attività può essere definita come "comunicazione di pubblica utilità" in senso stretto, in quanto ha la finalità di facilitare il cittadino straniero nel rapporto con la pubblica amministrazione, nel disbrigo delle pratiche e nell'utilizzo dei servizi pubblici. Essa comprende l'impiego di strumenti d'informazione che consentano alle persone di orientarsi nel labirinto della burocrazia e dei servizi, dalla prima fase di accoglienza, di identificazione e riconoscimento del cittadino straniero, alla seconda fase di integrazione e di inserimento nel tessuto socio-economico e culturale (dai servizi alla persona di carattere socio-sanitari, ai servizi educativi, ecc.).

La presenza di queste realtà comporta necessariamente una competenza comunicativa di un certo livello da parte degli operatori coinvolti. Non si può ritenere a priori che tali competenze siano presenti, che i comportamenti adottati siano adeguati a soddisfare i reali bisogni e che vengano continuamente monitorati nei diversi contesti.

Per quanto riguarda invece le iniziative di **comunicazione sociale**, possiamo distinguere tre ambiti di intervento:

- la progettazione e realizzazione di campagne di sensibilizzazione, di "educazione" della popolazione su temi e valori connessi al fenomeno migratorio e di promozione di atteggiamenti e comportamenti conformi a tali valori
- la creazione e lo sviluppo di spazi mediali in cui l'interculturalità possa trovare espressione ed essere intesa come una risorsa
- la diffusione di competenze di comunicazione interculturale nei diversi contesti sociali (es.: nelle scuole, nelle strutture sanitarie, nelle aziende, ecc.).

Alla base di tutto, è necessario creare dei momenti di ascolto e scambio di idee con i cittadini, prolungati nel tempo. Nel campo dell'interculturalità sono numerose le iniziative che vengono condotte in particolare nelle scuole primarie e secondarie in Italia e nel resto d'Europa, e che vedono il coinvolgimento diretto di insegnanti e alunni nella produzione di materiale informativo di vario genere, di carattere multimediale, o nella messa a confronto di esperienze che partono

dall'analisi del vissuto individuale. L'elemento di forza di queste iniziative è però la continuità che spesso, per mancanza di fondi, non viene garantita, accanto al contributo offerto da figure esperte come i mediatori culturali.

Per quanto riguarda le campagne sociali e il ricorso allo strumento pubblicitario va considerato che quest'ultimo, attraverso lo sviluppo del web sociale (in particolare dei siti di social network come Facebook e Twitter) sta assumendo nuove forme che si basano sul coinvolgimento diretto del pubblico, il quale contribuisce a generare e condividere contenuti, partecipa direttamente al processo comunicativo e diventa esso stesso creatore di messaggi e canale di diffusione grazie alla rete di relazioni di cui dispone, utilizzando soprattutto il passaparola.

Chiaramente può "partecipare" chi ha l'opportunità di accedere alle tecnologie e ha una cultura di base che gli permette di comprendere i diversi linguaggi e di impadronirsi di nuove competenze. Proprio per tale motivo, nonostante la crescente diffusione dell'uso di internet e dei siti di social network da parte della popolazione, autoctona e immigrata, si ritiene indispensabile in questa fase adottare la multicanalità, vale a dire prevedere contemporaneamente l'impiego di più canali di comunicazione, in modo integrato.

Altro aspetto da considerare è la modalità con cui il sistema dei media, in particolare i media *mainstream* (radio, tv, stampa), abitualmente affrontano il tema dell'immigrazione. È noto che spesso, nel rappresentare questo fenomeno, i media tendano ad adottare visioni parziali e distorte, in modo da attirare l'attenzione su aspetti sensazionalistici e negativi: è ricorrente un'insistenza eccessiva sui temi della criminalità e della pressione migratoria; è pressoché assente il punto di vista dei migranti; vengono utilizzate categorie stereotipiche ed è frequente la tendenza alla generalizzazione, cioè all'estensione di episodi e comportamenti critici commessi da singoli individui a categorie generali di persone.

In controtendenza, si stanno affermando da alcuni anni i media multiculturali, periodici, quotidiani, siti internet, emittenti e programmi radiotelevisivi, spesso espressione di realtà associative e comunitarie che coinvolgono, in veste di produttori o di principali fruitori, le persone migranti e i gruppi di immigrati di diversa origine (su questi temi si veda il Primo Piano dei numeri 3/2010 e 2/2011 di *libertàcivili*). Questi media sono una realtà molto vivace e in continua crescita, tendono a colmare il deficit di rappresentatività e le carenze del sistema di informazione

**Lo strumento pubblicitario per promuovere campagne sociali nei confronti dei migranti sta assumendo nuove forme grazie ai social network, che coinvolgono direttamente il pubblico attraverso l'interazione**

**L'importanza del linguaggio istituzionale, indicatore del tipo di interazione che si stabilisce con gli immigrati**

a larga diffusione e diventano dei laboratori identitari, un mezzo per partecipare alla vita sociale e culturale di un territorio da parte dei migranti. Si tratta di una realtà che incontra però notevoli difficoltà a causa di problemi di sostenibilità economica, di riconoscimento professionale e di legittimazione. È dunque auspicabile un riconoscimento del servizio di interesse pubblico fondamentale offerto dai media interculturali che consiste nel renderli a tutti gli effetti parte integrante del sistema mediatico nazionale ed europeo.

Nell'ambito della comunicazione sociale è auspicabile inoltre la diffusione di competenze in materia di comunicazione interculturale nei vari contesti sociali (scuola, lavoro, spazi ricreativo-culturali – sport, cultura, ecc.). Una sfida che, a diversi livelli di governo, viene costantemente richiamata nell'ultimo decennio e rappresenta l'oggetto di molti progetti finanziati dall'Unione Europea.

Auspichiamo infine che si presti una particolare attenzione alla rilevanza del linguaggio istituzionale. Quest'ultimo esprime, più di ogni altro mezzo, il modo di osservare il fenomeno migratorio, di comprenderlo, e di promuovere l'integrazione da parte delle istituzioni. Il linguaggio è indicatore del modo in cui le istituzioni riflettono e, al contempo, contribuiscono a costruire le differenze nella società, e del tipo di interazione che stabiliscono con la popolazione immigrata.

Si contribuisce alla costruzione delle differenze ogni volta che si decide di utilizzare un termine piuttosto che un altro, oppure quando si ripetono espressioni già sentite in modo inconsapevole, distratto. In questi momenti si va a definire una certa distanza sociale e si esprime un giudizio positivo o negativo nei confronti di un determinato gruppo sociale o persona. Alla luce di queste considerazioni è dunque fondamentale che le istituzioni siano attente a un'evoluzione del loro linguaggio, soprattutto nel senso di condividere e dare un significato comune a molte parole, per favorire processi di conoscenza indispensabili e per assumere comportamenti e atteggiamenti condivisi.

## L'integrazione degli alunni di origine straniera: un'occasione di cambiamento per tutta la scuola

**Gli studenti stranieri nelle nostre scuole sono un evidenziatore dei nostri modelli, pratiche e stili educativi. Tramite il loro sguardo possiamo capire di più che cosa stiamo facendo e ridare significato al nostro fare scuola**

di Vinicio Ongini

*Ufficio integrazione alunni stranieri - Ministero dell'Istruzione*

### **Caratteristiche del paesaggio multiculturale della scuola italiana**

Vanno fatte alcune considerazioni preliminari per capire la situazione italiana e il paesaggio costitutivo della sua scuola. Esse hanno rilevanza sulle strategie educative da adottare e anche sulla percezione che di questo fenomeno hanno gli insegnanti, le famiglie e l'opinione pubblica in generale.

La prima è che la presenza di alunni stranieri, **800.000, quasi il 9% sul totale degli studenti**, in questi primi mesi del 2013, è molto disomogenea e differenziata sul territorio nazionale. È molto più elevata nelle aree del Centro e del Nord del Paese, in particolare nel Nord-Est e investe non solo le grandi città, ma anche i piccoli centri. Se si prosegue con questo ritmo **tra cinque anni sarà più di un milione il numero di alunni "stranieri" nelle scuole italiane**. Il ritmo di crescita sta tuttavia rallentando. Ci sono diverse situazioni di famiglie ritornate nel Paese d'origine con i propri figli, che avevano cominciato le scuole in Italia. Il Paese di provenienza più rappresentato oggi sui banchi di scuola è la Romania, poi vengono Albania, Marocco e Cina. È la Lombardia la regione con il numero più alto di alunni stranieri: 184.192. Ma il maggior numero di scuole che superano il "tetto" del 30% è in Emilia-Romagna che è anche il territorio con la percentuale media più alta, il 14,6%.

La seconda considerazione relativa alla realtà italiana è che il cambiamento è stato rapido e diffuso, ha coinvolto cioè anche città medie e piccole e paesi. Lo si vede prendendo in considerazione le presenze di alunni stranieri in territori che

**Al ritmo attuale, tra cinque anni sarà più di un milione il numero di alunni "stranieri" nelle scuole italiane, anche se la loro crescita sta rallentando**

**È cresciuto enormemente il numero di alunni di origine straniera nati in Italia: sono il 44% del totale, e nella scuola dell'infanzia addirittura l'80%**

mai avevano vissuto fenomeni di immigrazione (“Prima i cinesi li avevamo visti solo al cinema...”, dice il sindaco di Barge, un paese di montagna in provincia di Cuneo).

E se si fa il confronto con una nazione come la Francia si scopre che questo Paese è terra di immigrazione da più di 150 anni (e la stessa cosa si può dire dell'Inghilterra) e che per tutto il Novecento ha mantenuto una media di presenze straniere del 6/7%, cioè poco di meno di quella che abbiano noi oggi. Per non parlare del diverso percorso di costruzione nazionale: la Francia è un Paese centralizzato che ha cercato di uniformare le diversità, in Italia sono storicamente più forti le autonomie e le istanze locali e municipali. Ed è questa Italia che emerge dai dati e dalle mappe sulla scuola multiculturale: l'Italia delle cento città, dei cento distretti industriali, dei mille campanili. L'Italia delle province, delle piccole città veloci a mobilitare risorse economiche e sociali. Poli di attrazione per l'immigrazione, cioè per le famiglie e per i loro figli, i nuovi compagni di scuola.

Piacenza, Prato e Mantova, per esempio, sono le province con la più alte percentuali di alunni stranieri in Italia. E se di Prato si sa, la città capannone, la città “conquistata” dai cinesi, Mantova e Piacenza sorprendono, l'integrazione non fa notizia.

I dati statistici a disposizione segnalano inoltre una crescita degli alunni di origine straniera nati in Italia (sono il 44%, quasi la metà e nelle scuole dell'infanzia la media sale all'80%). Gli alunni stranieri entrati nella scuola italiana nell'ultimo anno sono il 5% (sono i NAI, nuovi arrivati in Italia). Per loro che sono in gran parte non italofoeni servono misure dedicate e specifiche (Miur/Ismu, *Rapporto nazionale sugli alunni con cittadinanza non italiana. Approfondimenti e analisi, a. s 2011/2012*, febbraio 2013).

Si osserva anche una crescita progressiva di studenti di origine straniera nella scuola secondaria superiore, con una tendenza molto accentuata verso gli istituti tecnici e professionali. I dati ci segnalano inoltre situazioni di altissima presenza di alunni stranieri in singole scuole o territori. **Sono 415 le scuole che hanno una percentuale di presenza di alunni “stranieri” del 50% e oltre.** Il rischio, se non si interviene, se non ci si prende cura di questo segmento scolastico, è che alcune di queste scuole siano considerate di serie B, “le scuole degli stranieri”. Le classi con percentuali molto alte di bambini “stranieri” si trovano, in gran parte, nelle scuole del Centro e del Nord Italia.

### **Chi sono gli alunni e gli studenti “stranieri”?**

La definizione di minore straniero o di alunno e studente

**La definizione di minore "straniero" è molto generica e non tiene conto delle diverse tipologie di studenti e delle diverse situazioni in cui si trovano**

straniero è molto generica e non tiene conto delle diverse tipologie di studenti, delle reali condizioni di vita e dei percorsi di apprendimento di ciascuno. Potrebbe essere utile e più pertinente la definizione di "alunni di madre lingua non italiana". In Francia non "contano" più gli studenti "stranieri" ma gli studenti "non francofoni". Vediamo le diverse tipologie:

*Alunni con cittadinanza non italiana.* Sono considerati alunni con cittadinanza non italiana gli studenti, anche se nati in Italia, iscritti alle scuole di ogni ordine e grado, con entrambi i genitori di nazionalità non italiana. È il criterio usato nelle indagini statistiche del ministero dell'Istruzione.

*Alunni figli di coppie miste.* Alunni con uno dei genitori di origine straniera. Le coppie miste sono in aumento, segno di un processo di integrazione che si sta consolidando.

*Minori non accompagnati.* Sono i minori di cittadinanza non italiana che si trovano per qualsiasi causa nel territorio dello Stato, privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti legalmente responsabili.

*Alunni arrivati per adozione internazionale.* I bisogni educativi e didattici degli alunni adottati di origine straniera sono diversi da quelli che sono in Italia con le loro famiglie. Sono da prevedere interventi specifici per il loro inserimento scolastico, attivando percorsi personalizzati anche in considerazione delle precedenti e pregresse esperienze di deprivazione e abbandono.

*Alunni rom.* Sono gli alunni appartenenti alle comunità di rom, sinti e caminanti, i tre principali gruppi presenti in Italia al cui interno, tuttavia, sono presenti molteplici differenze di lingua, religione, costumi. Una parte di essi provengono dai Paesi dell'Est Europa, sono di recente immigrazione e privi di cittadinanza italiana. Un'altra parte sono invece appartenenti a famiglie residenti in Italia da molto tempo e sono provvisti di cittadinanza italiana. La loro partecipazione alla vita della scuola non è un fatto scontato, altissime sono l'evasione scolastica e la frequenza. Sono pochi, anzi pochissimi, meno di 12mila, gli alunni rom iscritti nella scuola italiana per l'anno scolastico 2011/2012. E solo 134 sono gli studenti rom iscritti nella scuola secondaria di secondo grado. Un chiaro indicatore dell'inefficacia delle politiche di inclusione e di scolarizzazione dei rom.

### **Le proposte**

L'Italia è passata dalla fase nella quale la scuola si è trovata ad affrontare il fenomeno come emergenza, a una fase di valutazione delle esperienze, fatte di luci e di ombre. È il

## Un'agenda per l'integrazione degli alunni stranieri

momento di passare alla programmazione di interventi per il futuro, a sostegno delle innovazioni positive, valorizzando quanto di meglio ha fatto già la scuola italiana, investendo sui punti più critici ma anche cambiando e cercando le parole giuste per collocare le tante piccole prove di futuro del laboratorio scuola in un racconto nazionale.

*Cambiare il racconto, distinguere sempre.* Il paesaggio della scuola multiculturale è molto variegato e composito, un tessuto multiforme e con molti colori diversi, un "mantello di arlecchino", per usare la metafora del filosofo francese Michel Serres. Un paesaggio, un catalogo di luoghi e situazioni, un bosco di storie in cui conviene inoltrarsi muniti di un'indispensabile bussola, un'indicazione segnaletica fondamentale: il verbo distinguere. Tra Nord e Sud, città e paesi, paesi di pianura e di montagna, biografie, contesti sociali. Tra bambini, adolescenti e giovani. Tra alunni "stranieri" di recente immigrazione, o appena arrivati, che non conoscono la lingua italiana, e se sono rumeni imparano



**“Distinguere”:  
un verbo  
che deve  
rappresentare  
la bussola  
per orientarsi  
nella scuola  
multi-culturale**

velocemente, e se sono cinesi ci vuole molto più tempo. E alunni, o studenti, figli di genitori immigrati ma nati in Italia, che parlano in italiano e a volte, benissimo, anche in dialetto. Mai “arrivati” dal loro Paese, mai avuta una valigia, o uno zaino da emigranti, nessuna nostalgia di un Paese forse mai visto.

E allora perché chiamarli “stranieri”? La sola dizione “alunno straniero”, o con “cittadinanza non italiana”, pur corretta dal punto di vista giuridico, non dà dunque conto della varietà delle storie e dei percorsi di inserimento e rischia di dare una rappresentazione distorta della realtà scolastica e talvolta di suscitare allarmismi. Quando si dice, ad esempio, che una scuola ha un'alta concentrazione di bambini stranieri, di quali bambini stiamo parlando? Si tratta di minori nati in Italia, perfettamente italofoeni e che hanno seguito fin dai primi anni di vita un percorso educativo nel nostro Paese? Si tratta di bambini nati all'estero, ma arrivati qui e inseriti a scuola da anni, e dunque anch'essi italofoeni? Si tratta invece di minori di recente immigrazione, giunti da meno di un anno e che richiedono dunque interventi mirati e specifici?

**Proposta.** Fare come la Francia che considera come destinatari delle iniziative di insegnamento linguistico della seconda lingua e delle azioni di accoglienza e orientamento gli ENA (eleves nouvellement arrivés). La proposta è dunque quella di affinare lo sguardo e il linguaggio, considerando, ad esempio, destinatari privilegiati coloro che sono inseriti a scuola da meno di due anni. La rappresentazione delle diverse situazioni e bisogni, oltre a dare un'idea di maggiore “gestibilità” dei cambiamenti in atto, va anche nel senso di rendere sempre più “normale” la presenza di bambini e ragazzi di origini diverse, futuri cittadini del nostro Paese.

*L'integrazione comincia da piccoli. Investire sulla scuola dell'infanzia e sulle famiglie.* Fra i bambini “stranieri” di età compresa fra tre e sei anni, la componente dei nati in Italia è superiore all'80%, come media nazionale. In alcune città raggiunge punte dell'85/87%. La scuola dell'infanzia rappresenta per questi bambini, nati qui o ricongiunti, la tappa di avvio del percorso educativo comune e per i loro genitori è l'incontro con l'Italia, con lo Stato. Un'occasione fondamentale per l'apprendimento linguistico, la socializzazione, l'integrazione interculturale dei bambini e delle famiglie. Fra i tre e i sei anni si pongono infatti le basi per un'acquisizione dell'italiano pari a quella dei

nativi e si apprendono competenze cognitive e relazionali cruciali per uno sviluppo positivo.

**Proposta.** *Abbassare l'enfasi sull'integrazione. Promuovere il coinvolgimento dei genitori*

È importante promuovere e sostenere l'inserimento dei bambini stranieri nella scuola dell'infanzia in vario modo, affinché la frequenza del servizio educativo per i più piccoli sia estesa a tutti i bambini stranieri così come oggi avviene per i bambini italiani. Per fare questo è necessario informare e coinvolgere le famiglie immigrate, rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'inserimento di tutti i bambini nelle scuole dell'infanzia, siano esse statali, comunali o paritarie. La scuola dell'infanzia si è rivelata in alcuni casi una "scuola delle mamme", un luogo privilegiato di socialità, di scambio di esperienze. Abbassare l'enfasi sull'integrazione e metterla sulla condivisione di spazi e beni comuni.

## È necessario investire per favorire l'inserimento e l'integrazione dei pre-adolescenti (11-12 anni)

**Attenzione ai preadolescenti.** Nella scuola secondaria di primo grado sembrano concentrarsi maggiormente e a volte originarsi le difficoltà scolastiche. Nel primo anno per esempio il 10,2% sono bocciati e il 46% sono in ritardo (cioè hanno uno o più anni in più di età) rispetto ai compagni di scuola italiani.

Intorno agli 11-12 anni circa viene collocata da alcuni studiosi e linguisti la cosiddetta "età critica" per l'apprendimento di una seconda lingua; nell'età adolescenziale, la fatica di dover "ricominciare da capo" nella nuova scuola e nella seconda lingua può non essere sostenuta da un'adeguata motivazione e da un chiaro progetto per il futuro.

Per quanto riguarda il contesto di inserimento, la scuola media pone, da parte sua, alcune difficoltà: un'eccessiva gamma di discipline, lo studio di due lingue comunitarie, un'organizzazione del tempo molto compressa. Secondo un'indagine della fondazione Agnelli la scuola media è in assoluto il segmento più difficile, per tutti, nella scuola italiana.

**Proposta.** *Investire sull'inserimento e l'integrazione dei pre-adolescenti*

Nella scuola secondaria di primo grado, particolare attenzione deve essere dunque posta all'accoglienza e all'inserimento dei ragazzi neoarrivati (in particolare, nei primi due anni dal loro arrivo) prevedendo: una riduzione del numero di alunni per classe, risorse finanziarie

**Prevedere interventi per trasformare scuole ad alta presenza di alunni stranieri in scuole internazionali**

aggiuntive, docenti facilitatori di italiano L2 distaccati su progetti specifici; indicazioni normative più chiare (vedi in seguito), modalità di orientamento più efficaci.

**Attenzione alle scuole a forte presenza di alunni stranieri.**

Sono 415 le scuole con una percentuale di alunni "stranieri" del 50% e oltre. La densità delle presenze si verifica per varie ragioni: per motivi abitativi, prima di tutto (alloggi popolari assegnati agli immigrati in un certo quartiere), e anche a causa dello spostamento di parte dell'utenza italiana verso altre scuole della città.

Anche qui bisogna distinguere: una buona parte degli alunni stranieri è nata in Italia e presenta dunque un percorso scolastico alla pari con i compagni di scuola italiani. I risultati scolastici che gli alunni (tutti gli alunni) ottengono nelle scuole con maggiore presenza straniera non sembrano inferiori alla media degli esiti; la pluralità delle provenienze e delle lingue non è di per sé fattore di vulnerabilità, anzi potrebbe costituire un punto di forza. Fattori sociali, culturali e una rappresentazione di "svantaggio e povertà" agiscono tuttavia come elementi negativi e rischiano di fare di queste scuole delle situazioni a rischio.

**Proposta. Interventi per trasformare scuole ad alta presenza di alunni stranieri in scuole "internazionali"**

Azioni a più livelli, con dirigenti, insegnanti, famiglie, alunni, per aumentare la consapevolezza delle opportunità, dei possibili vantaggi di una scuola multiculturale; definire intese e patti educativi tra scuole, e tra scuole ed ente locale, per dare risposta positiva al diritto/dovere di inserimento degli alunni stranieri nella scuola di zona e non "dirottarli" verso altre scuole; facilitare la scelta di queste scuole da parte degli insegnanti più motivati, "un banco di prova", un "invio in prima linea", del quale essere orgogliosi (come avviene in alcune realtà di altri Paesi).

**Studenti stranieri di seconda generazione tutor di studenti stranieri neoarrivati.** Sul forum della Rete G2 una ragazza di origine etiopica, parlando di sé, dice di sentirsi come una noce di cocco, nera fuori e bianca dentro, continuamente obbligata a dichiarare la propria familiarità a un Paese che la vede ancora come straniera, nonostante sia nata in Italia. Pensare a questi giovani come lacerati tra due mondi può risultare fuorviante, vanno piuttosto immaginati come dei grandi equilibristi.

## La proposta di far diventare gli studenti stranieri di seconda generazione "tutor" dei neo-arrivati

Ragazzi che rischiano certamente di farsi male ma che possono allo stesso tempo sviluppare straordinarie capacità maturate a partire proprio dalla loro frequentazione di più mondi.

Un'immagine simile, "skateboard esistenziale", ha usato uno dei liceali milanesi che hanno frequentato un anno di scuola in Cina, provvisoriamente adottati da famiglie cinesi. Come a dire che l'equilibrio è il risultato di una serie di squilibri, che il sentimento di spaesamento e di inadeguatezza può trasformarsi in occasione di apprendimento. I ragazzi G2, equilibristi naturali, "pionieri involontari", possono insegnarci qualcosa su cosa significhi crescere gestendo somiglianze e differenze nelle nostre scuole, possono raccontarci un'idea nuova di cittadinanza, basata non soltanto sull'adesione a una tradizione ricevuta ma costantemente proiettata sul futuro e su un progetto di vita.

**Proposta.** *Investire e promuovere azioni di aiuto reciproco tra studenti*

Possono essere della stessa classe o di classi diverse, o studenti di classi superiori che aiutano studenti di classi inferiori. In alcune esperienze già avviate sono state definite come "figure di prossimità", una sorta di fratelli e sorelle maggiori nelle quali identificarsi perché hanno attraversato le stesse scelte scolastiche e le stesse difficoltà.

**La formazione dei dirigenti scolastici e degli insegnanti.** La scuola dell'autonomia attribuisce una maggior centralità alle risorse professionali del personale, in particolare rende strategica la funzione dei dirigenti scolastici, dei presidi. Ciò vale in particolare per le istituzioni che operano in contesti multiculturali e di forte complessità sociale.

**Proposta.** Rendere obbligatoria la formazione dei dirigenti di scuole multiculturali finalizzata ad accrescere competenze specifiche di tipo relazionale e organizzativo in contesti fortemente multietnici. Consentire, facilitare e promuovere la scelta di insegnare in contesti a forte processo immigratorio da parte di insegnanti preparati e motivati. Investire su azioni di formazione diffusa di tutto il personale scolastico, anche quello di segreteria.

### Conclusioni

Gli alunni "stranieri" sono un "evidenziatore" dei nostri modelli e stili educativi. Non si mette in evidenza abbastanza il fatto

che una parte degli alunni e studenti "stranieri" hanno una buona scolarità nel Paese di origine, alte aspettative nei confronti della scuola (da parte delle famiglie straniere); un atteggiamento nei confronti dell'apprendimento talvolta improntato a volontà di riuscita, maggiore senso del dovere e dell'auto-disciplina.

Gli studenti stranieri nelle nostre scuole sono un evidenziatore dei nostri modelli, delle nostre pratiche e dei nostri stili educativi. Essere visti e quindi "valutati" da "stranieri" è anche fonte di malintesi, di incomprensioni ma può essere un vantaggio. Possiamo capire di più che cosa *noi* stiamo facendo e ridare significato al nostro fare scuola. Possiamo "guadagnare" dallo sguardo degli altri. Gli studenti stranieri sono un evidenziatore anche per un altro motivo: ci ricordano come eravamo noi, come Paese, ci ricordano la nostra storia, le nostre migrazioni passate, ci propongono un esercizio di memoria. Bisogna comunicare e divulgare i "vantaggi" e le possibili occasioni di cambiamento per tutti.

## L'inclusione finanziaria nell'agenda politica sull'immigrazione

**L'accesso e l'utilizzo dei servizi e dei prodotti finanziari da parte degli stranieri immigrati è un obiettivo fondamentale da perseguire nel processo di integrazione sociale**

di Daniele Frigeri e José Luis Rhi-Sausi

*Direttori dell'Osservatorio nazionale sull'inclusione finanziaria dei migranti*

**Secondo il *Global Financial Inclusion Index* della Banca Mondiale la metà della popolazione della Terra non possiede un conto corrente; in Italia il 40% degli stranieri non ce l'ha**

L'esclusione finanziaria, cioè il processo per cui un individuo trova difficoltà ad accedere o a utilizzare servizi e prodotti finanziari presenti sul mercato, adeguati alle sue necessità e in grado di consentirgli di condurre una vita sociale normale nella società a cui appartiene<sup>1</sup>, costituisce una importante causa e conseguenza dell'esclusione sociale. Il *Global Financial Inclusion Index* della Banca Mondiale stima che circa la metà della popolazione mondiale non ha accesso ad un conto corrente<sup>2</sup>; nel caso dell'Italia i dati mostrano che poco meno del 40% dei cittadini stranieri residenti non ne possiede uno<sup>3</sup>. Ne consegue che il numero di persone che non hanno accesso a una gamma di prodotti e servizi finanziari di base (crediti, assicurativi, di deposito e/o di pagamento) è ancora più elevato, mentre mancano dati aggiornati a livello aggregato sul totale della popolazione residente.

Una percentuale così considerevole di "esclusi" dal mercato finanziario dovrebbe essere presa seriamente in considerazione

<sup>1</sup> Financial Services Provision And Prevention Of Financial Exclusion, European Commission, March 2008

<sup>2</sup> World Bank, *Financial Inclusion Database*, 2011

<sup>3</sup> CeSPI, Osservatorio nazionale sull'inclusione finanziaria dei migranti, *Primo Report*, 2012

dall'agenda politica sull'immigrazione. La rilevanza di questo fenomeno è proporzionalmente correlata all'evoluzione dei sistemi finanziari a livello globale e in particolare dei sistemi di pagamento. L'accelerato processo di sostituzione e riduzione dell'uso del contante e lo sviluppo di nuovi canali e strumenti di gestione dei pagamenti rendono più che mai necessaria l'intermediazione di uno strumento finanziario e quindi di un intermediario anche per la gestione ordinaria della vita degli individui, dalle spese correnti, all'accesso a beni e servizi, e in non pochi casi persino agli strumenti di welfare sociale (*social card*, erogazioni pubbliche a sostegno della disoccupazione e altre ancora). Tutte situazioni che richiedono un conto corrente o uno strumento di pagamento.

Negli ultimi decenni l'accesso ai servizi finanziari di base è gradualmente diventato un prerequisito per la partecipazione alla vita sociale ed economica di una società moderna e quindi dell'integrazione sociale. In Italia il primo fattore di inclusione finanziaria dei migranti residenti in Italia storicamente è stato legato al lavoro<sup>4</sup>. Il conto corrente ha quindi rappresentato una condizione necessaria per l'accesso al mondo del lavoro.

Ma non solo, la possibilità di acquistare un mezzo di trasporto, beni di consumo durevoli, fino all'acquisto di una casa, sono passaggi essenziali nel processo di inclusione sociale di un individuo rispetto ai quali l'accesso a servizi e prodotti finanziari, dagli strumenti di pagamento all'accesso al credito, costituisce un elemento essenziale. La recente evoluzione normativa che ha coinvolto anche il nostro Paese, che da un lato favorisce lo sviluppo di strumenti e canali di pagamento nuovi e dall'altro disincentiva, dove non proibisce, l'uso del contante costituiscono ulteriori elementi che possono ulteriormente ostacolare l'inclusione sociale in presenza di esclusione finanziaria.

Non meno importante, la disponibilità di strumenti di *asset-building* finalizzati all'accumulazione e alla protezione del risparmio appare indispensabile nel processo di riduzione della vulnerabilità di un individuo e della sua famiglia. Infine, la possibilità di avviare e gestire un'attività di impresa, importante

**La possibilità di acquistare beni di consumo durevoli, l'auto, la casa è importante per l'inclusione sociale dei migranti e per questo è essenziale l'accesso a strumenti finanziari**

<sup>4</sup> J. Rhi-Sausi, M. Zupi, *Banche e nuovi italiani. I comportamenti finanziari degli immigrati*, Bancaria Editrice, 2009

**Il migrante, dal punto di vista finanziario, costituisce una soggetto vulnerabile, privo di storia finanziaria e creditizia, spesso precario e senza un patrimonio a cui attingere**

strumento di mobilità sociale, soprattutto per ampi strati di popolazione con livelli di specializzazione e professionalità non adeguatamente riconosciute o valorizzate, è strettamente legata, in modo crescente, all'accesso al sistema finanziario.

Il migrante, da un punto di vista del processo di inclusione sociale e finanziario, costituisce un soggetto caratterizzato da una maggiore vulnerabilità. Privato di una storia finanziaria e creditizia, di un patrimonio finanziario a cui attingere e con un maggior livello di precarietà lavorativa, abitativa e di riconoscimento e valorizzazione delle competenze, uniti alle difficoltà linguistiche e culturali legate alla sua condizione di immigrato, si trova maggiormente esposto a un rischio di esclusione sociale.

L'accesso ai servizi e ai prodotti finanziari costituisce una risorsa essenziale, la cui esclusione comporta dei costi sociali molto più elevati per il migrante rispetto al cittadino locale.

L'accesso al sistema finanziario, per i motivi sopra descritti, diviene quindi indispensabile nel processo di integrazione e di inclusione sociale del migrante, riducendone la vulnerabilità (sia rispetto alla propria capacità di risparmio e alla riduzione del ricorso a canali informali, e sia rispetto alla capacità di affrontare situazioni di emergenza) e accrescendone le possibilità di inserirsi in un tessuto sociale (valorizzazione delle risorse umane, investimenti in educazione e formazione professionale) e produttivo (lavoro, avvio attività d'impresa, possibilità di investimento). Non da ultimo, l'inclusione finanziaria è uno strumento importante di mobilità del lavoro all'interno dell'Europa.

Molteplici sono ancora le barriere a una piena inclusione finanziaria dei migranti nel nostro Paese, nonostante molto sia stato fatto, sia sul lato della domanda (in termini di informazione, consapevolezza e educazione finanziaria), sia sul lato dell'offerta (accessibilità, prodotti e servizi adeguati alle esigenze e soprattutto alle caratteristiche di una clientela che presenta elementi distintivi rispetto a quella tradizionale per gli operatori finanziari), che su quello di possibili politiche pubbliche a sostegno del processo.

C'è infine un ulteriore aspetto che lega l'inclusione finanziaria con l'agenda immigrazione ed è costituito dal ruolo che le rimesse hanno in termini di contributo allo sviluppo dei Paesi di origine. Fenomeno esploso in quest'ultimo decennio, le rimesse, per la loro dimensione (sia in valori assoluti che in

termini di peso sul Pil dei singoli Paesi riceventi) e soprattutto per le loro caratteristiche di anticiclicità, possono rappresentare uno strumento importante di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo. La capacità del sistema finanziario di intercettare e contribuire alla canalizzazione e soprattutto alla valorizzazione di questi flussi (in termini di leva finanziaria, investimenti produttivi e non) diviene pertanto essenziale e indispensabile.

Le istituzioni possono svolgere un ruolo fondamentale per l'inclusione finanziaria, prima di tutto fornendo strumenti adeguati per una migliore comprensione del fenomeno e di valutazione delle strategie e delle *policy*, in secondo luogo agendo sulle barriere normative che impediscono o limitano l'accesso a prodotti e servizi finanziari per categorie più vulnerabili, in primis chi si trova in uno status di illegalità sul territorio, promuovendo e supportando iniziative del mercato, o regolamentando alcuni aspetti del mercato, contribuendo direttamente nell'erogazione di servizi e prodotti finanziari o agendo sul livello di informazione e educazione degli utenti finali.

L'inclusione finanziaria appare quindi come un obiettivo fondamentale da perseguire nel processo di integrazione e di inclusione sociale dei migranti, divenendo ingrediente essenziale dell'agenda politica sull'immigrazione. In questa direzione, l'Osservatorio nazionale sull'inclusione finanziaria dei migranti, progetto realizzato dal CeSPI e finanziato dal ministero dell'Interno con fondi dell'Unione Europea<sup>5</sup>, costituisce un utile strumento di conoscenza e monitoraggio del fenomeno su base pluriennale, per la costruzione di una politica complessiva di sostegno all'inclusione finanziaria dei migranti.

**Le istituzioni svolgono un ruolo fondamentale per l'inclusione finanziaria, soprattutto rimuovendo le barriere normative che impediscono o limitano l'accesso a servizi e prodotti**

<sup>5</sup> Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi

# Le Rubriche



## La nuova Libia: prospettive ed attese

**L'Europa, insieme a Tripoli, deve realizzare politiche migratorie comuni, nel pieno rispetto dei diritti umani, attraverso una partnership che favorisca il dialogo tra i Paesi del Mediterraneo**

di Paolo Iafrate

*Dottore di ricerca in Diritto musulmano - Università di Roma Tor Vergata*

*“La civiltà moderna ha posto come proprio fondamento il principio di libertà secondo il quale l'uomo non deve essere un mero strumento altrui, ma un autonomo centro di vita”*  
(Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Eugenio Colorni ne *“Il Manifesto di Ventotene”*)

Come noto, la Libia è da tempo un “Paese ponte” nel viaggio dei migranti provenienti principalmente da alcune aree dell’Africa, ma anche da Paesi asiatici e diretti in Europa<sup>1</sup>. Gli accordi internazionali di cooperazione sottoscritti dalla Libia con alcuni Paesi, tra cui l’Italia, sollevano la necessità di approfondire alcune questioni giuridiche legate al rispetto dei diritti umani. Infatti, la normativa libica in tema di migrazione fino al 20 ottobre 2011 appare assai restrittiva sotto alcuni profili, soprattutto quanto al trattamento riservato al migrante.

La particolare posizione della Libia, soprattutto sulla questione della gestione dei flussi migratori, è tra le più controverse e ha determinato un approfondito esame della questione da estendersi all’intero Mediterraneo.

L’Italia, stante la sua posizione geografica, ha dunque il compito di privilegiare il rapporto con un Paese chiave come

<sup>1</sup> Nell’ambito del progetto di ricerca Miur (Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca) “Il Diritto dell’Immigrazione. Il caso Libia. Profili di diritto comparato ed internazionale”, dell’università degli studi di Roma “Tor Vergata” nel dicembre 2010 mi sono recato a Tripoli per svolgere le relative ricerche. Il fine principale riguardava lo studio delle questioni giuridiche e delle problematiche socio-economiche connesse alla tematica dell’immigrazione in Libia. Successivamente, a seguito di questo studio, è stato realizzato il 21 maggio 2012 un convegno presso il Consiglio dell’Ordine degli avvocati di Roma dal titolo “La nuova Libia: prospettive ed attese. La riconciliazione di un Paese con i suoi cittadini” per esaminare la legislazione libica in materia di immigrazione in vigore fino al 20 ottobre 2011, giorno della caduta del governo dittatoriale. Con l’occasione si ringrazia particolarmente l’Ambasciata d’Italia e il Consolato generale d’Italia che mi hanno aiutato nell’attività di studio e ricerca della legislazione in materia, dei quali ho avuto modo di apprezzare il grande lavoro svolto all’interno del Paese.

## La normativa sull'ingresso e l'uscita degli stranieri dalla Libia dal 1962 a oggi

la Libia. Questo ruolo travalica i confini della politica dell'immigrazione in senso stretto e chiama in causa gli orientamenti nazionali in materia di politica estera, di cooperazione allo sviluppo, di commercio con l'estero, di lotta alla criminalità, etc.

La Libia, rappresenta dunque un punto focale delle vicende umane, politiche, sociali e giuridiche comprese nel fenomeno delle migrazioni verso l'Italia e l'Europa, e offre oggi anche notevoli spunti di riflessione utili in tema di immigrazione e cooperazione con l'Unione Europea. La realtà che si è presentata in passato è costituita da legami politici, sociali, legislativi e morali che hanno ulteriormente complicato le problematiche relative all'immigrazione irregolare. Questo intervento focalizza quindi l'attenzione sul caso Libia, con una breve analisi della legge n.19 del 28 gennaio 2010 relativa all'ingresso e all'uscita degli stranieri dalla Libia.

### Lotta all'immigrazione clandestina: la legge 28 gennaio 2010 n.19

Dal 1962 fino agli inizi del 1980 la normativa è stata meno rigorosa stante la mancata conoscenza del fenomeno dell'immigrazione, attraverso l'applicazione di sanzioni "meno afflittive". La legge presentava numerose lacune, non vi era una sanzione penale per coloro che organizzavano i viaggi.

Nel 1986 la normativa viene mutata attraverso l'adozione di misure più repressive che prevedono la reclusione e l'aumento sanzionatorio anche nell'ambito amministrativo<sup>2</sup>.

Successivamente, nel 2010, le pene per coloro che violano la normativa vengono inasprite sia sul piano detentivo che pecuniario. In particolare, la legge 19 del 28 gennaio 2010<sup>3</sup> "Lotta alla immigrazione clandestina" ha aumentato le sanzioni relative ai problemi dell'immigrazione clandestina e al traffico di esseri umani, ma ha trascurato il diritto di difesa dei migranti e i loro diritti. Al riguardo, è opportuno osservare che sebbene la maggior parte della normativa affronta il fenomeno sotto la lente della pena e della detenzione – aumentando le sanzioni – ci sono alcuni articoli che, attraverso l'interpretazione, possono contenere lacune per la protezione dei migranti vulnerabili.

La legge dà una definizione ampia di "atto di migrazione illegale" (art.2), che contiene diversi tipi di azioni attribuibili

<sup>2</sup> <http://www.migrationpolicycentre.eu/publications/?sp=1&country=Libya>.

<sup>3</sup> <http://www.carim.org/index.php?callContent=401&callText=1345>

**In tutte le ipotesi di “immigrazione illegale” previste dalla legge libica, gli stranieri che commettono uno dei reati previsti devono essere espulsi dal Paese una volta che la condanna sia esecutiva**

non solo ai migranti, ma a chiunque (compresi i cittadini libici): 1. porta migranti illegali nel Paese (...); 2. trasporta o facilita il trasporto illegale dei migranti nel Paese (...); 3. trasporta immigrati clandestini (...); 4. prepara documenti di viaggio falsi (...); 5. organizza, assiste o incarica altre persone che intraprendono alcune delle azioni citate. Vale la pena notare che anche “chi impiega un migrante irregolare sarà penalizzato (...)” (art.3).

Più precisamente, l'articolo 6, come enunciato in precedenza stabilisce che “lo straniero immigrato illegale è punito con la reclusione, ovvero con il lavoro (coattivo) o con la multa non superiore a 1.000 dinari”. In ogni caso lo straniero condannato per uno dei reati stabiliti dalla suddetta legge deve essere espulso dal territorio nazionale.

In tutte le ipotesi previste dalla seguente normativa, gli stranieri che commettono uno dei reati previsti devono essere espulsi dal territorio libico, una volta divenuta esecutiva la condanna. A tal proposito, l'articolo 8, stabilisce la possibilità per i giudici di condonare la pena per coloro che decidono di fornire “alle autorità qualsiasi informazione che consenta di scoprire il reato prima che sia compiuto, limitarne gli effetti o individuarne gli autori”. Tale previsione può consentire nuove aperture per la protezione dei migranti vulnerabili, vittime della tratta e migranti sfruttati, nel caso in cui essi siano disposti a collaborare con le autorità, fornendo loro sostegno, aiutandoli a individuare e a far arrestare i trafficanti.

Infine, altre riflessioni riguardano l'articolo 10 che contiene due punti interessanti. In base ad esso “Il Comitato popolare generale per la sicurezza pubblica” (ovvero il ministero dell'Interno dell'epoca) deve informare dell'arresto le autorità giudiziarie competenti. Ciò indica che tutti i migranti dovrebbero essere sottoposti a una procedura giudiziaria, mentre in passato non era necessario. In secondo luogo, si prevede che l'arresto dovrebbe avvenire in un modo umanitario “salvaguardando la dignità dei loro diritti senza aggredire il loro patrimonio o i loro beni”<sup>4</sup>.

Tali previsioni, fino al 20 ottobre 2011, lasciavano numerosi dubbi per ciò che concerne l'applicazione della predetta legge,

<sup>4</sup> Tali considerazioni sono stati elaborate dall'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM) di Tripoli nel mese di dicembre 2010 nell'ambito dei progetti (Prometeo Li e Ethic II) al fine di promuovere e sostenere l'applicazione della legge in un'ottica di protezione, attraverso una interpretazione in linea con i principi di diritto internazionale

perplexità che la nuova composizione governativa dovrà affrontare con l'introduzione di una nuova normativa.

I primi passi sono stati già compiuti nell'anno 2012. Infatti, nel mese di aprile 2012 il ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri e il suo omologo Fawzi Al-Taher Abdulali hanno sottoscritto a Tripoli una intesa tra Italia e Libia che prevede "iniziative di collaborazione in materia di sicurezza e in particolare nel contrasto alle organizzazioni criminali che gestiscono il traffico dei migranti e di formazione per le forze di polizia, per il controllo delle coste e il rafforzamento della sorveglianza delle frontiere libiche, per favorire il rientro volontario dei migranti nei Paesi di origine anche in collaborazione con l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM), e per la realizzazione di un sistema di gestione dei dati per l'anagrafe civile".

Più precisamente, nel documento viene sottolineato anche il riferimento alla Convenzione Onu contro la criminalità organizzata transnazionale, firmata a Palermo il 12 dicembre 2000, e alla dichiarazione politica di Tripoli, firmata il 21 gennaio 2012 dai primi ministri Monti e Al Kiib<sup>5</sup>.

### **Nuove prospettive da perseguire**

L'Unione Europea e i Paesi maggiormente confinanti dovranno cooperare con la Libia e instaurare accordi per evitare che gli immigrati siano sottoposti a misure degradanti e inumane. La comunità internazionale deve analizzare le risorse e le energie riguardanti l'immigrazione; la raccomandazione è la cooperazione tra Paesi, la coordinazione e il dialogo.

In materia di sicurezza è importante stabilire un effettiva cooperazione tra gli Stati membri. La nuova Libia deve promuovere l'attuazione di norme che assicurino ai migranti, rifugiati e richiedenti asilo il pieno godimento dei loro diritti. La composizione governativa deve realizzare accordi non solo ispirati alla lotta all'immigrazione irregolare, ma rispettosi dei diritti umani e delle Convenzioni internazionali.

A tal proposito è opportuno ricordare che il 23 luglio 2012 il Consiglio Affari esteri dell'Unione Europea ha adottato alcune conclusioni sulla Libia. In particolare l'UE "sottolinea l'importanza di proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali e invita nuovamente le autorità libiche a indagare sulle denunce di

**L'UE e i Paesi confinanti dovranno cooperare con la Libia e instaurare accordi per evitare che gli immigrati siano sottoposti a misure degradanti e inumane**

<sup>5</sup> [http://www.stranieriinitalia.it/attualita-nuova\\_intesa\\_italia-libia\\_sull\\_immigrazione\\_14945.html](http://www.stranieriinitalia.it/attualita-nuova_intesa_italia-libia_sull_immigrazione_14945.html)

**È fondamentale la definizione di un accordo quadro con l'UE che riguardi tutti i settori della cooperazione e di cui si giovi ogni singolo Stato membro che si relazioni con la Libia**

tortura e detenzione illegale e ad assicurare i responsabili alla giustizia. L'Unione Europea chiede poi al governo libico di portare tutti i luoghi di detenzione sotto il suo completo controllo. L'UE riafferma la sua disponibilità a fornire ulteriore assistenza alla Libia nel campo della sicurezza e della gestione delle frontiere, in stretta collaborazione con le autorità libiche e in coordinamento con la missione di supporto delle Nazioni Unite in Libia (Unsmil) e con la comunità internazionale. Stabilire frontiere sicure e stabili è la chiave per assicurare una migrazione ben gestita<sup>6</sup>.

Al riguardo, la Conferenza interministeriale dei Paesi del Mediterraneo 5+5 (Per l'Europa: Italia, Malta, Francia, Spagna e Portogallo; Per il Mediterraneo: Libia, Tunisia, Algeria, Marocco, Mauritania) costituisce un'importante opportunità di dialogo, collaborazione globale e solidale tra i Paesi appartenenti alla stessa. I loro rappresentanti devono favorire la semplificazione delle procedure, rispettare i diritti fondamentali dell'immigrato, i trattati internazionali e gli accordi di cooperazione internazionale vigenti.

La definizione di un accordo quadro con l'Unione Europea che riguardi tutti i settori della cooperazione e di cui si giovi ogni singolo Paese che si relazioni con la Libia è fondamentale<sup>7</sup>. Il dialogo è necessario non solo per favorire le intese tra culture, comportamenti, costumi, ma anche l'investimento economico-finanziario del nostro Paese.

### **In conclusione**

La Libia e l'Europa devono realizzare insieme politiche migratorie comuni, nel pieno rispetto dei diritti umani, attraverso una partnership che favorisca il dialogo tra i Paesi del Mediterraneo. Non bisogna mai dimenticarsi che l'immigrazione riguarda le "persone".

<sup>6</sup> Alessandro Fiorini, *Asilo in Europa - Conclusioni del Consiglio dell'UE sulla Libia - Diritti umani e assistenza alla gestione delle frontiere* rubrica a cura di Alessandro Fiorini <http://www.meltingpot.org/articolo17962.html>. Per un maggiore approfondimento [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf)

<sup>7</sup> Francesca Spinola, *Il Ghibli in arrivo*, Editore Albatros, Roma, 2012

# RVA, quando la frontiera viene attraversata in senso contrario

**Dalla “direttiva Rimpatri” al Programma di Stoccolma, l’evoluzione dell’istituto del Ritorno volontario assistito; un’alternativa nella lotta alla immigrazione illegale che può funzionare solo tenendo conto dei progetti di vita del migrante**

di Davide Rigallo

*Associazione Zonafranca - Spazi interculturali Onlus*

## 1. Quadro generale

Come facilmente richiama la sua dicitura, per Ritorno (e Rimpatrio)<sup>1</sup> volontario assistito s’intende, in termini generali, la possibilità di assistere economicamente e logisticamente i rientri in patria di quei migranti che non vogliono (e, spesso, non possono) restare nei Paesi ospitanti. Capovolgendo il soggetto, è l’opportunità che i migranti hanno di ricevere aiuto finanziario e organizzativo ai loro progetti di ritorno in patria, previa spontanea e libera espressione della loro volontà.

Il suo retroterra giuridico rimanda all’articolo 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (1948), che al suo secondo capoverso recita: *“Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese”*. Sulla base di questo assunto, in ambito europeo il RVA (questo l’acronimo) ha seguito negli anni un vero e proprio percorso carsico, determinato dagli orientamenti delle politiche comunitarie in relazione ai fenomeni migratori.

Prima del Consiglio europeo di Tampere del 1999, nel quale

**Per Ritorno volontario assistito si intende l’assistenza economica e logistica ai migranti che vogliono ritornare nella loro patria**

<sup>1</sup> Sebbene i due termini siano spesso usati in maniera interscambiabile, l’ECRE (European Council on Refugees and Exiles) invita a riservare il termine “rimpatrio” per i soli rifugiati, e quello di “ritorno” per cosiddetti migranti economici o migranti per “legittimo interesse”

i Paesi dell'Unione concordavano l'adozione di un regime comune in materia di migrazione e di asilo, nonché di contrasto alla penetrazione illegale di migranti in area Schengen, i documenti sul RVA e la sua applicazione risultavano sporadici e per lo più collegati ad ambiti specifici, come la cooperazione o la tratta degli esseri umani. Tra questi, si possono certamente ricordare il *Report of the International Conference on Population and Development* (Icpd)<sup>2</sup> del 1994, che invitava tutti gli Stati a favorire i rientri facendo leva su progetti di cooperazione finalizzati a rendere effettivi i reinserimenti sociali, o i Protocolli UN sul contrasto al traffico e alla tratta di esseri umani<sup>3</sup> (del 2000, ma di preparazione anteriore al Consiglio di Tampere), in cui si davano precise indicazioni per facilitare i rimpatri delle vittime di tratta, salvaguardandone l'incolumità e rispettandone la volontà.

È solo dopo il Consiglio di Tampere, con il progredire del processo di unificazione europea, che comincia a farsi strada l'idea del RVA come possibile strumento per gestire il fenomeno

irregolare di migranti nei Paesi dell'Unione. Tra il 2000 e il 2008, anno in cui sarà varata la direttiva 2008/115/CE<sup>4</sup>, più sinteticamente nota come "direttiva Rimpatri", assistiamo, infatti, al proliferare di documenti ufficiali<sup>5</sup> volti a stabilire una connessione sempre più stretta tra "ritorni volontari" e "presenza irregolare", in modo da creare alternative "in uscita" relativamente

indolori, e comunque "non forzate", per quei migranti non più in possesso dei requisiti per soggiornare.

Il quadro in cui matura la direttiva 2008/115, testo fondamentale per l'attuale forma del RVA, è quello del Patto europeo per l'immigrazione e l'asilo<sup>6</sup> del settembre 2008, il cui punto 2

### **Con l'unificazione europea comincia a farsi strada l'idea del RVA come strumento per gestire il fenomeno della presenza irregolare di migranti**

<sup>2</sup> Cfr.: [www.un.org/popin/icpd/conference/offeng/poa.html](http://www.un.org/popin/icpd/conference/offeng/poa.html)

<sup>3</sup> Cfr.: [www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf)

<sup>4</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili al rimpatrio dei cittadini terzi il soggiorno è irregolare. Il Testo è in GU L 348 del 24/12/2008

<sup>5</sup> Ne sono esempi, tra gli altri, il *Libro Verde su una Politica comune in materia di Ritorno di migranti irregolari* del 2002 (COM(2002)0175 def.) o il *Libro Verde sull'approccio dell'Unione Europea alla gestione della migrazione economica del novembre 2005* (COM(2004) 811 def). Cfr. al riguardo: Scagliotti L., *Razzismo e xenofobia: quale Europa stiamo costruendo?* in AA.VV. *Dall'integrazione all'intercultura*, L'Harmattan Italia, Torino, 2003, pp. 105-117

<sup>6</sup> 13189/08 ASIM 68, del 24 settembre 2008 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/08/st13/st13440.it08.pdf>)

### La “direttiva Rimpatri” 2008/115 affronta il tema RVA nel quadro della logica securitaria del Patto europeo per l’immigrazione e l’asilo del settembre 2008

recita espressamente: “combattere l’immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro Paese di origine o in un Paese di transito degli stranieri in posizione irregolare”<sup>7</sup>. Sviluppando una logica sostanzialmente securitaria, che non lascia spazio a possibili regolarizzazioni se non a carattere temporaneo ed eccezionale, il testo del Patto approfondisce

la questione dei rientri nel seguente modo: “Gli stranieri in posizione irregolare nel territorio degli Stati membri devono lasciare tale territorio. Ciascuno Stato membro si impegna ad assicurare l’applicazione effettiva di questo principio nel rispetto del diritto e della dignità delle persone interessate, privilegiando il rimpatrio volontario, e riconosce le decisioni in materia di rimpatrio adottate da

un altro Stato membro”<sup>8</sup>.

Su questa linea, la direttiva 2008/115 ha proceduto a declinare meglio ambiti e modalità di applicazione del RVA, imponendo il loro recepimento ai Governi dei singoli Paesi UE. In particolare, ha affermato la necessità di favorire l’opzione volontaria rispetto a quella forzata tutte le volte che ciò si renda possibile (ossia, che non comprometta l’effettività del ritorno), invitando gli Stati stessi a stanziare maggiori risorse per l’assistenza dei migranti (in particolare, attingendo al Fondo europeo per rimpatri) e per la diffusione di una capillare informazione sulla misura. Non solo: la direttiva ha reso anche possibili alcune deroghe alle norme sulla permanenza illegale dei migranti, quali la concessione di autorizzazioni temporanee di soggiorno per motivi caritatevoli a chi manifesti l’intenzione di partire, l’abbassamento a cinque anni del divieto di reingresso per i migranti rimpatriati e la sua abolizione per le vittime di tratta, l’offerta di un periodo di riflessione (dai sette ai trenta giorni) affinché la decisione di rientrare sia presa con opportuna convinzione.

Com’era facile immaginare, lo scoglio più arduo è stata la ricezione legislativa, prima ancora che operativa, da parte dei singoli Stati. In Italia, la difficile armonizzazione con le leggi nazionali che regolano il fenomeno dell’immigrazione ha finito per causare un ritardo nel recepimento, parzialmente sanato solo in tempi molto recenti e non senza richiami ufficiali

<sup>7</sup> Ibidem, p.7

<sup>8</sup> Ibidem, p.7

da parte della Corte di Giustizia UE<sup>9</sup>.

Tuttavia, le criticità del RVA non si limitano a questa sfasatura legislativa e temporale di attuazione ma investono i contenuti stessi della misura e le loro ricadute sull'utenza migrante. Per comprenderne la portata, è pertanto opportuno procedere analizzando gli aspetti problematici della misura su due piani: quello della sua formulazione europea e quello della sua specificazione nazionale.

## 2. La dimensione europea

La focalizzazione del RVA sulla cosiddetta "presenza migrante irregolare" ha certamente ristretto l'area dei potenziali beneficiari, sia rispetto a quanto affermato dall'art.13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sia, soprattutto, rispetto alla configurazione sociale della popolazione migrante e ai suoi reali bisogni. Assumere la regolarità del soggiorno quale criterio per fornire o meno assistenza al rientro significa, nei fatti, posporre altri motivi che spesso sono all'origine della volontà dei migranti di tornare in patria.

Chi opera a diretto contatto con persone straniere sa bene che, ben più della scadenza del permesso di soggiorno o del timore di essere espulsi, sono l'assenza di lavoro e le condizioni economiche precarie a determinare la decisione di partire. E che, di conseguenza, le richieste di supporto si commisurano a questi fattori, più che agli aspetti legali.

Sul piano delle politiche europee, il collegamento (sia pure come alternativa) del RVA alle forme coatte di rientro ha finito per mettere in secondo piano altri motivi che, prima del Patto europeo, figuravano viceversa in evidenza nel dibattito politico di elaborazione della misura, come quelli della cooperazione internazionale e del contrasto alla tratta<sup>10</sup>. Sebbene siano più volte richiamati tanto nel testo della direttiva<sup>11</sup> che in quello del

<sup>9</sup> Al riguardo, il 28 aprile la Prima sezione della Corte di Giustizia UE ha emesso un'esplicita sentenza (Cfr.: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=82038&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1700594>)

<sup>10</sup> In realtà, data la sua delicatezza, l'aspetto relativo alla tratta degli esseri umani è riuscito sempre a mantenere una particolare collocazione all'interno dei programmi di rientro

<sup>11</sup> "Al fine di agevolare la procedura di rimpatrio si sottolinea la necessità di accordi comunitari e bilaterali di riammissione con i Paesi terzi. La cooperazione internazionale con i Paesi d'origine in tutte le fasi della procedura di rimpatrio è una condizione preliminare per un rimpatrio sostenibile" (Direttiva 2008/115/CE del 16/12/2008 in GU L 348 del 24/12/2008 in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:IT:PDF>)

**La politica del *Global Approach* – ossia il coinvolgimento diretto dei Paesi terzi – verso i Paesi d'origine e transito dei migranti, appare di fatto accantonata**

Patto europeo, la loro funzione appare, per così dire, ancillare a un interesse prevalente, quello della sicurezza delle frontiere e dei territori dei Paesi dell'Unione.

La politica del *Global Approach* (da leggersi nel senso di coinvolgimento diretto dei Paesi terzi) verso i Paesi d'origine e di transito dei migranti, quale era stata adottata dal Consiglio dell'Unione Europea del 13 dicembre 2005<sup>12</sup>, appare di fatto accantonata. Non si fa cenno, infatti, alla possibilità di

dare corso ad azioni che rendano economicamente sostenibili in patria le condizioni dei migranti rientrati, mentre la cooperazione è intesa solo quale strumento per agevolare le procedure del loro accoglimento nei contesti d'origine. Sebbene i programmi di rientro messi in opera da organismi internazionali come IOM (International Organization for Migration) abbiano dimostrato forte

attenzione per questo aspetto, a livello politico la messa in subordine della cooperazione fa sì che il RVA appaia mancante di un "versante extraeuropeo" che lo renderebbe assai più efficace nei risultati.

L'aspetto più contraddittorio della misura appare quello della "volontarietà" dell'opzione. Abbiamo già avuto modo di sottolineare come essa costituisca il requisito primario per accedere alla possibilità del RVA. La scelta di partire, infatti, dev'essere compiuta in assoluta libertà, senza condizionamenti o pressioni di alcun genere. Il migrante non dev'essere convinto a partire "sua sponte", ma semplicemente informato della possibilità di farlo e di essere accompagnato in questa scelta. Tuttavia, se l'alternativa per il migrante è quella di rimanere in una condizione di irregolarità, con i rischi ad essa connessi, la scelta appare fortemente condizionata dalla sua situazione e, di conseguenza, non perfettamente libera.

Una considerazione a parte meritano i rifugiati e, più in generale, tutti gli asilanti. La direttiva europea li include tra i beneficiari della misura: previa rinuncia volontaria della protezione loro accordata dallo Stato ospitante, essi possono scegliere di rientrare in patria e venire assistiti. Tuttavia, nei loro confronti, il testo europeo raccomanda agli Stati un'attenzione

<sup>12</sup> 15582/05 ASIM 64 RELEX 747, del 13 dicembre 2005, *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean* (Cfr.: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15744.en05.pdf>)



particolare, dovuta al rispetto assoluto del principio del *non refoulement*: non è, cioè, possibile effettuare rimpatri di profughi in Paesi in cui le loro vite e i loro diritti possono risultare minacciati. A fronte di un'asserzione che lascerebbe poco spazio all'interpretazione, nella pratica la valutazione delle situazioni di pericolo avviene sempre "caso per caso" ad opera degli organismi che organizzano i rimpatri, tenendo conto dei contesti specifici in cui il profugo torna (regioni, città, comunità locali) e delle loro garanzie di sicurezza.

### 3. La specificità italiana

In Italia, la direttiva Rimpatri è stata recepita solo il 23 giugno 2008, con il DI n. 89, successivamente convertito in legge il 2 agosto dello stesso anno<sup>13</sup>.

Questa Legge è intervenuta a sanare in parte le difficoltà di applicazione del RVA che scaturivano dalle forti incongruenze tra la legge 189/2002 (più nota come "Bossi-Fini") e il testo della

<sup>13</sup> Legge. n.129 del 2 agosto 2011 in GU n. 81 del 5 agosto 2011

direttiva. In particolare, a causa di questo contrasto, i migranti irregolari risultavano di fatto esclusi dal ventaglio dei beneficiari<sup>14</sup> del RVA, in quanto, secondo la legislazione italiana, passibili unicamente di espulsione mediante rimpatrio forzato, immediato e automatico. Alcuni interventi finalizzati ad armonizzare i due testi legislativi<sup>15</sup> hanno di fatto confinato in una dimensione discrezionale la sorte dei migranti irregolari in merito al RVA.

L'ammissione degli stranieri soggiornanti irregolarmente tra le categorie ammissibili alla misura del Rimpatrio volontario assistito, pur allineando l'Italia agli altri Paesi UE in materia di ritorni, lascia tuttavia aperto quello che, a nostro avviso, è il problema più grosso legato alla legge 189: l'aumento di stranieri irregolari causato dal venir meno dei requisiti essenziali per il prosieguo del loro soggiorno e l'impossibilità di soddisfare le potenziali e relative domande di rientro volontario.

Com'è noto, la legge 189 ancora la regolarità del soggiorno del migrante in Italia alla sua condizione occupazionale: ove questa venga meno, il soggiorno non può essere rinnovato dopo la sua scadenza. Di conseguenza, se il migrante rimane

in territorio italiano senza occupazione, va automaticamente a ingrossare le fila dell'irregolarità. L'attuale congiuntura economica, segnata da una crisi lavorativa profonda, non fa che accrescere questa tendenza. Sono sempre di più gli stranieri di Paesi terzi che si vedono impossibilitati a rinnovare il permesso di soggiorno. A costoro, la prospettiva di un ritorno in patria supportato economicamente

può indubbiamente apparire come una via d'uscita a una situazione definitivamente compromessa. Tuttavia, i limiti delle risorse a disposizione per l'attuazione dei ritorni non permette al RVA di essere una risposta commisurata al numero delle richieste,

**Sono sempre di più gli stranieri di Paesi terzi impossibilitati a rinnovare il permesso di soggiorno causa crisi: per loro il RVA è una via d'uscita**

<sup>14</sup> Prima dell'entrata in vigore della legge 129, potevano accedere alla misura del RVA le seguenti categorie di migranti: rifugiati riconosciuti che rinunciano allo status; richiedenti asilo rinunciatari; richiedenti asilo denegati, entro i 15/30 giorni dal ricevimento del diniego; richiedenti asilo denegati che hanno presentato ricorso; possessori di un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o per motivi umanitari che rinunciano al titolo; vittime della tratta di esseri umani che rinunciano al loro status; stranieri cui è rifiutato il rinnovo o la conversione di un permesso di soggiorno entro i 15 giorni previsti dalla legge; stranieri che hanno un permesso di soggiorno per attesa occupazione e che non hanno possibilità di rinnovarlo; tutti gli altri stranieri che hanno un permesso di soggiorno di natura "temporanea" che non possono rinnovare; stranieri che vivono in Italia in situazione di estrema vulnerabilità e grave disagio

<sup>15</sup> Ci riferiamo, in particolare, alla circolare di PS 400/B/2010 del 17/12/2010, meglio conosciuta come "Circolare Manganeli"

con il risultato di lasciare in lista d'attesa numerose persone.

Del resto, il fatto stesso che, in sede europea, il RVA sia stato concepito quale possibile alternativa ai ritorni forzati rende difficile poterlo pensare come misura in grado di risolvere, o quanto meno stemperare, i problemi legati all'accoglienza e all'integrazione dei migranti. Accoglienza e integrazione sono ambiti che richiedono di essere affrontati con altri mezzi e in altri quadri di azione. Un discorso analogo vale anche per l'asilo e i percorsi di tutela umanitaria, rispetto ai quali i costi economici che comportano e la scarsità di risorse a disposizione non possono far pensare al RVA come a una *extrema ratio* per evitare una potenziale dispersione di persone.

Ferma restando l'indubbia importanza della misura del Rimpatrio Volontario Assistito come scelta di civiltà rispetto a strumenti espulsivi spesso traumatici per le persone che li subiscono, occorre stare attenti a non estenderne la portata oltre gli ambiti che le sono propri, con il rischio di snaturarne pericolosamente la funzione.

#### 4. Prospettive

La misura del RVA potrà incrementare la sua efficacia solo se riuscirà a modificarsi sia in rapporto alle politiche europee sull'immigrazione sia, soprattutto, in relazione alle dinamiche concrete dei flussi migratori. Nella sua formulazione attuale, la misura riflette ancora l'orientamento securitario emerso dopo il Consiglio di Tampere e culminato con il Patto europeo del 2008, il cui contesto di riferimento era quello dei movimenti migratori della prima metà del decennio (2000-2005). Da allora, il quadro sociale appare per molti aspetti mutato e le strategie per la gestione dei flussi sembrano avere finalmente imbarcato importanti elementi che vanno nel segno dell'integrazione e del potenziamento della cooperazione.

A meno di due anni dall'entrata in vigore della direttiva Rimpatri, il Consiglio dell'Unione Europea ha infatti varato il cosiddetto Programma di Stoccolma<sup>16</sup> per la creazione di un'Europa dei cittadini in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Nel testo si fa espressamente riferimento al bisogno di una gestione dinamica e globale delle migrazioni attraverso la ripresa del *Global Approach*, la costituzione di piattaforme

<sup>16</sup> 2010/C 115/01 in GU C 115/1 del 04/05/2010 (Cfr.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:FULL:IT:PDF>) Per un'esposizione sintetica ma precisa dei contenuti del Programma di Stoccolma, cfr. Sarti S., *L'Italia dei rifugiati*, Anci, Roma, 2010, pp.49-50.

di cooperazione con i Paesi terzi, la valorizzazione della presenza immigrata nei territori d'accoglienza e, più specificamente, il coinvolgimento attivo delle diaspore nelle iniziative di sviluppo dell'Unione.

“L'integrazione effettiva di cittadini soggiornanti legalmente – si legge nel testo del Programma – resta la chiave per massimizzare i benefici dell'immigrazione”<sup>17</sup>. Pur ribadendo una linea di continuità con il Patto europeo, non c'è dubbio che l'orizzonte in cui si muove il Programma di Stoccolma presenta maggiori aperture verso i residenti stranieri nei Paesi UE, essendo fondato sulla prospettiva dell'equiparazione con i cittadini europei sul piano dei diritti fondamentali (base di una vera integrazione).

Rispetto al Rimpatrio volontario assistito, il testo ribadisce la sua fondamentale importanza nel contrasto all'immigrazione irregolare ma, al contempo, auspica lo sviluppo di sistemi di incentivazione finalizzati a garantire l'effettivo successo dei rientri. I ritorni, in altre parole, non possono essere fatti nel solo interesse securitario degli Stati ospitanti, ma debbono tenere conto dei progetti di vita del migrante e delle condizioni di riammissione nello Stato di origine. Perché un ritorno abbia successo, occorre favorire iniziative che rendano positiva e duratura la ricollocazione sociale del migrante in patria. In quest'ottica, s'invitano gli attuatori dei programmi di rientro a elaborare azioni di formazione e di sviluppo di capacità, congiuntamente a iniziative di cooperazione nei Paesi terzi.

Il Programma di Stoccolma ha lo scopo di orientare le politiche sull'immigrazione dell'UE per il periodo 2010-2015. Sappiamo che le mutazioni nei cicli migratori seguono tempistiche anche molto rapide e, spesso, ammettono variabili di difficile previsione. Ne sono un esempio relativamente recente le ingenti masse di profughi che hanno trovato (e continuano a trovare) salvezza varcando i confini dell'UE – a fronte, purtroppo, di un numero altissimo di vite umane che invece trovano la morte lungo i tragitti – modificando la configurazione dei movimenti migratori verso l'Europa e domandando risposte nuove.

In questo quadro, tutt'altro che statico, è indispensabile legiferare e operare con flessibilità, in modo da rendere le norme quanto più possibile plastiche rispetto ai diversi atteggiarsi del fenomeno migratorio. Si tratta di un bisogno di duttilità ineludibile, a cui la misura del RVA non può e non deve sottrarsi, se non vorrà perdere l'efficacia della sua funzione.

<sup>17</sup> 2010/C 115/01 in GU C 115/1 del 04/05/2010, p.30

## Il Fondo europeo per i rimpatri (Fer): numeri e fatti

Con il Fondo europeo per i rimpatri (Fer) vengono attuati programmi di Rimpatrio volontario assistito (RVA) e programmi di Rimpatrio forzato di immigrati illegali, anche in cooperazione con gli altri Stati membri dell'Unione Europea. I programmi di RVA e Rimpatrio forzato congiunto vengono finanziati per il 75% con risorse comunitarie e per il rimanente 25% con risorse nazionali, mentre quelli di rimpatrio forzato puro per il 50% con risorse comunitarie e per il rimanente 50% con risorse nazionali.

I destinatari del Fondo sono:

- tutti i cittadini di Paesi terzi che non hanno ancora ricevuto risposta negativa definitiva alla richiesta di protezione internazionale in uno Stato membro e che possono scegliere di utilizzare il RVA, purché non abbiano acquisito una nuova cittadinanza né lasciato il territorio dello Stato membro
- tutti i cittadini di Paesi terzi che beneficiano di una forma di protezione internazionale o di protezione temporanea in uno Stato membro e che scelgono di utilizzare il RVA, purché non abbiano acquisito una nuova cittadinanza né lasciato il territorio dello Stato membro
- tutti i cittadini di Paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno in uno Stato membro e che, conformemente all'obbligo di lasciare il territorio dello Stato membro, utilizzano il RVA
- tutti gli altri cittadini di Paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso e/o soggiorno in uno Stato membro.

Nel complesso, grazie ai progetti finanziati a valere sul Fondo europeo per i rimpatri, tra il 2009 e il 2012 sono stati rimpatriati volontariamente 1.269 cittadini di Paesi terzi ammissibili; tra questi 14 giovani albanesi, con il progetto "Odisseo" e 22 immigrati del Marocco con il progetto "Remida" (per i dettagli vedi le tabelle 1, 2 e 3). Del totale dei soggetti rimpatriati, quasi il 60% ha usufruito di interventi di reintegrazione nel Paese d'origine.

## L'Istituto del Ritorno volontario assistito (RVA)

Tabella 1. Progetti finanziati dal FER dal 2009 al 2012 (dati al 26 giugno 2012)

	2009		2010		2011		2012		Totale
	M	F	M	F	M	F	M	F	
Partir I	132	30	49	17					228
Partir II			62	32	69	45			208
Partir III					125	59	9	7	200
Partir III Bis							99	51	150
Partir III Ter							68	50	118
Parivul					80				80
Rivan I					50				50
Rivan II					44	1	48	7	100
Remploy							67	32	99
<b>Totale parziale</b>	<b>132</b>	<b>30</b>	<b>111</b>	<b>49</b>	<b>368</b>	<b>105</b>	<b>291</b>	<b>147</b>	
<b>Totale anno</b>	<b>162</b>		<b>160</b>		<b>473</b>		<b>438</b>		<b>1233</b>

Tabella 2. Totale partiti per nazionalità per progetto (dati al 26 giugno 2012)

Paese	Partir I	Partir II	Partir III	Partir III bis	Partir III ter	Remploy	Rivan I	Rivan II	Parivul	Totale
Afganistan	4	2	3	3	0	0	0	3	0	15
Albania	2	1	0	8	0	6	0	1	0	18
Algeria	2	0	1	1	0	0	0	0	0	4
Argentina	2	5	0	2	1	0	0	0	0	10
Armenia	0	2	5	0	2	0	0	1	0	10
Azerbaijan	1	1	0	1	0	0	0	0	0	3
Bangladesh	4	3	6	3	6	0	0	2	0	24
Benin	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Bielorussia	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2
Bolivia	1	4	2	2	1	10	0	0	0	20
Brasile	3	16	6	4	8	8	0	1	0	46
Burk. Faso	1	2	2	2	0	2	0	1	0	10
Capo Verde	4	0	0	2	0	0	0	0	0	6
Ciad	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Cile	1	0	2	0	0	1	0	0	0	4
Cina	2	0	0	2	0	0	0	0	0	4
Colombia	4	18	2	6	0	2	0	0	0	32
Congo	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Costa d'Avorio	5	0	1	1	1	2	0	0	0	10
Cuba	1	0	3	0	0	0	0	0	0	4
Ecuador	2	20	17	16	20	17	0	0	0	92
Egitto	1	1	4	8	1	0	0	3	1	19
El Salvador	0	0	4	0	1	0	0	0	0	5
Eritrea	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Etiopia	2	1	1	1	0	1	0	1	0	7
Filippine	0	0	0	0	4	3	0	0	0	7

(segue)

L'Istituto del Ritorno volontario assistito (RVA)

Paese	Partir I	Paritr II	Partir III	Partir III bis	Partir III ter	Reemploy	Rivan I	Rivan II	Parivul	Totale
Georgia	0	2	5	1	0	0	0	0	0	8
Ghana	8	10	8	6	2	5	0	5	0	44
Giordania	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Guinea	1	2	1	0	0	0	0	0	0	4
Honduras	0	1	0	0	2	0	0	0	0	3
India	3	6	1	1	0	2	0	0	0	13
Iran	4	0	1	1	0	0	0	1	0	7
Iraq	11	12	10	6	0	0	0	4	0	43
Kenia	1	3	3	0	3	0	0	0	0	10
Kirgizistan	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
Kosovo	1	1	1	4	0	0	0	0	0	7
Libano	7	1	0	0	0	0	0	0	0	8
Liberia	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Libia	0	0	1	0	0	0	0	7	0	8
Macedonia	0	17	0	2	0	0	0	0	0	19
Mali	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Marocco	71	6	9	1	6	9	0	3	1	106
Mianmar	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3
Moldavia	4	3	2	0	1	0	0	0	0	10
Mongolia	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Montenegro	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Mozambico	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Nepal	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Niger	0	0	0	1	0	0	0	1	0	2
Nigeria	18	11	9	5	14	1	0	5	0	63
Pakistan	2	7	1	1	11	0	0	4	0	26
Panama	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Paraguay	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Perù	7	6	18	16	12	17	0	3	0	79
R.Domenicana	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Russia	3	1	1	3	0	0	0	0	0	8
Senegal	1	4	8	5	1	1	0	0	0	20
Serbia	5	4	0	8	0	0	0	0	0	17
Sierra Leone	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2
Siria	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sri Lanka	2	2	5	0	1	0	0	0	0	10
Sudan	13	2	2	1	1	0	0	0	0	19
Tailandia	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Togo	2	0	0	1	1	0	0	0	0	4
Tunisia	1	9	26	10	5	13	50	43	78	235
Turchia	4	8	5	5	0	0	0	2	0	24
Ucraina	6	5	9	7	0	0	0	0	0	27
Uganda	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Uruguay	1	0	5	1	0	0	0	0	0	7
Venezuela	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
<b>Totale</b>	<b>228</b>	<b>208</b>	<b>200</b>	<b>150</b>	<b>105</b>	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>92</b>	<b>80</b>	<b>1.213</b>
<b>Nazionalità</b>	<b>50</b>	<b>45</b>	<b>44</b>	<b>39</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	

## L'Istituto del Ritorno volontario assistito (RVA)

**Tabella 3. Importo delle azioni e dei progetti a valere sul Fondo europeo per i rimpatri per le annualità 2008-2012 (valori in euro)**

Annualità	RVA e reintegrazione	Rimpatrio forzato
2008	1.700.007,48	7.935.528,00
2009	861.629,03	7.115.071,50
2010	3.185.041,60	7.502.484,13
2011	5.085.769,76	5.225.000,00
2012	6.899.074,14	6.830.000,00



## L'accoglienza... vista dall'interno

**Una delegazione dell'associazione ALS Mcl ha visitato il Centro di accoglienza di Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto. Il racconto di questa esperienza conferma l'importante lavoro svolto dalla struttura per l'integrazione dei nuovi arrivati**

di Maria Pangaro  
*Segretario nazionale ALS Mcl*

**La regione Calabria, prima in Italia, ha previsto con una legge un sistema regionale integrato di accoglienza e sostegno per l'inserimento socio-lavorativo dei rifugiati**

Milioni di persone nel mondo sono costrette a fuggire dalle proprie terre di origine a causa di persecuzioni o conflitti armati. Non si tratta di migranti lavoratori ma persone che rientrano in diverse categorie: rifugiati, sfollati interni, richiedenti asilo o apolidi. L'Italia, dall'inizio degli anni Novanta accoglie flussi di persone che rientrano in queste categorie e continua ancora oggi a registrare una costante crescita di richieste di protezione internazionale; di fatto, il nostro si è trasformato da Paese d'esilio in Paese d'asilo, anche in ragione della sua posizione geografica nel Mediterraneo.

L'evoluzione del fenomeno dell'asilo viene gestita attraverso la costituzione di una rete articolata sul territorio di strutture di diversa tipologia: Cda (Centri di accoglienza), Cara (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) rete Sprar (Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati), circuiti di accoglienza di alcune reti metropolitane, circuiti di accoglienza privati e degli enti locali. In presenza di alcune condizioni, secondo l'art.20 del D.Lgs 25/2008, alcuni richiedenti possono inizialmente essere inviati ai Cara. Attualmente in Italia i Cara in funzione in varie regioni sono nove e possono ospitare circa 2mila persone.

La Calabria assiste da qualche tempo a un processo di crescita e di assestamento strutturale del fenomeno migratorio, che rende sempre più visibili i tratti della presenza immigrata sul territorio. Questo a conferma che essa rappresenta sempre più un luogo di stabilità dove poter realizzare un progetto di vita lontano da casa, dalle proprie tradizioni, dalla propria

**Con l'emergenza Nord Africa sono arrivati al Cara di Crotone migliaia di migranti di nazionalità mista, in particolare dai Paesi sub-sahariani**

cultura e quindi non solo un luogo dove soggiornare in attesa di ripartire per altre destinazioni. La regione Calabria attraverso una legge, la n.18/2009, prima in Italia, ha previsto un sistema regionale integrato di accoglienza e di sostegno ad azioni indirizzate all'inserimento socio-lavorativo di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di misure di protezione sussidiaria o umanitaria, attraverso interventi che valorizzano la produzione artigianale e le tradizioni locali.

Anche l'Emergenza Nord Africa, ha comportato l'arrivo sulle coste calabresi di migliaia di migranti di nazionalità mista, con prevalenza dei Paesi sub-sahariani, trasferiti nel Cara di Crotone; il Centro di accoglienza per richiedenti asilo Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto ha difatti registrato l'arrivo di centinaia di nuove persone. Fino a questo momento il Centro non era stato visitato da altre associazioni al di fuori di quelle impegnate all'interno della struttura, ma gli unici a varcare il cancello di ingresso sono stati giornalisti e rappresentanti della politica.

Il primo marzo 2013, l'Associazione lavoratori stranieri del Movimento cristiano lavoratori (ALS Mcl), impegnata nella tutela dei rifugiati, con una sua delegazione ha avuto la possibilità di visitare il Cara, unico centro in Calabria e vero punto strategico delle politiche di accoglienza del territorio, grazie all'autorizzazione ottenuta dalla prefettura di Crotone.

Il Cara di Sant'Anna occupa gli spazi di un vecchio aeroporto militare che si trova di fronte all'attuale aeroporto, su una strada statale a 15 km da Crotone e quasi altrettanti dall'altro centro abitato di Isola Capo Rizzuto. Dal 1999 ad oggi ha ospitato quasi 100mila migranti. Solo nel 2011 quasi 3.800 persone sono passate da qui. I collegamenti con la città sono assicurati da un autobus e dalla navetta del Centro stesso che parte ogni ora dalle 8 alle 20, orario previsto per il rientro degli ospiti. La struttura del Cda/Cara condivide l'ingresso con il Cie (Centro di identificazione ed espulsione).

La capienza massima del Centro è pari a 256 ospiti per il Cara e 996 per il Cda, per un totale di 1.252 posti, mentre all'interno del Cie attualmente vivono 40 migranti sottoposti a detenzione. La provenienza degli ospiti del Centro è principalmente afghana, pakistana, a seguire ci sono gli iracheni, gli eritrei e i siriani. Il Cara ospita uomini, donne, minori e interi nuclei familiari.

All'ingresso del Centro troviamo il gabbiotto dei militari che ci controllano l'accesso e subito dopo si sviluppa un sentiero di circa 200 metri che ci porta ai diversi caseggiati. Il Centro



è suddiviso in aree e la prima, separata ma aperta, è quella del Cara, caratterizzato da strutture in muratura, dove ci sono la lavanderia e un ufficio, una ludoteca e l'area giochi per i bambini e gli appartamenti stile bungalow. Quest'area è riservata ai nuclei familiari e alle persone vulnerabili. Più avanti c'è invece l'area del Cda con vari caseggiati, dove sono ripartiti i principali servizi. Un poco più distante sta nascendo invece la nuova struttura, con nuovi spazi e nuovi appartamenti.

Il Cara ospita al suo interno sia la Commissione territoriale di Crotone sia uno sportello dell'ufficio Immigrazione della questura; in questo modo gli ospiti possono procedere alle pratiche anche senza uscire dalla struttura. Ad illustrarci le aree e i vari spazi del Centro è uno dei volontari delle Misericordie, ente gestore del Centro dal 2009, il quale in breve ci spiega cosa si fa all'arrivo degli ospiti.

La prima cosa che noi dell'Associazione lavoratori stranieri chiediamo è di raccogliere le storie di alcuni immigrati reclusi. L'autorizzazione della prefettura di Crotone è chiara: possono essere fatte foto e anche video a distanza persino nei dormitori,

**Il Centro di Sant'Anna è il più grande d'Europa. Dal '99 a oggi ha ospitato quasi 100mila rifugiati e richiedenti asilo e registra circa 100 nuovi ingressi al mese. La retta è una delle più basse d'Italia**

nelle mense, nelle sale di ritrovo ecc... garantendo la non identificabilità degli ospiti e delle interviste. Ma almeno inizialmente non ci viene concesso, bisogna parlare con il direttore del Centro. Uno degli operatori delle Misericordie sostiene che "potrebbero scoppiare dei disordini, il nostro lavoro qui è già abbastanza difficile". Insomma, non si può entrare nei dormitori.

Proseguendo la visita, conosciamo finalmente il direttore del Centro che ribadisce le regole che il suo operatore, nonostante l'autorizzazione, ci aveva illustrato. E così parte la conoscenza della struttura. Il Centro di Sant'Anna è il più grande d'Europa. Ogni ospite costa 28,88 euro al giorno alle casse dello Stato. Sono circa ventimila euro al giorno in totale. Una miseria, una delle rette più basse d'Italia. A Crotone si hanno circa 100 nuovi ingressi al mese. Ad ogni nuovo arrivo, ci spiega il direttore, gli ospiti vengono condotti in una sala, quella della televisione. In questa sala viene allestito un tavolo alle cui estremità si sistemano le Forze dell'ordine e gli operatori dell'ente gestore. In primo luogo, le Forze dell'ordine (questura, ufficio Immigrazione) espletano le procedure di riconoscimento/identificazione. Gli operatori invece consegnano a ciascun ospite il kit dell'accoglienza (prodotti igienici, ecc.) e vengono assegnati gli alloggi assieme a un tesserino con numero identificativo. In questa fase sono presenti un operatore sociale e uno legale, oltre ai mediatori che forniscono agli ospiti volantini multilingue in cui sono descritti i servizi attivi nel Centro. Inoltre, gli operatori si occupano anche di verificare la presenza di specifiche vulnerabilità (donne incinte, invalidi, bambini, ecc., ecc.). All'arrivo è presente anche un medico, per eventuali emergenze di salute.

Nel giorno successivo i nuovi arrivati vengono convocati in gruppi di 20 per la visita medica, alla quale sono accompagnati da un mediatore e da un operatore dei servizi che danno informazioni sul funzionamento del Centro. Nei giorni successivi, gli ospiti sono nuovamente convocati nella sala tv o negli uffici dove possono ricevere informazioni più dettagliate e specifiche, questo perché al momento dell'arrivo sono in una situazione psico-fisica tale per cui è sufficiente dar loro informazioni di base, che successivamente verranno ampliate e specificate dagli operatori. L'assistenza sanitaria, fino a un mese fa, era gestita dall'ASP di Crotone, oggi invece è un ente no profit a garantirla grazie a una convenzione fatta con il Campus bio-medico di Roma, che ha messo a disposizione un medico e un infermiere 24 ore su 24 e un secondo infermiere che svolge il

**Tra le tante attività del Cara, merita particolare attenzione il laboratorio dedicato alle donne**

suo ruolo per metà giornata, garantendo un servizio a tempo pieno.

Tra le tante attività che si praticano all'interno del Cara, una sicuramente merita particolare attenzione: il laboratorio dedicato alle donne. Ormai attivo da anni, esso nasce con l'intento di migliorare la socializzazione e l'integrazione delle donne migranti ospiti del Centro. Nella visita al laboratorio abbiamo la possibilità di incontrarne qualcuna, con la quale si riesce anche a scambiare qualche parola rispetto alle regole restrittive del Centro. Una delle mediatrici ci spiega come il più delle volte si trovano di fronte a donne istruite che hanno subito soprusi e violenze nei loro Paesi di origine. Alcune di loro hanno portato con sé i propri figli, altre invece li hanno lasciati con la speranza di ricongiungersi.

Il compito delle mediatrici culturali e delle varie operatrici è quello di provare a ricreare una condizione di accoglienza, una situazione in cui le ospiti possano sentirsi protette e accompagnate verso un processo che le porterà a un'integrazione nel tessuto sociale ed economico del nostro Paese. Questo processo si concretizza attraverso il corso di lingua italiana, attività fondamentale perché permette alle ospiti di poter comunicare, il laboratorio artistico dove le donne possono esprimere la loro creatività, la promozione di manifestazioni legate a ricorrenze italiane e dei loro Paesi di provenienza attraverso l'utilizzo di materiale riciclato. Nel laboratorio notiamo anche oggetti per la festa della donna, in terracotta o dipinti sul vetro, e piccoli ricami. Dipinti, ad esempio, che raccontano la vita e la fatica dei luoghi di appartenenza. Questi sono stati oggetto anche di una mostra promossa dall'ente gestore, le Misericordie.

A conclusione di questo viaggio, l'Associazione lavoratori stranieri desidera ringraziare la prefettura di Crotona, il questore di Crotona, il direttore del Cda/Cara e quello del Cie per aver autorizzato la delegazione dell'ALS Mcl all'accesso del Centro di Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto, con l'auspicio che si possa dare concretamente un supporto a questo territorio per la creazione di una rete di accoglienza e integrazione calabrese, dal momento che l'inserimento socio-economico dei migranti parte prima dal Centro per poi proseguire fuori da questo una volta ottenuta la protezione internazionale.

## Tre scenari per i media interculturali

**Dalle più semplici iniziative a livello scolastico, alle attività collegate ad associazioni e movimenti, fino alle realtà più strutturate, i media interculturali spesso sono in grado di produrre un capitale sociale innovativo**

di Andrea Villa

*Sociologo - "Sapienza" università di Roma*

**L'utilità sociale di un medium consiste nel leggere e alimentare processi quali, ad esempio, quelli legati all'identificazione pubblica e all'integrazione dei migranti nel tessuto sociale**

Con questo articolo si perseguono due obiettivi. Il primo consiste nell'illustrare il potenziale esplicativo contenuto nella nozione di medium interculturale. Successivamente, essendo certa l'impossibilità di esaurire qui tutte le declinazioni reali del tipo concettuale, si delineeranno gli scenari in cui esso diviene socialmente utile.

L'utilità sociale rappresenta la capacità di un ambiente comunicativo – di un mezzo come di un contenuto di senso – di indicare il concretarsi di pilastri della convivenza civile tra gruppi e persone diverse per identità, cultura e status sociale. Ci riferiamo al reciproco riconoscimento che sempre dovrebbe realizzarsi all'interno di una relazione; alle possibilità di identificazione pubblica concesse a soggettività che costituiscono – o vanno costituendo – la prova della differenziazione di un tessuto sociale; e quindi, all'integrazione da garantire attraverso il potenziamento di quella cornice valoriale comune che è lo Stato di diritto. La capacità di leggere o alimentare il valore di questi processi rende socialmente utile un medium. E va subito rilevato che questa forma di utilità, ove si sostanzia in pratiche interculturali, reca in sé il tentativo di superare la dicotomia tra *insiders* e *outsiders*.

Al fine di promuovere le opportunità di un pieno riconoscimento, oppure, più semplicemente, per scorgere quel che di positivo si presenta ai nostri occhi, sarà utile rilevare tre sce-

nari: (I) i luoghi ove si esplica la formazione della persona, con la scuola in cima ai nostri pensieri; (II) il mondo dell'associazionismo e delle soggettività spontaneamente emergenti dai reticoli sociali; (III) le funzioni istituzionali che – localmente – amministrano i servizi essenziali, relazionandosi direttamente con cittadini e popolazione.

È chiaro che in molti casi si osservano realtà investite dall'esigenza pratica di sviluppare forme di comunicazione interculturale. Ma non basta la mera esigenza strumentale a spiegare la scelta di valore che risiede nel fatto di produrre

un medium o un apparato mediale. Piuttosto, questi scenari sembrerebbero costituire punti di emanazione delle trasformazioni più significative del *lebenswelt* ("mondo vitale"), volendo citare, a ragione, Edmund Husserl (1961). Qui si concretizza una costruzione del senso capace di guardare oltre gli schemi cristallizzati, testimoniando il cambiamento attraverso modalità di comunicazione – di uso del linguaggio – che sono al contempo relazionali e progettuali (Shutz 1974). In altre

parole, nel medium interculturale si osserva una produzione simbolica che gli ambiti della politica e del pensiero accademico non possono più trascurare, dovendo al contrario recepire nuovi bisogni, buone pratiche, ed arrivare, se possibile, a promuovere gli orientamenti che in tali "fenomenologie" sono prodotti ed espressi. Sarà allora chiaro che questi semi della comunicazione avevano già da tempo diffuso i germogli – gli "indicatori" – della convivenza civile che sarà.

**I tre scenari dove si muovono i media interculturali: luoghi di formazione, mondo delle associazioni, istituzioni locali che amministrano i servizi essenziali**

### La definizione di un nuovo oggetto di studio

Dobbiamo anzitutto distinguere i media interculturali da altri tipi maggiormente visibili. È quindi opportuno dire subito cosa *non* è un medium interculturale, estrapolando – dalla letteratura italiana e internazionale – due tipologie: i media autoctoni e i media etnicamente connotati.

Da un lato, osserviamo i risultati delle ricerche sulle rappresentazioni degli apparati mediatici autoctoni – nazionali e locali – intorno alle questioni legate al fenomeno migratorio e alle minoranze socio-culturali, nel sistema radiotelevisivo come nella stampa. Qui è la nozione di "industria culturale" – la trasmissione unidirezionale del contenuto tipica della "quasi-interazione mediata" (Thompson 1998) – a costituire il punto di partenza dell'analisi. E il *leitmotiv* contenuto nei dati (non solo italiani)

**I media autoctoni che si occupano di migrazioni e i media prodotti direttamente dai migranti non sono “interculturali” perché in essi prevale ancora la rappresentazione “noi/loro”**

è costituito da una spiccata propensione della *agenda setting* a costruire e a divulgare stereotipi, specie nei c.d. “binomi impropri” (Maneri 1996), tipici della cronaca e del dibattito sull’immigrazione (Morcellini 2005; Binotto, Martino 2005; Sapienza 2009; su questa rivista: Morcellini n.3/10; Gianturco, Lai n. 5/10).

Dall’altro lato, distinguiamo un filone di studi sui media prodotti direttamente dalle comunità migranti. Si riconosce, in queste realtà, la capacità di sfruttare le potenzialità “auto-comunicative” delle Information and communication technologies (Castells 2009; Matthew et. al. 2010), riscontrando tuttavia l’esigenza di recuperare tratti tradizionali – la lingua di provenienza, in primo luogo – per rinsaldare la comunità che si costituisce successivamente al processo migratorio (Riggins 1992), oppure per generare i c.d. *diasporic media*, interessanti anche dal punto di vista antropologico (Appadurai 2001), poiché costitutivi di ponti di comunicazione e scambio tra origine e arrivo (Georgiou 2005).

Sono sufficienti queste immagini per comprendere il nodo soggiacente. Infatti, in queste tipologie, balza agli occhi la prevalenza di rappresentazioni in cui è riflesso il modello a-relazionale *insiders/outsideers*. Noi, da una parte, e loro, dall’altra. Cittadini e stranieri. Maggioranza e minoranza. Senza piani di comunicazione pubblica tra categorie. Un’assenza di dialogicità che, alla lunga, rischia di trasformarsi in tensione oppositiva concretamente palpabile (Elias, Scotson 1994).

Per riuscire, tra molteplicità e polisemie, ad osservare i germogli di nuove “libertà civili”, occorre promuovere una definizione al passo con i cambiamenti osservabili nella generalità dei fenomeni sociali. La c.d. “convergenza tecnologica” e l’incredibile diffusione di modalità di comunicazione orizzontale sono solo due esempi di cambiamenti tanto rapidi quanto epocali (Negroponte 1999; Bohlin et al. 2000). Simili processi indicano l’urgenza di andare al di là della superficie delle rappresentazioni collettive univoche e ipostatizzate, per cogliere l’esistenza di esperienze dialogiche, di ambiti di condivisione in grado di produrre nuovi orientamenti, nuove pratiche.

E allora riconosciamo pure che la libertà di comunicazione – e di costruzione dei media – è oggi assai più diffusa di quanto non fosse in un passato anche molto recente. Una piattaforma mediale si costruisce. E la si costruisce, sempli-

emente, lì dove se ne sente il bisogno. Risulta pertanto sminuita la centralità di quel “patto comunicativo” (Casetti 1988) in cui le prerogative del soggetto erano racchiuse, esclusivamente, entro il criterio della “scelta” e della “fruizione” del contenuto (Tirocchi 1999). Per quanto gli apparati dell’industria culturale dimostrino di conservare un potenziale considerevole di attrazione – di definizione delle questioni pubbliche (Demos & PI 2012) – i tempi sono ormai maturi per considerare, anche, la produzione “dal basso” degli ambienti comunicativi.

Le conseguenze di questa prospettiva sono immediate: non tutta l’esperienza sociale e comunicativa risulta riconducibile ai contorni dell’*homo videns* delineato da Giovanni Sartori (2000) e nemmeno al “popolo di frenetici e informatissimi idioti” analizzato, di recente, da Franco Ferrarotti (2012). Forse, sarebbe sufficiente il vecchio “uomo a una dimensione” di Herbert Marcuse per cogliere gli effetti, ancora vivi, della produzione massificata del senso (1967). Altrimenti, esiste pure l’opportunità di cogliere nell’esperienza soggettiva delle



**I media interculturali non possono essere il luogo della produzione di rappresentazioni generaliste, unidirezionali e verticali trasmesse dal *mainstream* e ricevute dal *target***

“*capabilities*” (Sen 1986): nell’acquisire e gestire competenze mediali, e ancora, nel costruire significati che diventano a quel punto rapidamente condivisibili. A patto che testimonino relazioni concrete di *decostruzione delle diversità*, oltre che di sostanziale corrispondenza tra “gruppi reali” e “gruppi virtuali” (Van Dijk 2002). Quindi, i media interculturali non possono essere il luogo della produzione di rappresentazioni “generaliste”, di comunicazioni unidirezionali e verticali, trasmesse dal *mainstream* e ricevute dal *target*, al fine prevalente di produrre punti di *share* (media autoctoni di massa), così come non possono esprimere il punto di vista di una minoranza tanto qualificata, quanto autoreferenzialmente chiusa in se stessa o nel culto dell’origine (media etnicamente connotati). Non dobbiamo scolpire i tratti dell’omogeneità e nemmeno i confini dell’unicità.

I media interculturali esistono grazie alla capacità di iniziativa comune. Reticoli semplici e complessi tenuti insieme, esplicitamente o implicitamente, dal valore condivisibile dei diritti fondamentali, dal tentativo di produrre il riconoscimento di istanze, attraverso il coinvolgimento e la partecipazione attiva alla progettualità. Oppure, più semplicemente, in questi ambienti comunicativi è possibile osservare una *chance* di negoziazione tra “punti di vista” che possono anche restare diversi, ma che sono comunque espressione di soggettività appartenenti alla medesima sfera pubblica. Nei casi culturalmente più produttivi, si sostanzia un’azione finalizzata alla produzione di un capitale sociale innovativo; in altre situazioni, invece, si introdurranno profili che indubbiamente facilitano la convivenza, attraverso l’investimento in comunicazione di qualità.

### **Gli scenari**

Sin dall’inizio, si è sostenuta la necessità di intravedere, tra gli “strumenti del comunicare” (McLuhan 1967), fenomenologie espressive del “mondo vitale” (Husserl *op. cit.*). Non trattandosi soltanto di trasmissione unidirezionale del contenuto, di categorie ipostatizzate, nel medium interculturale si può finalmente evidenziare una processualità tra soggetti in relazione. Il dato stabile è sostituito dalla fluidità del processo. Inoltre, va rilevato che una relazione effettivamente decostruttiva della diversità esprime sempre qualcosa in più di un’esigenza strumentale. È una scelta di valore che per i soggetti comporta, anzitutto,

il riconoscimento di una sfida cognitiva da affrontare. Solo successivamente interviene l'acquisizione, l'esplicitazione di un capitale sociale, di competenze come di iniziative e contenuti. Il medium – quell'ambiente comunicativo ove il processo diviene pubblico – è ora pronto per l'uso. Non è ancora veicolo di senso comune. Probabilmente, non sarà mai massificazione del senso. Dunque, per trovarlo, occorre scavare sotto la superficie delle rappresentazioni roboanti, rovistare tra le pieghe del sociale, in altre parole ricercare tra gli scenari dell'esperienza.

### (I) La formazione della persona

Nella scuola pubblica si possono toccare con mano scommesse e problematiche del nostro tempo. Qui, la scarsità di risorse e investimenti, anche essenziali, si associa alla sfida di un'autorevolezza pedagogica da ripristinare, ovvero alla capacità di mantenere attenzione, contatto, relazione, di fronte al moltiplicarsi di agenzie della comunicazione impegnate a formare consumatori, prima ancora che cittadini. A queste dinamiche si aggiungono poi situazioni scottanti: le condizioni

economiche e affettive diffusamente "precarie", testimoniate da esperienze familiari disomogenee, comunque incidenti sulla formazione dell'identità; la differenziazione etnica che, più di altre dinamiche, esplicita la sfida di un'integrazione e di una coesione da ricostruire, specie nei contesti popolari. In più è noto quanto la norma, nel caso dei figli di extracomunitari, contribuisca a reiterare lo stigma, marcando la distinzione tra cittadinanza ed estraneazione, almeno fino al

compimento del diciottesimo anno di età.

Dentro questa cornice di problematiche complesse, le figure professionali dell'insegnamento sono impegnate nella sfida di costruire relazioni. Con l'obiettivo preliminare, niente affatto scontato, di generare e mantenere viva una "classe", intesa come gruppo definito da regole, valori e mete condivise. Per poi pervenire a una delle finalità più alte – che non solo consiste nell'alfabetizzare e istruire – bensì nel formare, al di là di derive consumiste e tradizioni particolari, la coscienza di persone libere e consapevoli (Touraine 1998: 283-306).

La fenomenologia più elementare dei media interculturali prende forma proprio nella scuola, sotto forma di implementazione di un modello pedagogico che, nonostante la scarsità di risorse, va incontro al cambiamento, accettando la molte-

**La fenomenologia più elementare del medium interculturale prende forma proprio nella scuola, implementando un modello pedagogico che va incontro al cambiamento**

**La produzione comune di un mezzo di comunicazione genera un reticolo di relazioni che può connotare il giornalino di classe, il blog, la radio web come medium interculturale**

plicità delle sfide. In questo caso, però, ad una pedagogia interculturale, rivolta per lo più alla costituzione di interazioni semplici (Ministero dell'Istruzione 2007), si associa un modello di educazione ai media che, lungi dall'essere formalmente riconosciuto all'interno dei *curricula* formativi, frequentemente risulta adottato da docenti, plessi, più ampie reti scolastiche. Tutte realtà alle quali va riconosciuto il merito e il coraggio di sperimentare e innovare in piena autonomia.

*Empowerment e learning by doing* diventano le parole chiave per indirizzarsi verso la risoluzione di due questioni: in primo luogo, aumentare la consapevolezza, diminuire il potenziale di fascinazione dell'industria culturale, imparando a smontare e rimontare i media, fino ad arrivare a produrli; in secondo luogo, generare quel reticolo elementare di relazioni che scaturisce dall'apprendimento condiviso di una pratica e dalla costruzione di un oggetto culturale originale, perché realizzato con il contributo di tutti.

Non è importante quale sarà il contenuto particolare o la risonanza pubblica delle iniziative proposte. Invero, nemmeno il livello di tecnologia applicato sarà così determinante. Che si tratti del "giornalino" della classe, di un *blog*, di una *radio web*, di un laboratorio fotografico, cambia poco. È invece importante, negli scenari che concernono la formazione della persona (anche nel *life long learning*), che l'insieme di queste attività cominci ad essere definito e discusso come produzione di media interculturali.

## (II) Le soggettività socio-culturali

Quando si passa al tentativo di costruire frammenti di sfera pubblica, il reticolo si fa complesso, il potenziale di iniziativa e di costruzione del senso cresce. Cresce pure il livello di competenza mediale applicata. I protagonisti di questo scenario sono infatti i soggetti collettivi, le formazioni e le associazioni, i movimenti, che concretamente operano per la decostruzione di tutte le differenze, manifestando il bisogno di attuare un modello di cittadinanza inclusiva, quella "attiva", altresì animata da "intelligenza connettiva" (De Kerckhove 2001).

Costituzionalmente parlando (artt. 2 e 3), questa costruzione pubblica del senso, prodotta da formazioni rappresentative delle soggettività emergenti, rappresenta una risorsa imprescindibile, che occorre valorizzare se si vuole auspicare un

superamento, civile e democratico, della dicotomia tra *insiders* e *outsiders*. Intenti e ambiti possono essere anche molto eterogenei (politici, solidaristici, ecumenici, artistici, intellettuali e così via). Lo stesso apparato mediale, rappresentando di per sé un processo, può evolvere nel tempo, oppure mostrare sincronicamente molteplici aspetti di una fenomenologia interculturale. L'importante, per il ricercatore e per il progettista, è che dal contenuto di senso emerga una costruttiva relazionalità tra differenze. Riscontrato ciò, quel che noi sottolineiamo è l'inderogabile necessità – per tutte queste forme di “identizzazione” (Melucci 1990) – di articolare uno spazio comunicativo polivalente e incrementale. Che si diffonde in modo direttamente proporzionale al capitale sociale dei soggetti coinvolti e quindi, anche, grazie alla capacità di cogliere e far fruttare le virtù della *crossmedialità*. Così, in questo scenario, il medium interculturale vedrà realizzato a pieno il proprio potenziale di iniziativa culturale e di integrazione produttiva tra differenze.

### (III) Le istituzioni locali

Non tutte le forme della comunicazione interculturale possono essere derogate alla spontaneità e all'autonomia dei soggetti protagonisti della convivenza. Occorre, altresì, la pubblica assunzione di una responsabilità comunicativa da parte delle istituzioni, per garantire una connessione efficiente tra territorialità e forme culturali *ivi* presenti (Riccioni 2008). Questa, in ultima analisi, può essere considerata la radice prima di una coesione sociale possibile. In effetti, non è un caso che la fenomenologia dei media interculturali risulti maggiormente sviluppata in quei contesti ove regioni e comuni (principalmente) dimostrano di aver compreso la centralità strategica di investimenti finalizzati alla promozione e alla valorizzazione di reticoli sociali trasversali. Perciò, di tutte le importanti iniziative osservabili lungo lo stivale, la “rete Mier” ([www.retemier.it](http://www.retemier.it)), unitamente alla ricchezza di iniziative adottate nei vari “scenari” della regione in questione, sembra oggi rappresentare la sintesi perfetta di un modello a dir poco pionieristico.

Queste pratiche meritano senz'altro di essere citate e divulgate, proprio a partire da questa autorevole sede. Quantomeno, per la dimostrazione empirica della possibilità di abbandonare una logica meramente emergenziale e contingente. E quindi per la capacità di restituire – finalmente – la visuale prospettica di un tessuto sociale che può essere considerato vitale ed integrato.

## Tre scenari per i media interculturali

## Bibliografia

- Appadurai A. (2001), *Modernità in polvere*, Meltemi, Roma
- Binotto M., Martino V. (2005), a cura di, *Fuoriluogo. L'immigrazione e i media italiani*, Pellegrini Editore, Cosenza
- Bohlin E. et al., a cura di, (2000), *Convergence in communication and beyond*, Elsevier Science Publishers North-Holland (From ITS' 98, Twelfth Biennial Conference, Stockholm)
- Casetti F. (1988), *Tra me e Te. Strategie di coinvolgimento dello spettatore nei programmi della neotelevisione*, VPT/Eri, Roma
- Castells M. (2009), *Comunicazione e potere*, Università Bocconi Editore, Milano
- De Kerckhove D. (2001), *L'architettura dell'intelligenza*, Testo & Immagine, Torino
- Demos & PI (2012), *Gli italiani e l'informazione*, www.demos.it
- Elias N., Scotson J. L. (1994), *Strategie dell'esclusione*, Il Mulino, Bologna
- Ferrarotti F. (2012), *Un popolo di frenetici informatissimi idioti*, Solfanelli, Chieti
- Gianturco G., Lai V. (2010), *L'immigrazione nel giornalismo italiano: immagini a confronto*, in *libertàcivili*, n.05/10, pp.122-131
- Georgiou M. (2005), "Diasporic media across Europe: multicultural societies and the universalism-particularism continuum", in *Journal of ethnic and migration studies*, (31), 3, 2005, pp.481-498
- Husserl E. (1961), *La crisi delle scienze europee e la fenomenologia trascendentale*, Il Saggiatore, Milano
- Maneri M. (1996), "Les médias dans le processus de construction sociale de la criminalité des immigrés. Le cas italien", in S. Palidda, a cura di, *Délit d'immigration. La construction sociale de la déviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe*, Commission Européenne, Bruxelles, pp.51-57
- Marcuse H. (1967), *L'uomo a una dimensione*, Einaudi, Torino
- Matthew D. et al. (2010), *Understanding ethnic media*, Sage, London
- McLuhan M. (1967), *Gli strumenti del comunicare*, Il Saggiatore, Milano
- Melucci A. (1990), *Libertà che cambia. Una ecologia del quotidiano*, Unicopli, Milano
- Melucci A. (1996), *Challenging codes: collective action in the information age*, Cambridge University Press, Cambridge
- Ministero dell'Istruzione (2007), *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, Roma
- Morcellini M., Sorice M., a cura di, (1999), *Dizionario della Comunicazione*, Editori Riuniti, Roma
- Morcellini M. (2005), "Fuoriluogo. Gli immigrati alle porte della cittadella mediale", in *Problemi dell'Informazione*, 1, 2005, pp.33-40
- Morcellini M. (2010), "Il tema delle migrazioni nuova sfida alla comunicazione", in *libertàcivili*, n.03/10, pp.13-23
- Negroponte N. (1999), *Essere digitali*, Sperling & Kupfer, Milano
- Riccioni I., a cura di, (2009), *Comunicazione, cultura, territorio. Contributi della sociologia contemporanea*, Mimesis, Milano-Udine
- Riggins S.H. (1992), *Ethnic minority media: an international perspective*, Sage, London
- Sapienza (2009), *Ricerca nazionale su immigrazione e asilo nei media*, Rapporto di Ricerca del Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale, Roma
- Sartori G. (2000), *Homo videns*, Bari-Roma, Laterza
- Schutz A. (1974), *La fenomenologia del mondo sociale*, Il Mulino, Bologna
- Sen A. (1986), *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna
- Thompson J. B. (1998), *Mezzi di comunicazione e modernità. Una teoria sociale dei media*, Il Mulino, Bologna
- Tirocchi S. (1999), "Soggettività e nuove tecnologie", in M. Morcellini, M. Sorice, a cura di, *Dizionario della comunicazione*, Editori Riuniti, Roma
- Touraine A. (1998), *Libertà, uguaglianza, diversità. Si può vivere insieme?*, Il Saggiatore, Milano
- Van Dijk J. (2002), *Sociologia dei nuovi media*, Il Mulino, Bologna
- Villa A. (2012), *Studiare i media interculturali*, in *Studi Emigrazione*, XLIX, n.187, pp.447-455

## Un progetto contro le Mutilazioni genitali femminili (MGF)

**Nell'ospedale di Legnago (Verona) un team di esperti di varie discipline ha realizzato un dvd da proiettare nelle scuole e nelle sale d'attesa per sensibilizzare i migranti su una pratica ancora piuttosto diffusa nei Paesi dell'Africa**

di Pia Grassivaro Gallo

*Professore associato di Psicologia - università di Padova*

**Tra i professionisti che hanno contribuito al progetto ginecologhe, mediatrici culturali, esperti di musica, l'illustratrice e alcuni immigrati-lettori**

### Premessa

La Giornata mondiale delle bambine (11 ottobre 2012) è stata l'occasione propizia per presentare alla cittadinanza di Legnago (Verona) e agli operatori coinvolti con l'immigrazione il progetto "Parliamo un po'" realizzato presso l'ospedale locale, che ha inteso con questo aderire al Dgr Veneto n.4317/2009, ai sensi della Legge "Consolo" n. 7/2006, nel programma di formazione per operatori socio-sanitari su pratiche di mutilazione genitale femminile: "MGF: esperienza, conoscenza, riflessioni. Una strategia d'intervento".

Sotto la direzione della responsabile del progetto, Giuliana Mantovani, e di Paolo Coin, direttore del dipartimento di Prevenzione, un gruppo poli-professionale di specialisti ha contribuito alla realizzazione del progetto. Tra essi figuravano due ginecologhe, rispettivamente della Uls 21 e del Consultorio familiare; una responsabile del servizio Vaccinazioni; alcune mediatrici culturali dell'Associazione per la mediazione interculturale "Il Sorriso di Ilham onlus"; alcuni immigrati che si sono gentilmente prestati, come lettori di lingue straniere con la pronuncia dei Paesi di origine; due professionisti esperti per le musiche e la registrazione dei suoni; Veronica Langstadt, comunicatrice sociale e illustratrice per l'infanzia, insieme alla sottoscritta, inclusa nel team per le consulenze come esperta di MGF.

Nell'ambito del progetto in attuazione è stato realizzato un dvd. Dapprima focalizzato solo alle MGF, si è poi espanso, *in itinere*, anche ad altri settori, quali i diritti/doveri del bambino

## Un progetto contro le Mutilazioni genitali femminili (MGF)

e la salute della donna in gravidanza, inserendo dunque un tema molto delicato, come quello delle MGF, tra i due sopra accennati, più semplici da trattare. I tre argomenti, peraltro, sono tra loro connessi, perché è un diritto della bambina di non essere mutilata, è un dovere della stessa di non mutilare alcuno, e soprattutto le MGF sono pratiche che possono comportare seri problemi alla salute femminile, in particolare durante la gravidanza e il parto. Il prodotto ottenuto, proiettato agli immigrati in attesa di prestazione presso un servizio socio-sanitario – momento in cui spesso ci si annoia – dovrebbe suscitare il loro interesse ed essere motivo di ripensamento e di discussione, di richiesta di chiarimenti su una pratica tradizionale che, affrontata direttamente, crea imbarazzo nel personale italiano, chiusura ed elusione, se non franca repulsione, da parte dell'immigrato (Urpis, 2009, p.161).

### Presentazione del dvd

Nel dvd prodotto possiamo distinguere una componente visiva e una audio. La prima comprende le didascalie in lingua italiana a commento di vignette, che presentano semplici situazioni familiari quotidiane. L'audio invece, che consiste nella traduzione delle didascalie, è stato tradotto in sei lingue (afro-francese, afro-inglese, arabo, albanese, cinese, russo). La loro scelta è stata fatta considerando l'origine degli immigrati nel territorio della Ulss 21 del Veneto. Le traduzioni sono state curate e lette dagli stessi immigrati, che hanno utilizzato nella dizione le pronunce locali dei Paesi di origine. Infine, nel sottofondo è stata proposta una musica allegra di contenuto neutro, non specificamente focalizzata sull'Africa, il ricordo della quale poteva interferire con l'intento del progetto: l'abbandono della pratica escissoria. Come già sottolineato, il dvd è stato suddiviso in tre "corti" video, dedicati rispettivamente a: diritti/doveri del bambino, MGF, salute della donna in gravidanza.

### Come funziona il dvd

In previsione dell'utenza e del luogo in cui deve essere utilizzato, il dvd è stato realizzato in due versioni distinte: *ridotta*, per essere proiettato nelle scuole e *a ciclo continuo*, per essere proiettato in sale di attesa, dove sosta un'utenza straniera.

Il dvd per le scuole prevede un menu con due scelte: quale video proiettare e in quale lingua. L'insegnante fa entrare gli allievi tutti insieme in sala proiezione; alla fine della stessa, il disco si ferma per permettere di procedere con il commento del contenuto visionato con gli allievi, che si trovano ad essere

**Il dvd  
contiene  
vignette  
corredate  
da didascalie  
e la loro  
traduzione  
audio,  
nelle sei  
lingue  
più diffuse  
in Veneto**

uniformati nella comprensione almeno della lingua di docenza. Il dvd a ciclo continuo prevede invece una proiezione non stop, funzionale a presentare il video alla maggior quantità di persone. I tre spezzoni video vengono proiettati in tutte le sei lingue prodotte in questo ordine: prima i tre video in inglese, a seguire quelli in arabo, russo, francese, albanese, cinese.

**Contenuto del dvd**

Il video dedicato ai diritti/doveri del bambino si compone di 13 vignette, focalizzate esclusivamente sul bambino, che ha il diritto di non essere picchiato (e il dovere di non picchiare); di non essere toccato, se non vuole (con un riferimento alla pedofilia); di essere rispettato, altrimenti esistono figure di riferimento familiare o sociale di supporto cui può ricorrere. Ma il dovere per eccellenza è verso i genitori, cui deve rispetto per la loro cultura, religione e lingua, che sono anche le sue radici e il suo patrimonio culturale.

Il video dedicato alle MGF si compone di 16 vignette, di cui solo le ultime sei affrontano il problema. Inizia mostrando una coppia di immigrati, che guarda in un parco la figlia giocare e



## Un progetto contro le Mutilazioni genitali femminili (MGF)

**Nelle vignette, che presentano il tema MGF attraverso situazioni di vita quotidiana, al padre è stato assegnato un ruolo più tradizionale, mentre la madre è più aperta e integrata nel Paese di immigrazione**

il loro colloquio ne prefigura il futuro: la sua vita sarà felice, il matrimonio avverrà come libera scelta, secondo la madre (invece il marito vorrebbe essere lui a scegliere per la figlia); l'educazione data la renderà autonoma; la saggezza materna suggerisce di lasciarla studiare (troverà lavoro più facilmente, prenderà la patente, poi si sposerà e avrà dei figli). Solo a questo punto si inserisce il riferimento al dramma di una conoscente che, circonscisa precocemente, ha avuto difficoltà e conseguenze sulla salute; ciò in confronto con un'altra amica che, rimasta intatta, ha avuto una vita matrimoniale più felice. Da questo confronto scaturisce per entrambi la decisione di lasciare la loro bambina intatta, anche in accordo con la legge italiana!

Nelle vignette, costruite anche su suggerimento delle mediatrici culturali, graficamente rese dalla illustratrice in modo "ingenuo", al padre è stato assegnato un comportamento più aderente alla tradizione; mentre alla madre, più integrata nel Paese di immigrazione, è assegnata una maggior apertura verso un futuro della figlia più libero e felice; essa però è nel contempo ben attenta a non ledere il prestigio di capo famiglia del coniuge, che riesce a convincere delle sue idee con argomenti di buon senso, non esenti da una sottile astuzia.

Il video dedicato alla salute in gravidanza si compone di 17 vignette. Inizia con la dichiarazione che la gravidanza non è uno stato patologico, ma che deve essere regolarmente seguita a livello sanitario (precauzione generalmente disattesa dalle immigrate). Elenca alla donna di quali aiuti può fruire a livello sociale, generalmente gratuiti (la visita specialistica mensile, il tesserino di Straniero temporaneamente presente, se sprovvista di permesso di soggiorno, etc.). Non solo, dà anche consigli su come deve essere gestita la gravidanza a livello personale, tramite una corretta alimentazione e una vita domestica esente da fatiche, resa più sana da passeggiate all'aria aperta. Alla fine, affronta anche la delicata e drammatica decisione dell'abbandono del neonato in ospedale, quando la neo-madre sia oberata da gravi problemi. In questo video la situazione del pre e post-nascita è gestita completamente dalla madre: la responsabilità di una nuova vita è solo di sua competenza.

### Costruzione delle vignette

Nei corti, la sequenza delle scene per descrivere un determinato argomento è stata proposta nelle riunioni con la partecipazione di tutti gli esperti e i coordinatori del progetto;

contestualmente la coautrice, Veronica Langstadt, esperta illustratrice, ha realizzato una prima bozza, che è stata visionata e approvata nella convocazione successiva del gruppo. Le situazioni sono state tradotte graficamente in vignette che rappresentano scene di vita quotidiana, a somiglianza di un fumetto per ragazzi; le figure da inserire, in modo che fossero immediatamente riconoscibili, rappresentano l'immigrato secondo un'iconografia corrente (senza calcare troppo su elementi di diversità: colore della pelle, struttura dei capelli, tratti del viso, etc.). In ogni vignetta sono state inserite poche figure, atte a comunicare in aiuto o in sostituzione della parola scritta. I personaggi scelti e disegnati o fotografati rappresentano varie etnie. Il colore della pelle può essere chiaro o scuro, proprio a connotare il nostro Paese come multietnico. Nel video delle MGF, i protagonisti sono tutti di pelle scura od olivastra. I disegni sono originali, creati ad hoc per il video; cosa disegnare e come è stato scelto dalla illustratrice. Le foto, invece, sono state acquistate all'esterno. Ogni vignetta, composta da una singola scena, contiene una o due frasi brevi e strutturate con parole semplici, la cui immediata comprensione è stata accertata dalle mediatrici culturali coinvolte, che hanno tenuto ben presente la possibilità di un'utenza straniera poco abituata a leggere la lingua italiana. Si sono evitati, inoltre, vocaboli che potessero disturbare (Es. "mutilazioni genitali femminili" spesso sostituita da "circoncisione", espressione più "africana").

### L'esperienza del lavoro sul dvd

Affiancando lo staff della Uls 21, che aveva pensato a un progetto di prevenzione della MGF studiato apposta per gli immigrati, che riscuoteva tutta la mia considerazione per la sua originalità, ho accettato di parteciparvi nel ruolo di consulente MGF. L'interesse scientifico che mi animava era quello di poter sperimentare la prevenzione delle MGF diretta alla popolazione "bersaglio" del nostro Paese, riversandovi gli spunti tratti sia dall'analisi di alcuni progetti sulle MGF, supportati dal ministero della Pari opportunità, a seguito della legge "Consolo", sia dall'iniziativa di Mana Sultan Abdurahman Ali Issa, attuata a Merka (Somalia), che ho descritto in una recente monografia (Grassivaro Gallo, 2012).

L'esperienza, cui mi sono ispirata maggiormente, è stata riportata in un'intervista a una mediatrice interculturale siriana, che presta la sua opera presso la Uls di Torino 2 (Basagni, pp:228-234, 2010). Rima, musulmana praticante, velata, con abbigliamento tradizionale, conduce nei consultori una lotta

## Un progetto contro le Mutilazioni genitali femminili (MGF)

**La storia di Rima che ha conquistato la fiducia delle pazienti dialogando con loro, anche grazie al velo da lei indossato, che la rende culturalmente adeguata a veicolare i messaggi**

personale contro la MGF. Base di partenza per la sua iniziativa è il "cd Rosa", strumento di informazione sulle MGF, messo a punto dalla Ulss di Torino, che lei ha tradotto in arabo e affigge come manifesto nelle sale, dove sosta l'utenza in attesa della consultazione specialistica e consegna come volantino alle pazienti dei servizi dove opera. Questo, dapprima, attira l'interesse delle donne presenti (generalmente egiziane), che lei è pronta a cogliere, intervenendo attivamente alle loro discussioni e ascoltando con partecipazione le storie di sofferenza connesse alla pratica tradizionale. In un secondo momento è lei stessa a richiedere l'intervento e quindi l'appoggio degli operatori sanitari che risolvano con competenza i dubbi delle pazienti. ("È fondamentale che la dottoressa con cui lavora condivida con lei la sua "missione").

Un giorno, Rima riesce a consegnare il volantino anche a un uomo, venuto ad accompagnare una paziente; così il messaggio arriva al mercato generale, dove diventa centro di discussione. In questo modo l'informazione si diffonde attraverso la comunicazione orale e il passaparola a una popolazione anche lontana dalle strutture sanitarie. Con questo semplice strumento di prevenzione e con la sua presenza, culturalmente adeguata, Rima riesce a ottenere credito presso le immigrate e spesso a condurle verso il superamento delle MGF. Importante è che a parlare con le donne sia una praticante con il velo; infatti, Rima si è resa conto che, diversamente da lei, una sua collega vestita all'occidentale, che indossa un "jeans stretto" non è né ascoltata né interpellata dalle pazienti.

Per quanto riguarda Mana, la sua azione di superamento della "circoncisione faraonica" (infibulazione) per le bambine si è svolta per un decennio a partire dal 1996 ed è stata completata nel 1997 dalla prevenzione diretta alle donne, ottenendo con l'insieme delle due iniziative la sospensione della pratica tradizionale nel Basso Scebelli, un'intera regione della Somalia.

Il progetto di eliminazione dell'infibulazione è stato pensato e realizzato in modo originale. Consiste nel proporre l'accettazione di un compromesso temporaneo, che prevede una serie di passaggi gradualmente fino all'abolizione dell'atto traumatico; si attua così un intervento sempre più lieve fino alla sua scomparsa: in ordine avviene prima l'eliminazione della cucitura vaginale e la scarificazione della clitoride (Sunna gudniin); poi, la puntura della clitoride (Gudniin 'Usub); il contratto con l'ostetrica, che simuli l'intervento sulla neonata; rimane infine la sola festa della circoncisione

**L'esperienza della eliminazione della pratica infibulatoria nella regione somala del Basso Scebelli, grazie al progetto di Mana Sultan Abdurahman**

per le adolescenti, con significato di “rito di passaggio”.

Altrettanto interessante e originale è il disegno della prevenzione, che fa riferimento a un'istituzione squisitamente somala: il *mallin jog*, giorno in cui la famiglia tradizionale riunisce tutti i suoi componenti, affinché si conoscano meglio e aumentino la coesione del gruppo e quindi la sua importanza sociale; così le donne chiamate a raccolta da Mana si riuniscono ogni venerdì in savana e pregano insieme Allah per essere liberate dall'infibulazione; ascoltano le *ummuliso* (ostetriche tradizionali), che le esortano a superare la pratica ed evitare le sue sequele; mangiano insieme per rinsaldare i loro propositi; si preparano così a diffondere il “nuovo rito”, in sostituzione dell'infibulazione. Gli strumenti usati per la prevenzione fanno riferimento sostanzialmente alla comunicazione verbale – nei suoi vari aspetti di poesia, canto, preghiere, suppliche – integrata anche dalla mimica facciale e dalla gestualità che accompagnano la presentazione e il commento di pochi manifesti essenziali; mentre la propagazione del messaggio, affidata alle donne presenti, arriva nei villaggi più lontani attraverso il passaparola. Con questa semplice modalità, perseguita con pervicacia per anni, Mana ha realizzato un sogno: liberare la sua gente dalla “circoncisione faraonica”.

Dalle fonti bibliografiche citate abbiamo estratto alcuni suggerimenti che, in buona parte accolti, sono stati riversati nel dvd di Legnago. Di recente avevamo verificato come iniziative promosse dalle stesse organizzazioni di immigrati nel Veneto, a seguito della legge “Consolo”, ed etichettate come MGF (Grassivaro Gallo P., 2010) erano state disertate proprio dalle donne delle stesse organizzazioni, che avrebbero dovuto esserne coinvolte per prime. Abbiamo quindi suggerito che il corto video di Legnago dedicato alle MGF iniziasse con una situazione familiare di vita quotidiana come quella sopra descritta e solo in un secondo momento venisse affrontato il problema delle MGF. In questo modo il tema più delicato, inserendosi in un contesto di quotidianità, non si impone con violenza e la decisione concorde dei genitori di lasciare intatta la bambina scaturisce come risultato di una serena discussione familiare.

Così anche nel dvd completo era opportuno non limitarsi solo al tema della MGF, ma inserire l'argomento tra altri semanticamente più neutri, che potessero destare interesse nell'utenza, perché dedicati alla salute e al benessere della donna. Allo stesso modo, le donne somale convocate in boscaglia da Mana, per trattare dei loro problemi quotidiani,

## Un progetto contro le Mutilazioni genitali femminili (MGF)

**La traduzione in lingua indigena e la trasmissione audio facilitano l'accettazione dei messaggi sulla salute e sui diritti del bambino e aiutano a veicolare anche quelli sulla MGF**

chiedevano ad Allah l'aiuto per essere liberate dall'infibulazione e contestualmente erano ben disposte ad accettare anche il cambiamento della pratica, suggerito dalle ostetriche tradizionali.

Lo sfondo musicale inserito nel video di Legnago serve a rasserenare. A Merka, in Somalia, anche Mana l'aveva previsto nel Programma di prevenzione della circoncisione faraonica, attribuendogli un significato molto importante: doveva essere di supporto alla informazione, che sull'aria di una canzone facilmente memorizzata veniva trasmessa efficacemente fra donne semianalfabete, abituate a servirsi, fino a qualche decennio prima, di una lingua solo orale. Quando per il dvd di Legnago provammo a proporre una musica africana come sfondo, le mediatrici fecero osservare come fosse controproducente fare riferimento alla terra di origine, proprio in un momento in cui veniva chiesto alle donne di dimenticare una pratica con cui avevano convissuto fin dalla più tenera età. Per cui in questo caso si è optato per una musica non etnica. In entrambe le iniziative di riferimento già citate, in Italia e in Somalia, è risultato efficace dare il messaggio tramite la comunicazione orale (più che visiva) e trasferirlo a distanza attraverso il passaparola.

La stessa efficacia si auspica si realizzi anche per il video di Legnago. Esso presenta il vantaggio, rispetto all'iniziativa africana, che non occorre convocare la donna immigrata, ma è lei che si avvicina spontaneamente alla fonte di informazione. Inoltre, la familiarità della lingua usata nell'audio (ricordiamo che Rima a Torino ha tradotto il "cd rosa" in arabo), supportata dalla presentazione di vignette semplici, allegre che prospettano scene di vita quotidiana, e le didascalie trascritte in italiano e contestualmente tradotte, nell'audio, nella lingua indigena più familiare dovrebbero far sì che i suggerimenti forniti sulla salute, sui diritti del bambino siano facilmente accolti, memorizzati veicolando anche quelli sulle MGF, più difficili da trasferire e da accettare.

Il messaggio, affidato al passaparola (non all'informazione scritta, ostacolo insormontabile per persone poco alfabetizzate) si trasferisce tra gli immigrati in base alla credibilità di chi lo trasporta, superando le difficoltà delle incomprensioni del testo e della distanza.

Infine, nelle vignette dovevano esserci solo una o due figure essenziali, a somiglianza di quelle presenti nei cartelloni di Mana e nelle didascalie si è suggerito di usare poche frasi brevi, ma di contenuto chiaro.

### Conclusione

Con l'inizio del 2013, il dvd ha iniziato a funzionare in due "sedi vaccinali" per l'utenza dell'ospedale di Legnago; in un prossimo futuro è prevista la diffusione in circa una decina di strutture sanitarie dell'Uls 21. Un ultimo passo resta ancora per completare il progetto: controllare l'efficacia dello strumento realizzato; se questa fosse accertata, i responsabili auspicano che il dvd sia conosciuto e diffuso anche al di fuori del Nord-Est, in tutta Italia.

### Riferimenti bibliografici e sitografia

■ Basagni M. "Donne migranti e storie di MGF", pp.220-234. In: Morrone A. & Sannella A. (a cura di), *MGF: risultati di una ricerca in contesti socio-sanitari*. FrancoAngeli, 2010, Milano

■ Grassivaro Gallo P. *Vincere l'infibulazione si può. Il "Rito Alternativo" e il Programma di Prevenzione di Mana Suldaan Abdurahman 'Ali 'lise a Merka (Somalia)*, L'Harmattan-Italia, 2012, Torino

■ Grassivaro Gallo P. *Le immigrate africane del Veneto e le iniziative di prevenzione alle MGF*. Scienzaonline, 2-2-2010

■ Mana Sultan Abdurahman Ali Issa & Grassivaro Gallo P. "1996/2005: dieci anni del rito alternativo di Merka (Somalia): *da sunna gudnin a gudnin*

*usub (il Rito Nuovo)*", pp:73-86. In: Grassivaro Gallo P. & Manganoni M. (a cura di) *Pratiche tradizionali nocive alla salute delle donne*, Unipress, 2006, Padova

■ Urpis O. "Le mutilazioni dei genitali femminili fra tradizione e cambiamento: diritti, sessualità e identità. Pratica e tabù", pp:161-165. In: *Mutilazioni dei genitali femminili e diritti umani nelle comunità migranti*, Adusu e Culture aperte in coll. con Aidos (a cura di), 1° Ed. 2009

■ [www.aidos.it/ita/pubblicazioni/index.php?idPagina=719](http://www.aidos.it/ita/pubblicazioni/index.php?idPagina=719)

■ [www.aulsslegnago.it](http://www.aulsslegnago.it)

■ [www.fgmpadua.psy.it](http://www.fgmpadua.psy.it)

## Emergenza Nord Africa e logica della cooperazione: l'esperienza di Integra Onlus

**L'impegno dell'associazione nella gestione della fase critica prosegue ora attraverso iniziative utili alla presa d'atto della natura mutata del fenomeno: dall'emergenza, all'esigenza quotidiana di accoglienza**

di Klodiana Çuka  
*Presidente di Integra Onlus*

**L'Italia ha saputo reagire alla situazione di emergenza creatasi con l'afflusso di migliaia di persone dal Nord Africa, grazie alle misure per l'accoglienza previste dal Governo**

È trascorso più di un anno da quando l'Italia è stata protagonista dell'eccezionale afflusso di donne e uomini di ogni età provenienti dai Paesi del Nord Africa. Lo sbarco di migliaia di persone usate dall'ex dittatore libico Gheddafi come proiettili umani per mettere in crisi l'intero sistema nazionale e comunitario, unitamente al conflitto in terra libica, alla morte dello stesso Gheddafi e all'evoluzione degli assetti politico-sociali nei Paesi del Maghreb e in Egitto, ha generato uno stato di emergenza umanitaria tale da far parlare le autorità, italiane e internazionali, di una "Emergenza flussi migratori dal Nord Africa" (di seguito ENA).

L'Italia, da sempre ponte fra il Sud-Est e l'Occidente del mondo, ha prontamente reagito alla delicata situazione di emergenza venutasi a creare e, attraverso disposizioni straordinarie previste dal Governo, ha adottato le misure necessarie per pianificare e gestire l'accoglienza dei "nuovi arrivati".

In particolare, l'ordinanza 3933 del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 aprile 2011 ha dettato ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare lo stato emergenziale e ha nominato il capo del dipartimento della Protezione civile Commissario delegato per la realizzazione degli interventi necessari per contrastare lo stato di emergenza, dichiarato con i Dpcm del 12 febbraio e 7 aprile 2011 (con il Dpcm del 6 ottobre 2011 lo stato di emergenza è stato prorogato al 31 dicembre 2012). È stato predisposto, pertanto, un Piano per la gestione dell'accoglienza dei migranti che ha previsto per ogni regione diverse fasi di attuazione, in modo da garantire un'equa distri-

**La regione Puglia ha svolto un ruolo importante, grazie alla sensibilità e alla disponibilità del territorio e delle associazioni, accogliendo 1400 migranti**

buzione dei migranti sul territorio nazionale.

Meta d'approdo per molti extracomunitari, la Puglia non si è tirata indietro dinanzi all'ENA e, grazie alla sensibilità e alla disponibilità del territorio, delle comunità e del mondo dell'associazionismo, si è adoperata per offrire ai circa 1400 migranti accolti un'opportunità di salvezza e nuove prospettive di vita; contestualmente, sono stati individuati principi e regole orientati a garantire a migranti e operatori dell'accoglienza le migliori condizioni di convivenza (con il decreto n.10 del 27 luglio 2011 del Commissario delegato per l'emergenza flussi migratori dal Nord Africa è stato adottato lo schema di convenzione tra il Soggetto attuatore Puglia e le strutture private operanti nell'accoglienza dei migranti).

Essenziale è stato il ruolo delle istituzioni, soprattutto degli enti locali, che hanno cercato in ogni modo di essere di supporto per gli ambiti di loro competenza, anche quando la carenza di prassi consolidate non consentiva di trovare punti di riferimento certi nell'interpretazione delle norme (si pensi, ad esempio, ai contrapposti orientamenti espressi dai comuni in merito alla questione del rilascio di carte d'identità in caso di diniego delle richieste di asilo politico dalla Commissione territoriale di Bari). Neanche il mondo dell'associazionismo si è sottratto alle proprie responsabilità e, con un'ammirevole opera di mediazione culturale e di tutela legale, è riuscito a facilitare e ad attutire il delicato impatto iniziale tra migranti e territorio.

Da anni impegnata in questo campo, "Integra Onlus" (vedi l'articolo ad essa dedicato in *libertàcivili* 6/2010) si è immediatamente attivata per affrontare l'ENA con dedizione e professionalità, ancor prima di essere riconosciuta formalmente "ente di tutela" (ciò è avvenuto con decreto n.79 del 21 novembre 2011 del Soggetto attuatore Puglia, Commissario delegato Opcm 3933/2011). Integra è un'organizzazione non lucrativa di utilità sociale che si avvale di professionalità italiane e immigrate altamente qualificate al fine di perseguire obiettivi e finalità di solidarietà tra i popoli e piena realizzazione dei diritti fondamentali, nonché di attività di assistenza sociale rivolta prevalentemente a immigrati presenti nel nostro territorio.

Nonostante l'ENA abbia comportato non poche difficoltà di gestione per il territorio locale, mettendo a dura prova l'apparato organizzativo delle istituzioni e degli organismi preposti all'accoglienza, Integra Onlus, che da 10 anni opera nel campo delle politiche migratorie su tutto il territorio nazionale, si è spesa quotidianamente per fronteggiare l'emergenza rimanendo sempre presente nelle strutture di accoglienza di Castellaneta (Ta)



e Salve (Le). Grazie a uno staff di giovani operatori, avvocati e mediatori linguistico-culturali, è stato possibile intraprendere un percorso fatto di lettura, insegnamento della lingua italiana, corsi di disegno e laboratori artistici, oltre a servizi di assistenza sanitaria, supporto psicologico e consulenza in ambito legale, con l'intento di agevolare l'integrazione e l'inserimento socio-lavorativo dei migranti.

In un clima sereno di condivisione e cooperazione, Integra Onlus si confronta quotidianamente con la fragilità e la vulnerabilità di chi è stato costretto ad abbandonare il proprio passato e rischia di spostarsi verso pericolose derive di insicurezza e illegalità.

Il passo successivo è, ora, quello della presa d'atto della mutata natura del fenomeno dei flussi migratori dal Nord Africa che, cessata la natura di un'emergenza, diventa un'esigenza quotidiana di *accoglienza*. Proprio sul confronto tra queste due logiche si è fondato il convegno-dibattito regionale "Accoglienza ed emergenza: due logiche a confronto", svoltosi a Lecce nei mesi scorsi e organizzato dall'associazione Integra

Onlus, in collaborazione con il Parlamento della legalità. L'incontro è stata l'occasione per lanciare una riflessione sull'ENA, sulle prospettive e sbocchi futuri nel settore della solidarietà per far sì che questo nuovo fenomeno migratorio non diventi un meccanismo che "partorisce clandestini".

Dal tavolo di discussione, grazie a un confronto partecipato tra istituzioni, associazionismo e operatori sociali, è emersa l'importanza di "fare rete" con le organizzazioni che si occupano di assistenza e prima accoglienza ai migranti, strumento fondamentale per creare un Paese multiculturale e in grado di offrire una speranza a chi diventa migrante. Pertanto, è apparso necessario affrontare il tema dell'accoglienza dei migranti secondo una prospettiva di integrazione culturale, al fine di coordinare e implementare le sinergie tra enti locali, istituzioni e Soggetto attuatore e creare, così, una società solidale fondata sul principio di sussidiarietà, in grado di dare da qui a sei mesi un'opportunità d'inserimento socio-lavorativo ai migranti.

Soltanto in tale ottica le istituzioni laiche e religiose, il Soggetto attuatore, gli enti di tutela, le strutture di accoglienza, l'associazionismo e la comunità tutta, ciascuno per le proprie competenze e specificità, potranno interrogarsi e costruire insieme una risposta partecipata, per mettere a punto strumenti giuridici più efficaci e meglio rispondenti alle esigenze attuali dei richiedenti e dei soggetti attivi a vario titolo coinvolti.

# *Documentazione e Statistiche*



a cura di Stefania Nasso

# I test d'italiano per il rilascio del permesso di soggiorno agli stranieri: le statistiche

a cura di Stefania Nasso

Con l'articolo 1, comma 22 lettera i) della Legge 15 luglio 2009, n.94, è stata introdotta, all'articolo 9 del Testo Unico sull'immigrazione (D.Lgs. 25 luglio 1998 n.286) la disposizione del comma 2 bis che prevede che il "rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo sia subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana".

Con decreto 4 giugno 2010 del ministero dell'Interno, di concerto con il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, sono state puntualmente disciplinate le modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana.

Le modalità di inoltro delle domande, di gestione del procedimento e l'uso dell'applicativo correlato, nonché di svolgimento del test di italiano sono indicate nella circolare della direzione centrale per le Politiche dell'immigrazione e dell'asilo n.7589 del 16 novembre 2010.

Nel caso in cui lo straniero che richiede il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo non sia in possesso di attestati o titoli che certifichino la conoscenza della lingua italiana a un livello non inferiore al livello A2 del QCER (Quadro comune di riferimento europeo), titoli di studio o titoli professionali (diploma di scuola secondaria italiana di primo o secondo grado oppure certificati di frequenza relativi a corsi universitari, master o dottorati) o di attestazione che è entrato in Italia secondo quanto previsto dal Testo unico e svolge una delle attività indicate nelle disposizioni del Testo unico ai sensi dell'art. 27, comma 1, lettere a), c), d), e) e q), dovrà sostenere un test di conoscenza della lingua italiana (livello A2 del QCER).

La gestione del test di italiano prevede la presentazione della domanda di svolgimento del test in modalità informatica. Il richiedente, accedendo via web all'indirizzo <http://testitaliano.interno.it>, invia la domanda di partecipazione corredata delle informazioni richieste.

## Le statistiche sui test di conoscenza della lingua italiana

Le tabelle presentano alcuni dati – aggiornati al 17 aprile 2013 – relativi ai test, suddivisi per prefettura, con riferimento in particolare al numero delle richieste effettuate, alle sessioni svolte, al numero di stranieri convocati e all'esito delle sessioni.

### Statistiche sui test d'italiano per stranieri. Riepilogo nazionale

Totale richieste di test	359.852
Totale sedi	413
Totale sessioni di test	10.668
Totale stranieri convocati	328.915
di cui	
Stranieri convocati oltre la data d'aggiornamento del report statistico	29.117
Stranieri convocati entro la data d'aggiornamento del report statistico	299.798

### Esiti sessione test:

Totale non ammessi	395
Totale assenti al test	60.770
Totale presenti	236.245
di cui	
Totale test superati	194.820
Totale test non superati	41.425

Fonte: ministero dell'Interno



## Richieste, numero di sessioni di test, stranieri convocati per regione e prefettura

Regione - Provincia (prefettura) Numero di sedi	Richieste di test	Numero sessioni di test		Stranieri convocati
		Sessioni programmata	Sessioni svolte	
<b>Abruzzo</b>				
Chieti (3)	1.066	882	687	970
L'Aquila (1)	1.556	1.346	1.013	1.346
Pescara (1)	1.507	1.312	1.050	1.392
Teramo (3)	1.709	1.500	1.296	1.618
<b>Totale (8)</b>	<b>5.838</b>	<b>5.040</b>	<b>4.046</b>	<b>5.326</b>
<b>Basilicata</b>				
Matera (2)	590	500	408	561
Potenza (5)	522	434	343	434
<b>Totale (7)</b>	<b>1.112</b>	<b>934</b>	<b>751</b>	<b>995</b>
<b>Calabria</b>				
Catanzaro (1)	1.033	907	672	969
Cosenza (1)	1.277	990	777	1.150
Crotone (2)	307	275	217	272
Reggio Calabria (6)	2.444	1.826	1.397	2.023
Vibo Valentia (1)	374	299	261	342
<b>Totale (11)</b>	<b>5.435</b>	<b>4.297</b>	<b>3.324</b>	<b>4.756</b>
<b>Campania</b>				
Avellino (1)	885	924	755	838
Benevento (1)	527	460	390	500
Caserta (2)	3.484	2.761	1.585	3.067
Napoli (14)	7.768	5.763	3.916	7.230
Salerno (5)	2.757	2.464	1.911	2.540
<b>Totale (23)</b>	<b>15.421</b>	<b>12.372</b>	<b>8.557</b>	<b>14.175</b>
<b>Emilia-Romagna</b>				
Bologna (8)	9.281	7.881	6.596	8.561
Ferrara (4)	2.496	2.189	1.704	2.216
Forlì (2)	4.117	3.455	2.826	3.723
Modena (1)	6.628	4.632	3.450	5.112
Parma (4)	6.272	5.135	4.535	5.893
Piacenza (4)	4.092	3.097	2.472	3.693
Ravenna (2)	3.497	3.222	2.579	3.380
Reggio Emilia (1)	4.294	2.775	2.027	3.399
Rimini (2)	4.368	3.679	2.940	4.114
<b>Totale (28)</b>	<b>45.045</b>	<b>36.065</b>	<b>29.129</b>	<b>40.091</b>

(segue)

## Le statistiche sui test di conoscenza della lingua italiana

Richieste, numero di sessioni di test, stranieri convocati per regione e prefettura				
Regione - Provincia (prefettura) Numero di sedi	Richieste di test	Numero sessioni di test		Stranieri convocati
		Sessioni programmata	Sessioni svolte	
<b>Friuli-Venezia Giulia</b>				
Gorizia (2)	1.452	1.289	1.011	1.405
Pordenone (4)	3.249	2.832	2.265	2.990
Trieste (2)	2.163	1.928	1.727	2.066
Udine (7)	3.447	3.219	2.744	3.271
<b>Totale (15)</b>	<b>10.311</b>	<b>9.268</b>	<b>7.747</b>	<b>9.732</b>
<b>Lazio</b>				
Frosinone (24)	1.073	895	722	972
Latina (4)	1.638	1.380	1.041	1.458
Rieti (1)	656	559	497	599
Roma (20)	20.340	16.042	12.438	17.468
Viterbo (1)	1.385	1.210	979	1.289
<b>Totale (50)</b>	<b>25.092</b>	<b>20.086</b>	<b>15.677</b>	<b>21.786</b>
<b>Liguria</b>				
Genova (7)	7.392	6.782	5.610	6.963
Imperia (3)	1.527	1.298	933	1.372
La Spezia (3)	1.743	1.586	1.279	1.670
Savona (3)	2.972	2.248	1.820	2.736
<b>Totale (16)</b>	<b>13.634</b>	<b>11.914</b>	<b>9.642</b>	<b>12.741</b>
<b>Lombardia</b>				
Bergamo (9)	9.083	7.085	5.751	8.657
Brescia (8)	16.710	13.952	10.969	15.592
Como (2)	3.929	3.286	2.526	3.381
Cremona (3)	2.465	2.157	1.689	2.303
Lecco (3)	2.732	2.456	2.121	2.535
Lodi (2)	1.460	1.127	826	1.169
Mantova (4)	3.849	3.086	2.535	3.595
Milano (17)	36.957	30.210	22.298	32.614
Monza Brianza (4)	5.011	4.205	3.003	4.331
Pavia (4)	3.330	2.950	2.482	3.184
Sondrio (2)	859	772	667	822
Varese (2)	4.210	3.608	2.825	4.017
<b>Totale (60)</b>	<b>90.595</b>	<b>74.894</b>	<b>57.692</b>	<b>82.200</b>

(segue)

## Richieste, numero di sessioni di test, stranieri convocati per regione e prefettura

Regione - Provincia (prefettura) Numero di sedi	Richieste di test	Numero sessioni di test		Stranieri convocati
		Sessioni programmata	Sessioni svolte	
<b>Marche</b>				
Ancona (4)	3.680	2.976	2.417	3.502
Ascoli Piceno (3)	3.366	3.100	2.498	3.075
Macerata (3)	4.018	3.475	2.658	3.862
Pesaro Urbino (3)	3.418	2.478	2.012	3.030
<b>Totale (13)</b>	<b>14.482</b>	<b>12.029</b>	<b>9.585</b>	<b>13.469</b>
<b>Molise</b>				
Campobasso (3)	378	335	294	358
Isernia (1)	192	159	121	156
<b>Totale (4)</b>	<b>570</b>	<b>494</b>	<b>415</b>	<b>514</b>
<b>Piemonte</b>				
Alessandria (3)	2.734	2.273	1.883	2.593
Asti (2)	1.347	1.234	1.010	1.278
Biella (1)	551	476	416	515
Cuneo (4)	3.238	2.750	2.333	3.029
Novara (3)	3.140	2.487	2.051	2.871
Torino (15)	7.636	6.519	5.263	7.153
Verbano Cusio Ossola (3)	935	810	665	850
Vercelli (1)	895	747	617	827
<b>Totale (32)</b>	<b>20.476</b>	<b>17.296</b>	<b>14.238</b>	<b>19.116</b>
<b>Puglia</b>				
Bari (7)	3.369	2.772	2.110	2.968
Brindisi (3)	478	470	400	438
Foggia (5)	1.132	1.014	798	1.054
Lecce (3)	1.410	1.216	937	1.286
Taranto (7)	539	444	378	483
<b>Totale (25)</b>	<b>6.928</b>	<b>5.916</b>	<b>4.623</b>	<b>6.229</b>
<b>Sardegna</b>				
Cagliari (1)	1.286	1.141	898	1.217
Nuoro (1)	240	200	157	213
Oristano (1)	123	104	95	111
Sassari (2)	817	674	537	668
<b>Totale (5)</b>	<b>2.466</b>	<b>2.119</b>	<b>1.687</b>	<b>2.209</b>

(segue)

## Le statistiche sui test di conoscenza della lingua italiana

Richieste, numero di sessioni di test, stranieri convocati per regione e prefettura				
Regione - Provincia (prefettura) Numero di sedi	Richieste di test	Numero sessioni di test		Stranieri convocati
		Sessioni programmata	Sessioni svolte	
<b>Sicilia</b>				
Agrigento (8)	404	359	266	353
Caltanissetta (2)	258	142	92	136
Catania (4)	1.550	1.411	1.036	1.432
Enna (4)	118	105	90	109
Messina (1)	1.640	1.284	804	1.487
Palermo (6)	2.627	2.175	1.656	2.385
Ragusa (3)	1.308	1.118	782	1.215
Siracusa (3)	542	443	333	468
Trapani (2)	830	749	583	795
<b>Totale (33)</b>	<b>9.277</b>	<b>7.786</b>	<b>5.642</b>	<b>8.380</b>
<b>Toscana</b>				
Arezzo (1)	2.390	2.012	1.546	2.186
Firenze (3)	9.251	7.941	6.404	8.865
Grosseto (3)	1.452	1.217	1.001	1.266
Livorno (4)	1.969	1.792	1.442	1.862
Lucca (3)	1.888	1.426	1.193	1.784
Massa Carrara (1)	759	676	544	671
Pisa (3)	3.248	2.618	2.119	3.058
Pistoia (2)	2.049	1.761	1.463	1.977
Prato (1)	5.256	4.640	3.522	5.033
Siena (4)	2.608	2.233	1.805	2.401
<b>Totale (25)</b>	<b>30.870</b>	<b>26.316</b>	<b>21.039</b>	<b>29.103</b>
<b>Trentino-Alto Adige</b>				
Bolzano (1)	3.365	2.802	2.147	3.027
Trento (4)	3.701	3.155	2.800	3.568
<b>Totale (5)</b>	<b>7.066</b>	<b>5.957</b>	<b>4.947</b>	<b>6.595</b>
<b>Umbria</b>				
Perugia (5)	7.121	5.589	4.343	6.787
Terni (3)	1.439	1.178	964	1.328
<b>Totale (8)</b>	<b>8.560</b>	<b>6.767</b>	<b>5.307</b>	<b>8.115</b>
<b>Valle d'Aosta</b>				
Aosta (1)	786	665	548	705
<b>Totale (1)</b>	<b>786</b>	<b>665</b>	<b>548</b>	<b>705</b>

(segue)

Richieste, numero di sessioni di test, stranieri convocati per regione e prefettura				
Regione - Provincia (prefettura) Numero di sedi	Richieste di test	Numero sessioni di test		Stranieri convocati
		Sessioni programmata	Sessioni svolte	
<b>Veneto</b>				
Belluno (3)	1.114	1.044	931	1.083
Padova (9)	7.024	6.317	5.177	6.667
Rovigo (3)	1.186	1.037	870	1.110
Treviso (9)	10.346	9.472	7.902	9.861
Venezia (6)	8.852	7.569	5.960	8.289
Verona (8)	7.804	6.512	4.956	6.512
Vicenza (6)	9.562	8.230	6.991	9.156
<b>Totale (44)</b>	<b>45.888</b>	<b>40.181</b>	<b>32.787</b>	<b>42.678</b>
<b>Italia (413)</b>	<b>359.852</b>	<b>300.396</b>	<b>237.383</b>	<b>328.915</b>

Fonte: ministero dell'Interno

## Il segnale che si attende dalla nuova legislatura

di Giuseppe Sangiorgi

*Le elezioni di febbraio 2013 per il rinnovo del Parlamento hanno dato vita a una nuova situazione politica e istituzionale che si è riflessa nella composizione del Governo e nelle intese che lo hanno reso possibile. Per quanto riguarda le amministrazioni più direttamente interessate alle tematiche dell'immigrazione libertàcivili augura il buon lavoro al nuovo ministro dell'Interno e vice presidente del Consiglio, Angelino Alfano, al ministro dell'Integrazione, Cécile Kyenge, al ministro del Lavoro, Enrico Giovannini. Ma i problemi dell'immigrazione, per la loro portata e la loro interdipendenza, riguardano ormai l'attività dell'intero Governo e dunque è a tutti i suoi componenti che l'augurio di buon lavoro va esteso con sincera partecipazione.*

*A sua volta il Parlamento eletto della XVII legislatura, pur nella sua composizione così diversa dalla precedente, eredita da questa una serie di problemi – e di attese – lungamente al centro del dibattito parlamentare svoltosi negli anni scorsi. Fra questi problemi è compreso l'adeguamento della legge sulla cittadinanza 91/1992, specie per la parte relativa alle seconde generazioni, vale a dire i figli nati in Italia degli immigrati. libertàcivili ha seguito questo tema fino dal suo primo numero di gennaio-febbraio 2010 con articoli, interviste, commenti di studiosi, esponenti politici, demografi, costituzionalisti.*

*Questo tema ha subito riaperto il dibattito, anche con accenti polemici sull'introduzione del principio dello ius soli rispetto a quello tradizionale dello ius sanguinis nella nostra legislazione. I mezzi di informazione hanno amplificato le polemiche. In effetti la lettura della legge 91 e di quanto essa già stabilisce mostra altro rispetto alle polemiche. Secondo l'articolo 4 comma 2, "Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data".*

*Sia pure con i limiti temporali, di movimento e di espressione della volontà posti dalla norma, dunque, una "finestra" di ius soli nella legislazione italiana c'è da oltre vent'anni. Perciò non si tratta di introdurre ex novo questo principio, come generalmente viene sostenuto, ma di rimodulare nella sua concreta attuazione lo ius soli già esistente alla luce della nuova situazione demografica del Paese e della nuova condizione sociale ad essa collegata. Sono quasi un milione oggi i ragazzi nati in Italia, figli di genitori stranieri, che si trovano in questa condizione: tutti studiano nelle stesse scuole degli altri, parlano gli stessi dialetti, tifano per le stesse squadre di calcio, hanno costumi e stili di vita analoghi, danno il loro volto alla nuova etno Italia che è intorno a noi.*

*Ecco perché l'attuale finestra dello ius soli va trasformata in una porta d'accesso più ampia e tale da permettere un inserimento tempestivo. Un paradosso tra gli altri è dato proprio dai tempi. Per l'articolo 9, comma uno, lettera f della legge 91, la cittadinanza può essere concessa "allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica". All'apolide bastano cinque anni e tale casistica temporale di favore è declinata in varie altre fattispecie previste dall'articolo 9. A chi è nato in Italia occorrono invece 18 anni, in una logica punitiva per il fatto di essere nato qui. Non fosse altro, è questo dunque il primo paradosso da eliminare. Su questo specifico punto, già nella passata legislatura era stata raggiunta una significativa convergenza tra i diversi gruppi parlamentari.*

*Un'ultima notazione personale. Chi scrive ricorda che nel lontano 1988, appena formatosi un Governo presieduto da Ciriaco De Mita, a palazzo Chigi ci si pose la domanda se esistesse all'interno del Corpo della Polizia un'agente donna immigrata, alla quale affidare i compiti di rappresentanza previsti dal cerimoniale della Presidenza del Consiglio. I numeri dell'immigrazione di 25 anni fa erano ben poca cosa rispetto a quelli attuali, ma si voleva dare comunque un segno di attenzione a questo mondo. Nel 2013, il governo presieduto da Enrico Letta annovera tra i suoi ministri Cécile Kyenge, nata in Congo, immigrata e laureata in medicina alla Cattolica di Milano, sposata con un calabrese ("ma io mi sento più calabrese di lui" ha detto in un'intervista). Nonostante i tanti problemi ancora aperti, l'integrazione in Italia ne ha fatta di strada.*



Mario Morcone  
 Maria Assunta Rosa  
 Alfonso Rosolia  
 Peter Schatzer

**Le interviste**

Isabella Bertolini  
 Alberto Bombassei  
 Gianclaudio Bressa  
 Michel Camdessus  
 Domenico Lucano  
 Morena Piccinini  
 Consuelo Rumi  
 Maurizio Sacconi  
 Fouad Twal



Francesca Locatelli  
 Cristiano Marini  
 Enrico Melis  
 Mario Morcone  
 Marco Omizzolo  
 Luca Pacini  
 Giuseppe Roma  
 Stefano Sampaolo  
 Augusto Venanzetti

**Le interviste**

Sergio Chiamparino  
 Flavio Tosi

*libertàcivili* 1/10

Gian Carlo Blangiardo  
 Enzo Cheli  
 Luigi De Andreis  
 Guerino Di Tora  
 Renato Franceschelli  
 Daniela Ghio  
 Mario Giro  
 Antonio Golini  
 Nunzia Marciano  
 Mario Morcone  
 Vinicio Ongini  
 Nadan Petrovic  
 Stefano Rolando  
 Giulio M. Salerno  
 Volker Türk  
 Antonio Maria Vegliò

**Le interviste**

Gianni Amelio  
 Zygmunt Bauman  
 Maria Stella Gelmini  
 Roberto Maroni



*libertàcivili* 3/10

Rita Bichi  
 Arianna Caporali  
 Enrico Cesarini  
 Antonella Dinacci  
 Andrea Fama  
 Paolo Garimberti  
 Daniela Ghio  
 Chiara Giaccardi  
 Giovanna Gianturco  
 Guia Gilardoni  
 Giampiero Gramaglia  
 Roberto Natale  
 Viorica Nechifor  
 Mario Morcelini  
 Mario Morcone  
 Angela Oriti  
 Nando Pagnocelli  
 Antonello Petrillo  
 Lorenzo Prencipe  
 Maria Vittoria Pontieri  
 Serenella Ravioli  
 Alessandra M. Straniero

**Le interviste**

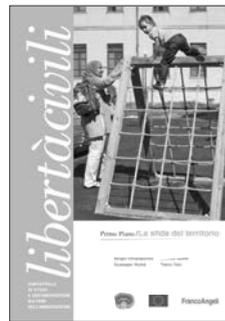
Fedele Confalonieri  
 Sergio Zavoli

*libertàcivili* 4/10

Foad Aodi  
 Carlo Cardia  
 Anna Di Bartolomeo  
 Ester Dini  
 Antonio Golini  
 Pina Lalli  
 Agostino Marchetto  
 Bruno Mazzara  
 Enrico Melis  
 Mario Morcone  
 Carlo Nicolais  
 Maruan Oussaifi  
 Anna Prouse  
 Francesca Rinaldo  
 Maria Virginia Rizzo  
 Maria Assunta Rosa

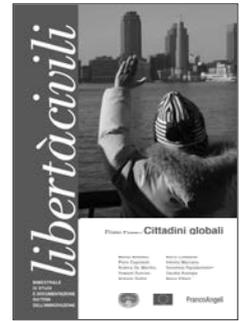
**Le interviste**

Elisabetta Belloni  
 Carolina Lussana  
 Cecilia Malmström



*libertàcivili* 5/10

Alfredo Alietti  
 Alfredo Agustoni  
 Alberto Bordi  
 Vasco Errani  
 Andrea Fama  
 Giovanna Gianturco  
 Antonio Golini  
 Maurizio Guaitoli  
 Anna Italia  
 Valeria Lai



*libertàcivili* 6/10

Alberto Bordi  
 Piero Alberto Capotosti  
 Klodiana Çuka  
 Andrea De Martino  
 Antonio Golini  
 Marco Lombardi  
 Manuela Lo Prejato  
 Antonio Marzano  
 Massimiliano Monnanni  
 Mario Morcone  
 Gabriele Natalizia  
 Piero Raimondi  
 Giovanni Giulio Valtolina  
 Marco Villani

**Le interviste**

Marou Amadou  
 Howard Duncan  
 Franco Frattini  
 Demetrios  
 Papademetriou



*libertàcivili* 1/11

Maurizio Ambrosini  
Elena Besozzi  
Gian Carlo Blangiardo  
Guida Gilardoni  
Graziella Giovannini  
Antonio Golini  
Gaia Peruzzi  
Angela Pria  
Stefania Rimoldi  
Maria Virginia Rizzo  
Maria Assunta Rosa  
Mariagrazia Santagati  
Milena Santerini  
Mohamed A. Tailmoun  
Giovanni Giulio Valtolina

**Le interviste**  
Erri De Luca



*libertàcivili* 2/11

Paula Baudet Vivanco  
Marinella Belluati  
Alberto Bordi  
Emanuela Casti  
Andrea Fama  
Guida Gilardoni  
Anna Italia  
Marcello Maneri  
Anna Meli  
Mario Morcellini  
Angela Pria  
Enrico Pugliese  
Serenella Ravioli

Laura Zanfrini

**Le interviste**

Luca Artesi  
Antonello Folco Biagini  
Carmelo M. Bonnici  
Natale Forlani  
Andrea Segre



*libertàcivili* 3/11

Vincenzo Cesareo  
Enrico Cesarini  
Enzo Cheli  
Ennio Codini  
Andrea Fama  
Monia Gangarossa  
Antonio Golini  
Nelly Ippolito Macrina  
Angelo Malandrino  
Massimo Montanari  
Lara Olivetti  
Marco Omizzolo  
Nadan Petrovic  
Mariavittoria Pisani  
Angela Pria  
Gianfranco Ravasi  
Giuseppe Roma

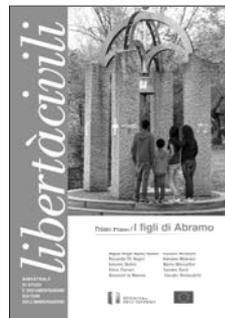
**Le interviste**  
Sonia Viale



*libertàcivili* 4/11

Attilio Balestrieri  
Corrado Beguinot  
Alberto Bordi  
Raffaele Bracalenti  
Alessia Damonte  
Andrea Fama  
Massimiliano Fiorucci  
Chiara Giaccardi  
Mario Giro  
Alfonso Molina  
Roberto Mongardini  
Ban Ki Moon  
Maria Paola Nanni  
Marco Omizzolo  
Franco Pittau  
Angela Pria  
Enzo Rossi  
Vincenzo Scotti  
Francesco Vecchio  
Luca Vitali  
Berna Yilmaz

**Le interviste**  
Graziano Delrio



*libertàcivili* 5/11

Miguel Angel Ayuso  
Guixot  
Valeria Benvenuti  
Maria Bombardieri  
Alberto Bordi  
Marco Bruno  
Paolo Cavana

Andrea Fama  
Alessandro Ferrari  
Silvio Ferrari  
Stefania Fragapane  
Antonio Golini  
Alessandro Iovino  
Giovanni la Manna  
Roberto Mazzola  
Enrico Melis  
Cesare Mirabelli  
Mario Morcellini  
Vincenzo Paglia  
Angela Pria  
Veronica Riniolo  
Annavittoria Sarli  
Sandra Sarti  
Claudio Siniscalchi

**Le interviste**  
Riccardo Di Segni  
Adnane Mokrani



*libertàcivili* 6/11

Valeria Benvenuti  
Vincenzo Cesareo  
Ennio Codini  
Giuseppe Del Ninno  
Andrea Fama  
Antonio Golini  
Roberto Leone  
Maria Paola Nanni  
Stefano Pelaggi  
Franco Pittau  
Maria Vittoria Pontieri  
Angela Pria  
Enrico Quintavalle  
Giuseppe Roma  
Francesca Serva  
Laura Zanfrini

**Le interviste**  
Gregorio Arena  
Otto Bitjoka  
Stefano Zamagni

2011

*libertàcivili*



*libertàcivili* 1/12

Gianluca Bascherini  
Alberto Bordi  
Antonello Ciervo  
Andrea Fama  
Nataschia Marchei  
Raffaele Miele  
Paolo Morozzo  
della Rocca  
Stefano Pelaggi  
Daniele Pellegrino  
Paolo Pomponio  
Angela Pria  
Luisa Prodi  
Andrea Romano

**Le interviste**  
Franco Ferrarotti



*libertàcivili* 2/12

Alfredo Alietti  
Stefania Aristei  
Laura Cicinelli  
Stefania Dall'Oglio  
Carlo Devillanova  
Flavio Felice  
Natale Forlani  
Oscar Gaspari  
Rodolfo Giorgetti  
Carlo Melegari  
Marco Omizzolo  
Mariavittoria Pisani  
Lorenzo Prencipe  
Angela Pria

Veronica Riniolo  
Giuseppe Roma  
Andrea Stuppini  
Maurizio Trabuio

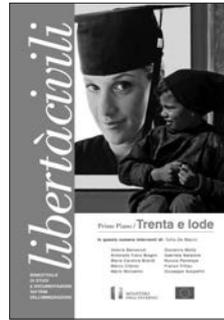
**Le interviste**  
Andrea Riccardi



*libertàcivili* 3/12

Costanza Bargellini  
Jonis Bascir  
Simona Bodo  
Chiara Bonasso  
Rita Calvo  
Sivana Cantù  
Gianni Capuzzi  
Ennio Codini  
Andrea Fama  
Antonio Lauritano  
Eugenio Marchina  
Silvia Mascheroni  
Maria Paola Nanni  
Angela Pria  
Giovanni Romeo  
Isaac Tesfaye  
Francesco Vecchio

**Le interviste**  
Giuseppe Mazza  
Ermanno Olmi  
Moni Ovadia



*libertàcivili* 4/12

Valeria Benvenuti  
Alberto Bordi  
Maria Carolina Brandi  
Antonella Cammisà  
Mattea Capelli  
Andrea Carteny  
Marco Cilento  
Delfina Licata  
Stefano Menon  
Mario Morcellini  
Giovanna Motta  
Giuseppe Motta  
Gabriele Natalizia  
Carla Pasquinelli  
Stefano Pelaggi  
Alessandro Pisticchia  
Franco Pittau  
Francesco Pongiluppi  
Maria Vittoria Pontieri  
Lino Posteraro  
Angela Pria  
Antonio Ricci  
Marco Rotelli  
Nino Sergi  
Isaac Tesfaye  
Gabriele Vargiu

**Le interviste**  
Antonello Folco Biagini  
Tullio De Mauro  
Giuseppe Scopelliti



*libertàcivili* 5/12

Ennio Codini

Carla Collicelli  
Marta Cordini  
Joshua Evangelista  
Antonio Golini  
Maurizio Mastrolembo  
Enrico Melis  
Maria Pangaro  
Maria Vittoria Pontieri  
Angela Pria  
Sandra Rainero  
Isaac Tesfaye

**Le interviste**  
Ilkka Laitinen  
Massimo Livi Bacci  
Stefano Manservigi  
Rodolfo Ronconi



*libertàcivili* 6/12

Valeria Bordi  
Antonella Cammisà  
Alessandra Camporota  
Centro studi  
e ricerche Idos  
Daniela Di Capua  
Antonella Dinacci  
Fabrizio Gallo  
Christopher Hein  
Paolo Iafrate  
Laurens Jolles  
Valeria Lai  
Francesco Margiotta  
Broglio  
Nadan Petrovic  
Franco Pittau  
Angela Pria  
Maria Grazia Profeta  
Sandra Sarti  
Rosetta Scotto Lavina

**Le interviste**  
Filippo Grandi

*“Gli immigrati in Italia costituiscono una componente essenziale della popolazione, come forza lavoro e anche fonte di energia vitale per una società che invecchia. L’ostilità nei confronti dell’immigrazione deve perciò essere considerata un rifiuto della realtà, frutto di ingiustificate paure troppo spesso alimentate nel dibattito pubblico. Il fenomeno immigratorio, che è inevitabile, deve essere perciò accompagnato da politiche adeguate, perché a coloro che vengono a lavorare in Italia sia attribuito il rispetto che meritano, nell’osservanza delle nostre leggi”*

*Giorgio Napolitano  
Messaggio in occasione  
della Giornata internazionale del migrante,  
18 dicembre 2012*

**NEL PROSSIMO NUMERO**

**Insieme**

Realizzato con il contributo del Fondo Europeo per l’Integrazione dei cittadini di Paesi terzi

**Libertà civili**

**BIMESTRALE  
DI STUDI  
E DOCUMENTAZIONE  
SUI TEMI  
DELL’IMMIGRAZIONE**