



FOUNDATION FOR EUROPEAN  
PROGRESSIVE STUDIES  
FONDATION EUROPÉENNE  
D'ÉTUDES PROGRESSISTES

*FONDAZIONE SOCIALISMO*

In collaborazione con



SANT'EGIDIO

# DI MURI E DI PONTI



Gennaro ACQUAVIVA  
Gerarta BALLO  
Luca CEFISI  
Hedwig GIUSTO  
Mario MARAZZITI  
Serena MENZIONE  
Ardit METANI  
Paolo MOROZZO DELLA  
ROCCA  
Francesca RIVABENE

**LINEE GUIDA DI UNA POLITICA  
PER L'ACCOGLIENZA E  
L'INCLUSIONE DEI MIGRANTI**





FOUNDATION FOR EUROPEAN  
PROGRESSIVE STUDIES  
FONDATION EUROPÉENNE  
D'ÉTUDES PROGRESSISTES



*FONDAZIONE SOCIALISMO*



In collaborazione con



SANT'EGIDIO

# **Di muri e di ponti**

**Linee guida per una politica  
dell'accoglienza e  
l'inclusione dei migranti**

Pubblicato da:

FEPS – Foundation for European Progressive Studies

Rue Montoyer 40 - 1000 Brussels, Belgio

Fondazione Socialismo

via di Santa Caterina da Siena 57 - 00186 Roma, Italia

Impaginazione e servizio editoriale: L'Erudita

Questo libro è pubblicato con il sostegno del Parlamento europeo

Copyright © 2019 Foundation for European Progressive Studies e Fondazione Socialismo

Questo libro non rappresenta le opinioni del Parlamento europeo, né quelle della FEPS e della Fondazione Socialismo, ma solo le opinioni dei rispettivi autori. La responsabilità della FEPS e della Fondazione Socialismo è limitata alla sua pubblicazione in quanto considerato degno di attenzione da parte del movimento progressista globale.

ISBN: 978-2-930769-28-8

## Indice

Presentazione <i>Hedwig Giusto (Foundation for European Progressive Studies - FEPS)</i>	7
Premessa <i>Gennaro Acquaviva (Fondazione Socialismo)</i>	11
Introduzione <i>Mario Marazziti (Comunità di Sant'Egidio)</i>	15
Governare l'integrazione: i valori in gioco e i conflitti in corso <i>Luca Cefisi</i>	24
Dalla separazione delle comunità alla comunità residenziale <i>Paolo Morozzo della Rocca</i>	75
Salvaguardare la regolarità del soggiorno e ridurre i fenomeni di irregolarità <i>Paolo Morozzo della Rocca</i>	93
L'inclusione nei sistemi nazionali di politiche abitative per i migranti <i>Ardit Metani</i>	159
L'inclusione nei sistemi nazionali di istruzione e formazione <i>Francesca Rivabene</i>	201

Non più immigrati ma cittadini: le generazioni successive <i>Gerarta Ballo</i>	236
Le competenze e le azioni dell'Unione europea in materia di inclusione sociale e integrazione dei migranti <i>Serena Menzione</i>	303
Autori	348

## **Presentazione**

Hedwig Giusto, *Senior Policy Advisor, Foundation for European Progressive Studies - FEPS*

Da ormai qualche anno, con toni sempre più accesi e virulenti, la questione delle migrazioni internazionali domina le pagine dei giornali, i programmi televisivi e i social media di mezza Europa. Nel corso della cosiddetta "crisi dei rifugiati", in Italia così come in diversi altri paesi europei si è passati, appena nell'arco di qualche mese, dalla disponibilità dell'accoglienza a un desiderio estremo di chiusura nei confronti del mondo esterno, dello straniero, dello sconosciuto che ha infettato, da Est a Ovest, molti paesi europei. Sembrano ormai un ricordo sbiadito quelle immagini commoventi delle folle di volontari alle stazioni di Vienna o Monaco pronte a offrire cibo e coperte ai migranti che avevano attraversato, spesso a piedi, la penisola balcanica o, ancora, delle navi delle ONG e dell'Operazione Mare Nostrum che soccorrevano i migranti alla deriva nel Mediterraneo a bordo di precari gommoni.

Il desiderio di chiusura che sta emergendo in contrapposizione a quella solidarietà, seppur in parte comprensibile e tutt'altro che circoscritto all'esperienza europea, si scontra con la realtà di un mondo sempre più globalizzato e interconnesso, in costante movimento.

Nella cacofonia di voci che spesso strumentalmente incitano alla chiusura dei porti, al respingimento dei migranti, alle accuse contro un'Europa che non avrebbe fatto abbastanza per sostenere l'Italia nel suo sforzo di accoglienza, e che in casi estremi crea profonde fratture sociali, si continua a perdere di vista il fatto che la mobilità, oltre a essere connotata nell'uomo, costituisce un elemento di crescita e progresso che ha contribuito allo sviluppo umano. In un contesto poi in cui i nuovi media azzerano le distanze e costituiscono una finestra continuamente aperta sul mondo, bisogno e desiderio di spostarsi alla ricerca di una vita più sicu-

ra, al riparo da conflitti, violenze e persecuzioni, o anche solo di un futuro migliore per se stessi e per i propri figli, diventano insopprimibili.

Pensare che alzando muri o chiudendo porti e confini, questa pulsione inarrestabile si plachi, che la questione migratoria miracolosamente scompaia dai radar europei o che sia possibile semplicemente scaricarne il peso su paesi già provati da disagio economico o conflitti è non solo moralmente discutibile, ma costituisce probabilmente un'illusione.

Ciò non significa che ci si possa permettere il lusso di un'accoglienza indiscriminata, che rischierebbe di mettere a dura prova la già precaria tenuta sociale dei paesi europei, ma che una gestione comune e ragionata dei flussi, in cooperazione con i paesi di origine e di transito, seppur complessa, costituisce probabilmente l'unico modo di far fronte, e nel rispetto dei diritti e della dignità umana, quello che deve essere considerato come un fenomeno strutturale e non passeggero della realtà contemporanea.

L'altro lato della medaglia è costituito dagli sforzi che devono essere fatti per agevolare l'integrazione dei migranti nei paesi di accoglienza. Sforzi che in Europa e nei paesi membri dell'Unione finora sono stati residuali rispetto a quelli volti a controllare le frontiere e impedire gli ingressi. Concepire e mettere in atto misure efficaci indirizzate all'integrazione e alla coesione sociale dei nuovi venuti nelle nostre società costituiscono un elemento determinante per fare in modo non solo che gli immigrati siano messi in grado di contribuire alla crescita economica, sociale e culturale dei paesi che li ospitano, ma per rassicurare quanti dai migranti si sentono minacciati.

La mancanza di un modello efficace e condiviso di integrazione, l'esistenza di tante buone (e cattive) pratiche nei diversi paesi europei, e la consapevolezza che sia opportuno e auspicabile che l'Unione europea si doti di standard e linee guida comuni sono alla base dell'idea della Foundation for European Progressive Studies (FEPS) e della Fondazione Socialismo di

intraprendere il lavoro poi raccolto in questo volume e portato avanti con la preziosa collaborazione della Comunità di Sant'Egidio, che è portatrice di una grande esperienza nel campo dell'accoglienza. Attraverso un'analisi delle politiche di integrazione messe in campo nei vari paesi europei in alcuni settori cruciali, quali le politiche abitative, l'istruzione o la cittadinanza, si è voluto compiere uno sforzo per individuare anelli deboli e punti di forza dei diversi sistemi presenti nell'UE al fine di elaborare alcune proposte che possano essere di ispirazione e di guida tanto per i policymaker italiani quanto per quelli europei.

Questo lavoro si colloca anche nel più ampio lavoro di riflessione, approfondimento e proposta che la FEPS compie nel campo delle politiche per l'immigrazione e che ha come chiave di volta l'idea che, per quanto complesso, sia possibile identificare delle politiche migratorie e di integrazione che siano al contempo efficaci e pragmatiche, rispettose dei diritti umani e della dignità di quanti accolgono e di quanti vengono accolti, e improntate alla solidarietà e ai valori progressisti.





## **Premessa**

Gennaro Acquaviva, *Presidente, Fondazione Socialismo*

L'introduzione al volume scritta da Mario Marazziti non avrebbe necessità di integrazioni perché a mio parere dà pienamente conto, con completezza ed ottima qualità di contenuti, degli obiettivi e del contenuto della nostra ricerca. Per parte mia, quindi, oltre a trasmettere un ringraziamento amichevole a tutti coloro che hanno collaborato così efficacemente alla sua realizzazione, posso limitarmi a richiamare brevemente l'attenzione dei lettori sulla ragione fondativa che ci ha spinto a perseguire questo serio lavoro di approfondimento e di proposta, che trova qui una prima stabilizzazione.

Noi della Fondazione Socialismo veniamo da un'esperienza cultural-politica che è quella del socialismo liberale, gradualista, solidaristico e riformatore costruito nel Novecento. L'abbiamo potuta realizzare, questa esperienza, nell'Italia complicata degli anni '70 e '80 del secolo scorso. Essa è risultata fortemente positiva, anche per nostro merito naturalmente: ma soprattutto perché allora fummo in grado di incamminarci su di una linea di presenza culturale e di impegno politico che si muoveva in costante sintonia con quanto veniva prodotto e praticato, contemporaneamente, dai nostri compagni europei del socialismo democratico.

Voglio aggiungere che eravamo arrivati a percorrere quella via di modernità politica e ideale, perché fummo allora in grado di appellarci serenamente ad una radice storico-ideologica spesso dimenticata nella vicenda del socialismo italiano ma che era stata parte fondante delle sue origini ottocentesche: quelle che portarono appunto alla costruzione del partito nazionale del socialismo italiano. Noi politicanti, infatti, tendiamo spesso a dimenticare che in Italia il movimento socialista delle origini (come quello cattolico, del resto), prima di farsi partito sul finire dell'Ottocento, nasce, vive, trova le radici profonde della sua ragion d'essere nella base comunitaria della Nazione italiana,

all'ombra dei campanili e nella vita sociale, primordiale e dispersa, degli uomini e delle donne di quel tempo difficile. Ben prima di farsi partito, infatti, i movimenti di liberazione umana e di riscatto sociale costruiti dai socialisti e dai cattolici – le leghe di solidarietà e di assistenza, le multiformi opere cooperative, le rappresentanze sindacali – si riconobbero e si identificarono in una comunità capace di saldarsi allora – pur se separatamente ed anche in contrasto tra loro – con i campanili e le torri civiche dei loro comuni. Questi furono i simboli di cittadinanza primordiale, gli strumenti capaci di essere cornice delle prime forme di rappresentanza del nostro popolo: ripeto, sia per i cattolici che per i socialisti.

Parte quindi da qui, da queste ragioni primordiali, il nostro desiderio di realizzare con la Comunità di Sant'Egidio – cioè insieme a chi, assai prima di noi, ma mosso da principi assai simili ai nostri, ha dimostrato di essere capace di costruire su questi temi un'esperienza altamente positiva – una ricerca che vuole essere di servizio a coloro che intendono realizzare una saggia ed equilibrata politica di integrazione: in particolare rispetto ai flussi migratori: un problema che tocca tutta l'Europa ma che è centrale nella crisi dell'Italia.

Io ritengo infatti che la condizione di crisi del nostro Paese e del suo popolo sia oggi, almeno per buona parte, crisi di identità collettiva. Siamo infatti una società troppo frammentata, rancorosa, incattivita, dispersa. Da una condizione di questa natura se ne può uscire solo guardando al futuro, con serenità e speranza. Bisogna farlo, naturalmente, lavorando insieme agli altri italiani, perché è solo così che si possono ricercare linee su cui tornare a costruire esperienza ed identità di popolo. E dobbiamo farlo partendo dalla realtà della vita vera in cui siamo inseriti: senza illuderci che la globalizzazione egoistica che ci ha investito o l'idealità di una multiculturalità astratta, ci possano sostenere efficacemente nel risolverli.

Per queste ragioni c'è bisogno di stare accanto ed aiutare la politica, e soprattutto una politica di governo: perché è solo aiu-

tandola fortemente che tutti possiamo sperare che essa possa tornare ad essere saggia, equilibrata e soprattutto non egoistica. Tra i tanti paradossi infatti che girano nel nostro confronto pubblico (non a caso anche e soprattutto in riferimento all'indispensabile opera di integrazione) questo tema della politica che si fa egoistica e rancorosa è appunto un paradosso nel paradosso. La radice della stessa parola "politica" è infatti polis: la città, lo stare insieme, il fare comunità; l'essere soci e compagni di vita. Anche perché la vita è comunque un rischio e stare insieme ci rende tutti più forti e più saggi.

Per questo puntiamo all'integrazione. Per questo vogliamo contribuire, per quello che possiamo, a farla seriamente, criticamente, positivamente.

L'identità che si fa cristallizzazione e dunque respinge l'altro rischia di diventare fortezza, deleterio esclusivismo da popolo schiavo. Noi italiani abbiamo una buona parola che identifica questo concetto nella nostra bella lingua: "incontro": "in"- andare verso; "contro" – perché l'altro è sì identico a te ma anche diverso da te.

Grazie ancora a chi ha sostenuto e finanziato la ricerca ed ha curato questa pubblicazione. E grazie soprattutto a chi l'ha costruita. Auguri a chi vorrà utilizzarla per rendere più vera e degna di essere vissuta la nostra vita comune. Buona lettura a tutti.



## Introduzione

Mario Marazziti, *Comunità di Sant'Egidio*

Il tema delle migrazioni è questione né da poco, né contingente. Né, tantomeno, è una questione emergenziale, come il dibattito pubblico, da qualche tempo, è incline a far pensare.

Un anno fa le persone tutelate dall'UNHCR costrette a una migrazione forzata hanno superato la cifra record di 71,4 milioni, di cui 39,4 milioni considerati "sfollati interni", internal displaced people. La maggior parte delle persone fa poca strada, come gli sfollati nel Kurdistan iracheno, quasi un milione solo per la campagna di riconquista di Mosul. 20 milioni sono i rifugiati internazionali e più di 3 milioni i richiedenti asilo in attesa di una risposta. Al netto di rientri e altri spostamenti di popolazione, per la Giornata mondiale delle migrazioni dall'agenzia ONU è stata diffusa la cifra prudenziale di 68,5 milioni in totale.

L'84 per cento di queste masse di uomini, donne, bambini è in paesi in via di sviluppo. Non nel mondo dell'affluenza, non nell'UE, interessata da meno del 10 per cento dell'intero flusso. 11 milioni, ma sul totale incidono per quasi la metà sono quelli che stanno in Turchia, 3,5 milioni, e gli sfollati interni in Ucraina, che, da soli, raggiungono 1,9 milioni, oltre a circa 500 mila emigrati in Russia.

I migranti di ogni tipo nel mondo, però, sono molti di più. Raggiungono la cifra di 258 milioni, per l'ONU, e la tendenza all'aumento è evidente. Dal 2000 a quest'anno si delinea un incremento del 49 per cento rispetto al 2000, quando erano 173 milioni. Insomma, non si tratta di un fenomeno temporaneo, estemporaneo, o che nel suo insieme può essere scalfito da decisioni di singoli paesi o provvedimenti emergenziali.

In maniera contraddittoria, però, quando più ragionevole apparirebbe un approccio integrato e d'insieme per governare un fenomeno che è epocale e strutturale, si è diffuso un discorso pubblico ora impressionistico, ora strumentale, quasi sempre di breve periodo e di breve visione, evidentemente inadeguato per

rispondere alle opportunità e agli innegabili problemi che questi spostamenti di popolazione rappresentano. Approcci emergenziali a fenomeni strutturali rischiano di allontanare le soluzioni, temporaneamente spostando più su un paese, su un'area, che su un'altra qualche difficoltà o le opportunità. Scontiamo tutti, in questa recente fase della storia europea, una visione semplificata che sposta sulle dinamiche migratorie larga parte delle difficoltà di politiche nazionali ed europee di adattamento alla globalizzazione, in non pochi casi con visioni impressionistiche o mitiche, disinteressate all'oggettività. E le accelerate trasformazioni nella comunicazione politica e nella costruzione del consenso, che pongono domande ancora irrisolte sui meccanismi di garanzia del voto basato sul consenso informato come chiave delle democrazie occidentali, rischiano di fare proprio del tema delle migrazioni la risposta univoca a tutte le questioni sociali e di uguaglianza/disuguaglianza delle società europee.

Per questo la ricerca della FEPS, con il contributo di Fondazione Socialismo e in collaborazione con la Comunità di Sant'Egidio, diventa uno strumento utile, perché si sforza di evitare le polarizzazioni del dibattito e consegna ai decisori politici, agli amministratori e a quanti si interessano con passione e competenza al tema dell'immigrazione uno strumento di lavoro documentato, aperto, alla ricerca delle soluzioni. Rispetto ad altre ricerche questa si caratterizza infatti per la sua concreta valenza propositiva, come dimostrano alcuni paragrafi a ciò espressamente dedicati e insolitamente corposi al termine di ogni capitolo. Un secondo pregio è quello di non partire da zero, ma di mettere in circolazione alcune delle pratiche migliori e delle esperienze di successo nel governo del fenomeno in alcuni ambiti territoriali, che potrebbero diventare strumenti utili anche in altre aree dell'UE e nelle politiche per un governo globale delle migrazioni, tanto nella situazione legislativa esistente che in una visione riformatrice.

Di norma infatti, i ricercatori autolimitano il proprio compito all'analisi critica della realtà rifuggendo funzioni programmatiche

e strategie di management, e così il decisore politico si trova a volte con un materiale di difficile utilizzo nei tempi stretti che un intenso lavoro politico e parlamentare mettono a disposizione per l'approfondimento; e in presenza di materiali che spesso risentono in origine di orientamenti culturali che a volte tengono in maggiore conto l'immediata comprensibilità e presa sull'opinione pubblica delle misure conseguenti, ma poco calcolando gli effetti di medio e lungo periodo sul piano della governance. Il merito di promotori e autori è dunque quello di avere costruito un'opera attenta a selezionare buone pratiche e a compararle, a segnalare lacune e contraddizioni disciplinari (a livello nazionale coma a livello europeo), e a ipotizzare itinerari regolamentativi efficaci – o anche limitatamente efficaci - facendone occasione per delineare altri possibili percorsi dentro una visione d'insieme, a un tempo realistica e non rassegnata, ambiziosa, per l'Europa, i suoi Stati membri e le comunità territoriali che ne fanno parte.

Esistono visioni che orientano la politica, così come esistono fotografie particolari che, a partire da singole questioni, ricompongono una a una il quadro complessivo evitando semplificazioni e troppo rigide geometrie. E questo diventa materiale utile, a volte importante, per i decisori politici e per quanti possono interagire, culturalmente e politicamente con le angolazioni diverse qui offerte.

Gli autori muovono dalla convinzione che la società dell'immigrazione, esito di costanti anche se mutevoli flussi migratori, non sia solo un dato di realtà, ma anche un processo da governare col quale forse il “Vecchio Continente” può darsi un futuro diverso dal declino dovuto al mare aperto del multilateralismo, della rivoluzione tecnologica e dell'autunno e inverno demografico europeo.

Difficile poter condividere, al netto di usi e visioni ideologiche, la visione – troppo ingenua o troppo maliziosa – che attribuisce alle migrazioni la responsabilità unificante e la spiegazione univoca di cambiamenti epocali e di tutte le contraddizioni delle democrazie



occidentali ed europee alla presa con il cambiamento e in tempi di crescita limitata. Cambiamento delle città e dell'equilibrio tra città, campagne e aree interne, cambiamento nella tenuta dei ruoli sociali, dei modelli di convivenza sociale, già sottoposti alle prove dell'inarrestabile – e sovranazionale – tecno-rivoluzione, del sostituirsi delle connessioni ai legami, della individualizzazione e frammentazione sociale e della contrazione dei corpi intermedi, dell'imporsi di nuove disegualianze, della crisi delle classi medie, della trasformazione e della perdita di potere contrattuale della forza-lavoro tradizionale. Cambiamento nei sistemi di welfare in affanno, in un contesto di prolungato rovesciamento della piramide demografica europea.

Nella “società liquida”, piuttosto, verrebbe da dire, gli immigrati potrebbero essere parte della soluzione, a condizione di saper valorizzare quelle capacità di inclusione sociale e culturale che, sia pure tra molte contraddizioni, costituiscono un tratto caratterizzante ed irrinunciabile del modello sociale europeo uscito vincente dai totalitarismi del '900.

Le costituzioni democratiche europee e la Carta dei diritti fondamentali dell'UE sono nate all'interno di un concetto di “democrazia inclusiva” e contagiosa per attrazione. È questo che è in difficoltà nella congiuntura presente, che poco appare in linea con la specificità europea di uno spessore “umanistico” che si è accompagnato al consolidamento democratico, in sintonia con le storie e le diversità culturali che da millenni attraversano il continente.

Per questo un capitolo strategico, oltre che per la valorizzazione dell'immigrazione, per il rafforzamento di un efficace modello di coesione sociale, è quello riguardante i percorsi di cittadinanza delle generazioni nate o cresciute in Europa. Del tema si occupano sia Francesca Rivabene, con riguardo alla capacità di inclusione e di educazione alla cittadinanza dei sistemi di istruzione, sia Gerarta Zheji Ballo, che sottolinea l'utilità di percorsi di educazione attiva alla cittadinanza che coinvolgano i giovani residenti, a prescindere dal possesso o

meno dello status civitatis, come nell'esperienza italiana del "servizio civile".

Luca Cefisi, Ardit Metani e Paolo Morozzo della Rocca affrontano i temi delle politiche territoriale e abitative. Cattiva prova infatti rischiano di dare sia le politiche che lasciano alla sola spontaneità del mercato gli assetti urbanistici e le nuove aggregazioni sociali, con un alto rischio di segregazione e di modello "a isole", per raggruppamenti etnici, sia quelle che pongono ostacoli all'accesso alla casa fino alla discriminazione e alla conflittualità urbana "anti-invasione". E diventano invece necessarie strategie di mediazione sociale e culturale, nonché di prevenzione della marginalità e della devianza, di breve e lungo periodo. Tutte le statistiche giudiziarie, infatti, per tutto il XX e XXI secolo, in Europa e fuori, mostrano che il tasso di devianza non è mai correlato alla nazionalità, ma alla marginalità sociale, con riferimento sia a vecchi che a nuovi cittadini, a immigrati e vecchi residenti. E con l'aumentare dell'inclusione e dell'integrazione sociale si riduce il tasso di devianza. In Italia, anche oggi, immigrati regolari e cittadini italiani mostrano lo stesso tasso di "criminosità", che, anzi, è lievemente più basso per gli immigrati regolari. Per questo, nella presente ricerca una particolare attenzione è stata data alle politiche europee volte a promuovere l'integrazione (si rinvia al riguardo, alle considerazioni svolte da Luca Cefisi e da Serena Menzione). È una parola chiave che si rende viva nelle comunità territoriali, le quali dimostrano al riguardo capacità di realizzazione, sensibilità e impegno tra loro molto diversificate. È pertanto sembrato opportuno agli autori della ricerca suggerire una maggiore quota parte di cofinanziamenti che l'Unione europea potrebbe destinare direttamente ai territori, invece di delegare agli Stati membri la proceduralizzazione delle procedure selettive, in modo da aumentare le possibilità di valorizzazione di politiche territoriali particolarmente virtuose.

Anche se in concreto dinamiche di integrazione (basti pensare ai processi di apprendimento della lingua e della cultura del

paese ospitante) si instaurano sin dall'arrivo sul territorio, regolare o irregolare che sia, è indubbio che la buona integrazione implica sempre anche la regolarità del soggiorno, che dunque va sostenuta – e non scoraggiata – al fine di evitare fenomeni di scivolamento collettivo verso l'irregolarità. I percorsi disciplinari per realizzare questo obiettivo sono analizzati da Paolo Morozzo della Rocca, evidenziando come essi non consistono in formule di generica accondiscendenza o tolleranza ma richiedono una valutazione realistica dei requisiti di integrazione in società del lavoro sempre più flessibile, nella quale dunque non è detto che essi debbano coincidere con la stabilità del rapporto di impiego. Appare anacronistico – e alla fine controproducente – il riferimento rigido all'esperienza di lavoro continuativa e “ininterrotta” come criterio dirimente, quando questo appare sempre meno diffuso anche tra i cittadini europei non immigrati.

Appare ragionevole, piuttosto, riconoscere il valore delle reti di inclusione sociale e assecondarne le legittime risposte dei diretti interessati ai momenti di crisi economica e lavorativa, anche per non perdere investimenti collettivi e sociali nella stabilizzazione e integrazione di immigrati in momenti di crisi.

Andrebbe dunque incoraggiata la circolarità, in entrata e in uscita dei flussi migratori, riducendone la portata drammatica ed evitando un'eccessiva rigidità normativa che incatena lo straniero al paese di immigrazione a causa dell'incertezza sulla possibilità di tornarvi nel caso in cui decida, per diverse ragioni, di interrompere il progetto migratorio senza rinunciarvi definitivamente o di trasferirsi per un periodo in un diverso paese.

La legislazione in materia – o quella in discussione – appare prevalentemente troppo rigida e non di rado disfunzionale agli stessi obiettivi di sicurezza e coesione sociale, perché conduce inevitabilmente ad acuire i fenomeni di irregolarità del soggiorno, i quali a loro volta esigono l'adozione di sanatorie temporanee, la cui preferibile alternativa è senz'altro costituita da procedimenti di regolarizzazione individuale. La ricerca si sofferma su entram-

bi i meccanismi traendo dall'esame comparato delle azioni realizzate nei singoli paesi utili indicazioni anche per il futuro.

La ricerca non ignora la necessità di rendere più efficiente l'altra parte, da alcuni ritenuta impietosa ma inevitabile, della politica della regolarità del soggiorno: quella costituita dalle procedure di rimpatrio.

L'efficacia di queste procedure è qui descritta come inversamente proporzionale all'ampiezza della platea interessata. Politiche che conservano e incentivano la regolarità del soggiorno – diverse dunque da quelle oggi messe in atto in molti paesi – potrebbero infatti dedicarsi assai più selettivamente ed efficacemente anche al rimpatrio degli irregolari.

Sembra inoltre essere rimasta a un mero stato di "buone intenzioni", soprattutto in alcuni paesi dell'Unione, la gradualità delle procedure di rimpatrio pur in parte configurata dalla direttiva n.115 del 2008, mentre rimane scarsissima la propensione delle persone in posizione irregolare ad aderire a progetti di rimpatrio volontario. Alcune analisi e proposte degli autori potrebbero dunque essere utilmente riprese per attenuare le disfunzionalità del sistema, sdrammatizzando l'esecuzione delle espulsioni dei soggetti "non pericolosi" e introducendo meccanismi di garanzia compatibili con la funzionalità dei procedimenti.

Buoni progressi si registrano invece nella raccolta dei dati che consentono l'identificazione e il rintraccio degli stranieri irregolarmente soggiornanti. E la cooperazione con i paesi di origine, al fine di rinforzare e rendere più affidabili i sistemi di stato civile, sta già dando utili contributi anche alle politiche migratorie (sia ai fini dell'identificazione sia ai fini del migliore accesso degli interessati alle procedure di ricongiungimento familiare).

Una buona politica dell'immigrazione legale, che coincide anche con un fabbisogno dichiarato di molti paesi europei – capace di contrastare efficacemente l'irregolarità dei flussi di ingresso – presuppone infine l'apertura di vie di ingresso legali e sicure, sia con riguardo alle migrazioni forzate che a quelle cosiddette economiche. Si tratta di una categorizzazione utiliz-

zata in maniera diffusa nel dibattito pubblico, anche se la realtà presenta molti livelli di sovrapposizione – basti pensare al mix di illegalità e violenza diffusa e desertificazione, debolezza statuale, basso livello di certezza del diritto e della sicurezza, controllo non statale di territori anche in assenza di conflitti ufficiali. Anche se si tratta di categorizzazioni che sacrificano alla logica binaria molta parte di una più articolata e fedele comprensione della realtà, in questa sede è una distinzione che però è stata accettata per sottolineare utilmente le azioni messe in atto e quelle qui auspiccate dagli autori della ricerca.

Un elemento importante è che è sottoposto ai decisori politici e agli operatori è un dato eclatante, ma scomparso dal dibattito pubblico, che pone interrogativi importanti.

Il fatto che un numero significativo tra le vittime dei trafficanti che hanno perso la vita nel Mediterraneo sia costituita da profughi meritevoli di protezione internazionale costituisce un elemento inquietante non compatibile con la natura stessa delle democrazie europee. Mette in evidenza la paradossale falla del sistema europeo della protezione internazionale, per la cui attivazione è necessario presentarsi a una frontiera esterna dell'Unione europea, dove però si può arrivare solo come turisti – dissimulando quindi il proprio bisogno di protezione – oppure come clandestini.

Sin dal 2016 il progetto di apertura di “Corridoi umanitari” promosso, a leggi e regolamenti vigenti, in diversi paesi europei dalla Comunità di Sant'Egidio, in collaborazione con le Chiese evangeliche e con la Caritas, si propone non solo come buona pratica di accoglienza dei profughi, ma anche e soprattutto come proposta di una futura politica europea di trasferimento sicuro e d'ingresso legale per motivi d'asilo e, per l'Italia, come modello efficace di integrazione e coinvolgimento della società civile. Tale modello potrebbe forse essere positivamente esteso anche alle migrazioni cosiddette economiche, a beneficio di quanti dispongano nel paese di destinazione di un legame sociale positivo e significativo costituito ad esempio da familiari già pienamente

inseriti o da altre reti sociali in grado di sostenerne l'integrazione. Un passo ulteriore, confortato da queste buone pratiche, potrebbe essere quello di un sistema di asilo e protezione internazionale che anticipi dall'altra parte del Mediterraneo e nei grandi luoghi di transito delle migrazioni l'avvio della verifica sostanziale delle storie personali, delle reti familiari e sociali esistenti già nei diversi paesi europei, accrescendo sicurezza preventiva e recuperando la normalità nelle forme del viaggio e negli ingressi, a scapito del traffico internazionale.

Per una risposta strutturale alle migrazioni occorrerà un'azione coordinata e integrata, perché non ci sono misure unilaterali che non abbiano conseguenze su altri paesi. E i paesi che per primi sapranno cooperare nella gestione dei flussi migratori, auspicabilmente prima o poi tutta l'UE, su base volontaria e per attrazione, verosimilmente potranno trarre proprio dai flussi migratori anche più vantaggi interni e internazionali.

Il futuro delle politiche migratorie dovrà confidare anche nella capacità di programmare flussi di ingresso legale le cui dimensioni costituiscano base sufficiente per un'efficace cooperazione con i governi dai paesi di origine, chiamati a collaborare nel processo di regolarizzazione dei flussi, scoraggiando il ricorso ai canali illegali. Questa ricerca potrebbe aiutare a fare qualche passo in avanti nelle giuste direzioni.

## **Governare l'integrazione: i valori in gioco e i conflitti in corso**

Luca Cefisi

*Contro il catastrofismo dei populistici e la retorica dei muri e dei porti chiusi, l'immigrazione si può e si deve governare. Senza paura, e soprattutto senza mettere in discussione, con il pretesto dell'emergenza, la qualità delle nostre democrazie. Se c'è un senso nel parlare di identità e stile di vita europei, esso è tutto nel difendere e promuovere un'idea ampia e plurale di Europa. I diritti degli immigrati sono, semplicemente, una parte del sistema di diritti di cui tutti godiamo.*

Il dibattito politico in Europa, oggi nel 2019, sembra fortemente condizionato dall'immigrazione: questione che appare in grado di mobilitare ampie fasce di elettorato e di spostare consensi significativi. Nel giro di pochi anni, è emersa con vigore una tendenza, che per comodità di esposizione definiamo qui "populista", che pure non è riducibile *tout court* ai partiti xenofobi di estrema destra, sino a poco tempo fa più o meno marginali. Questi partiti, dall'AfD tedesco al FN francese al SD svedese ad alcuni partiti italiani, sono senz'altro il volto eclatante e minaccioso del nuovo populismo europeo, e la riemersione di qualcosa che pre-esiste, nelle pieghe della società, alla sua eventuale organizzazione politica, un "Ur-fascismo"<sup>1</sup>. Eppure, **il nuovo populismo non si esaurisce in un fenomeno esplicitamente di estrema destra**, ma assume anche connotati più sfuggenti e ambigui, che gli hanno permesso di far breccia nell'elettorato progressista, e persino, talvolta, nei programmi e nelle dichiarazioni ufficiali dei partiti progressisti. Uno sviluppo che potrebbe essere stato stimolato anche da una frustrante percezione di assenza di alternative, una reazione cioè alle delusioni della crisi economica che ha eroso quel "consenso libe-

rale" che aveva unito comunque le principali forze politiche europee, specialmente dopo la caduta dei regimi comunisti, e pur con diversi accenti e interpretazioni, sulla priorità dei diritti umani, il rispetto delle minoranze, la connessione naturale tra democrazia ed economia di mercato, il pluralismo culturale; un consenso così saldo, almeno tra i gruppi dirigenti, che potrebbe essere stato sordo alle ragioni di disagio, stimolando, paradossalmente, forme di contestazione radicale<sup>2</sup>. Del resto, è insita nel discorso populista la rivendicazione di interessi popolari non ben riconosciuti dalle forze di sinistra che dovrebbero rappresentarli, anche con una polemica contro le *élites*, epiteto *pas-se-partout* per additare in senso ampio non solo i ceti dominanti e privilegiati, ma anche intellettuali e tecnici, e che ricomprende persino una certa diffidenza verso la competenza e il successo individuale. È anche sicuramente significativo che i nuovi populistici di vario genere siano abbastanza unanimi nel vedere nell'immigrazione un fenomeno che minacci direttamente certi specifici tratti identitari dei popoli, e nel diffidare, come minimo, dell'Unione europea, che sottrarrebbe loro "sovranità", con una connessione intuitiva tra xenofobia e avversione all'Unione europea.

Pur mantenendo una necessaria vigilanza contro le emergenze di fascismo, razzismo, antisemitismo, islamofobia, non appare saggio liquidare senza una discussione gli argomenti che invocano la chiusura delle frontiere, né conviene assumere una posizione meramente difensiva di fronte alla pur virulenta offensiva xenofoba in atto. L'idea progressista di una democrazia inclusiva e aperta al mondo, che riconosca diritti e opportunità nel rispetto delle differenze di chi viva entro i suoi confini, ma in certi casi anche al di fuori di essi, ha una sua forza propria, bel al di là dei limiti mostrati dopo il 2008 da un liberalismo più o meno benpensante, e rimane una solida base che possiamo rivendicare positivamente: facendo appello non solo e non tanto ai militanti, ma a chiunque, cittadino, operatore sociale o economico, lavoratore, abbia a cuore la qualità e la forza delle



nostre democrazie. È di questo infatti che si tratta: la questione dei migranti ci pare un banco di prova democratico che investe questioni più ampie del semplice controllo dei flussi. Una cartina di tornasole che funziona non solo per la sfera politica, ma anche per l'etica pubblica, la natura stessa della cittadinanza e dell'identità, e persino la religione, che viene sovente chiamata a marciare sotto le bandiere di una pretesa difesa dell'identità.

### *Confini chiusi e confini aperti*

Si tratta allora, in primo luogo, di esaminare le opposte argomentazioni di chi sostenga le due visioni che per convenzione sono definite come **dei "confini aperti" e dei "confini chiusi"**, riconoscendo tranquillamente che gli argomenti a favore della seconda non sono automaticamente liquidabili invocando una messa in fuori gioco per patente o implicita xenofobia (ripetiamo: xenofobia che occorre sempre saper individuare e combattere), ma che richiedono una discussione, ed eventualmente una confutazione attenta. A scanso di equivoci, non si intende con queste espressioni convenzionali limitarci alla polemica sui confini: anzi, qui si intende proprio contestare come il dibattito sull'immigrazione talvolta descriva una sorta di eterno presente dove gli immigrati sono perennemente considerati dei "nuovi arrivati", come se la presenza di ampie comunità straniere residenti nelle società europee sia un fatto provvisorio, ancora da accettare psicologicamente, e persino reversibile. Con "confini aperti" e "chiusi" si intende qui un approccio generale, di tipo inclusivo o esclusivo, che ci dovrebbe permettere di uscire dall'urgenza della polemica propagandistica, per poggiare le scelte di governo su una solida base di razionalità e di coerenza intellettuale<sup>3</sup>.

### *Argomenti per la chiusura*

Gli argomenti per i "confini chiusi" sembrano essere di due tipi: alcuni sono essenzialmente utilitaristici, e possono essere sottoposti a critica proprio riguardo alla loro efficacia, altri invece

sollevano problemi più complessi. Tra questi ultimi, uno di quelli più suggestivi, sul piano emotivo oltre che razionale, è quello della conservazione della cultura e dell'identità nazionali: un valore certamente degno di riconoscimento. Eppure proprio qui emerge come non sia scontata la definizione stessa di cultura e identità nazionale, e, di conseguenza, che cosa davvero possa minacciarle. Pare evidente che la cultura di una nazione, che si intenda la cultura alta o il complesso degli usi e costumi, e persino le norme e le leggi, muti continuamente, e in maniera significativa nel tempo, anche indipendentemente dall'eventuale influenza degli immigrati. Il principale rischio è quello di una definizione molto ideologica e arbitraria di cultura nazionale, che serva più a escludere che a definire in positivo una serie di valori, e che potrebbe avere l'effetto di fossilizzare l'identità attorno a mere idiosincrasie. Se i cittadini hanno sicuramente interesse e diritto a mantenere una continuità culturale in cui riconoscersi, non appare chiaro come si possano soffocare i cambiamenti espressione della dimensione vitale delle società, cambiamenti che possono essere del tutto endogeni, o giungere per via indiretta, semplicemente attraverso la comunicazione, l'imitazione e il confronto, com'è sempre avvenuto nella Storia. La legittima ricerca di un campo valoriale comune può rivelarsi una trappola: è quello che sembra essere avvenuto in Germania, con il **dibattito sulla *Leitkultur*** (la definizione di una "cultura guida"), che risulta scaturito dalle controverse tesi del sociologo tedesco di origine siriana Bassam Tibi<sup>4</sup>, a cui si deve una denuncia del rischio che l'immigrazione provochi lo sviluppo di una società frazionata, soprattutto a causa dell'immigrazione musulmana, in gruppi non comunicanti tra loro, e non in grado quindi di unirsi sotto l'egida di una *Leitkultur* europea fondata sul rispetto dei diritti umani, laicità, libertà individuale. Ad oggi, però, l'impiego del termine *Leitkultur* sembra essere diventato una clava per definire un'identità tedesca assai stretta, escludente non solo gli immigrati, ma incapace di essere riconosciuta anche da molti tedeschi: il manifesto del partito AfD del 2018,

che invoca una *Deutsche Leitkultur* per una *Islamfreie Schulen*, con l'inquietante e non casuale parallelo con l'espressione *Judenfreie* di triste memoria, sembra aver posto una pietra tombale sulla praticabilità del concetto. Certo, si può ben dire che la questione sia stata scippata dagli estremisti, ma non per questo sia cestinabile. Si propone allora di esaminarla piuttosto alla luce della memorabile definizione di "patriottismo costituzionale" proposta da Jurgen Habermas<sup>5</sup>, che ha ben segnalato il rischio che la questione nazionale si scontri con l'eguaglianza repubblicana tra cittadini e con la giustizia sociale, quando questa, nella sua dimensione "prepolitica" collida con lo spirito universalistico dei diritti civili.

*Se non ci liberiamo delle diffuse rappresentazioni dello stato nazionale, se non ci sbarazziamo delle stampelle pre-politiche della nazionalità e della comunità di destino, allora non potremo mai proseguire, senza i gravami del passato, sulla via da lungo tempo intrapresa verso una società multiculturale, sulla via di uno stato federale regionale, ampiamente diversificato, con forti competenze federative, e soprattutto sulla via di un "super-stato" delle nazionalità: un'Europa unita. Un'identità che non si basi in primo luogo su un'autocomprensione repubblicana, un'autocomprensione di patriottismo costituzionale, entra in conflitto con le regole universalistiche della esistenza in comune di forme di vita conniventi con eguali diritti – essa urta anche contro il fatto che l'integrazione statale, oggi, si compie simultaneamente su tre livelli: il Land, la Repubblica Federale, e la Comunità europea<sup>6</sup>.*

Questa lunga citazione riassume in sé alcuni elementi risolutivi: appare utile ribadirla proprio essendo ben consapevoli del fatto che i sostenitori di una *Leitkultur* che in qualche modo preceda e si sottintenda alle norme costituzionali si sono dichiarati insoddisfatti della proposta di un **patriottismo costituzionale**<sup>7</sup>, considerato insufficiente a sostenere un esigente sistema di valori.

Qui siamo senz'altro a una scelta di campo: se i valori universali dei diritti umani, dell'eguaglianza giuridica tra cittadini, che permettono la convivenza tra diversi siano mere forme giuridiche, oppure robusti contenuti in grado di definire in maniera esauriente un'identità comune di individui che poi si esprimono culturalmente in maniera diversificata su altri piani della loro esistenza. Senza imporre la rinuncia a diverse identità culturali, ma chiarendo su quale piano queste possano convivere, accettarsi e riconoscersi reciprocamente, un patriottismo costituzionale può fondare una cultura condivisa evitando la pretesa nazionalistica di un primato culturale di difficile definizione ed ardua legittimazione<sup>8</sup>.

Un argomento più sofisticato per i "confini chiusi", ma che discende dalla discussione precedente, è che le democrazie liberali possano funzionare soltanto se i loro cittadini non solo condividono i valori democratici, ma sono disposti a mobilitarsi per sostenerli. Anche in questo caso, non è ben chiaro perché il rischio di un venir meno del senso civico debba provenire dagli immigrati; ben più clamorosi pericoli endogeni possono essere le mafie, e anche i risorgenti movimenti neofascisti che proprio contro i migranti si scagliano; nemmeno il terrorismo internazionale è riducibile al fenomeno migratorio, tutt'altro. Né appare chiaro quale debba essere il livello di omogeneità necessario per garantire la coesione democratica di una nazione: al contrario, la pretesa di definire in maniera intransigente la germanicità, l'italianità od ogni altra identità nazionale potrebbe risultare talmente escludente e deludente da sabotare l'eventuale mobilitazione a difesa di reali minacce alla democrazia. Sarebbe del resto difficile, sulla base di questo argomento, negare l'accesso a quegli immigrati che non presentino problematiche differenze culturali: e alla fine, quali sarebbero quelle differenze culturali che potrebbero davvero minacciare la coesione democratica? Il lettore potrebbe facilmente rispondere, sulla scorta di un'ampia e spesso virulente pamphlettistica, che non si possano ignorare le denunce a carico dell'Islam: di que-

sto si parlerà più avanti. Qui basterà ricordare che non viviamo in un eterno presente dove tutto è sempre nuovo e inquietante, e la presenza musulmana nelle società europee a seguito dell'immigrazione<sup>9</sup> esiste da molto tempo ormai. Dovrebbe quanto meno aver perso l'aura di esotismo e mistero. Vi è poi da menzionare l'argomento precipuamente sovranista: semplicemente, sarebbe inderogabile prerogativa di uno Stato decidere o no se ammettere immigrati. L'argomento è sovente proposto in maniera rozza, ma solleva temi seri, sull'autodeterminazione e la libertà di uno Stato di associarsi con determinati enti o individui, o di rifiutare di farlo. Eppure, anche ammettendo un diritto presuntivo all'esclusione degli stranieri, questo non solo appare sottoposto a criteri di ragionevolezza (repelle al senso morale comune, o dovrebbe repellere, il rifiuto di ammissione che diventa rifiuto di soccorso in mare...) ma deve entrare in relazione con altri diritti generali, quali appunto quello alla vita di un naufrago, alla protezione di sfollati e richiedenti asilo, al ricongiungimento familiare di chi sia già residente.

Qui il problema morale è emerso con forza durante la discussione sui "porti aperti o chiusi" in Italia, discussione che a un certo punto ha sembrato mettere tra parentesi, tra polemiche sulla collaborazione tra i diversi Stati europei e complesse disquisizioni di diritto marittimo, l'elemento essenziale: che delle persone stavano morendo in mare, che si trattava se salvarle o meno, e che:

*Per quanto chi non fa la sua parte sia odioso, e andrebbe punito, adesso la cosa grave è che qualcuno sta annegando. Se c'era un dovere di salvarlo nel caso in cui tutti avessero fatto la propria parte, c'è anche adesso<sup>10</sup>.*

Sicuramente cruciale è la definizione dei confini di una platea di cittadini che abbiano diritti e doveri comuni, che comporta l'inevitabile necessità di dividere questi dagli stranieri (che si presume partecipino dei diritti e dei doveri di un'altra comunità nazionale), anche perché una democrazia funzionante non può permettersi una base fluttuante e non definita. Il punto non è tanto

il diritto di uno Stato, in astratto, a definire i limiti di accesso alla cittadinanza, ma quando questa definizione diventi convincente e ci soddisfi come cittadini consapevoli e come persone morali. Una classica distinzione è quella che nell'Unione europea è stata compiuta tra diritti dei cittadini dei Paesi UE rispetto a quelli dei Paesi non-UE: una distinzione che ha un'evidente ragione pratica, dare un valore e un significato, anche in termini di vantaggi e diritti, alla costruzione europea e ai suoi diretti partecipanti, i cittadini dell'Unione. Questi ultimi hanno ricevuto per esempio il diritto di voto alle elezioni europee nel paese Ue di residenza, e quello alle elezioni locali su base universale. Ma i diritti dei residenti dei Paesi terzi tendono a convergere, per esempio nel caso di una graduale apertura al diritto di voto locale, indicando come la partecipazione alle unità democratiche cittadine o regionali possa avere una sua dimensione maggiormente legata alla residenza che alla cittadinanza. Anche i doveri tendono a convergere: in clima di forte allerta antiterrorismo, i controlli sui residenti non cittadini e quelli sui cittadini sono necessariamente identici (la sicurezza non dipende dal controllo dei soli immigrati). Un argomento che nel dibattito pubblico italiano è diventato familiare grazie allo slogan "aiutiamoli a casa loro" è quello del cosiddetto "cosmopolitismo indiretto", cioè l'idea che si possa sostituire una politica di accoglienza e integrazione degli immigrati con una di assistenza allo sviluppo, e che gli Stati più propensi a impegnarsi per un miglior ordine mondiale si mettono al sicuro dai presunti rischi dell'afflusso di immigrati. Questa distinzione tra accoglienza e aiuto esterno è però arbitraria: le politiche di cooperazione allo sviluppo creano condizioni nuove nel Paese ove si intervenga, che incentivano anche le migrazioni, attraverso il miglioramento delle comunicazioni, dell'istruzione, delle informazioni; la partecipazione dei migranti alla costruzione di relazioni tra il Paese d'origine e quello di accoglienza è un elemento necessario dello sviluppo, così come la creazione di reti economiche e di scambio tra i Paesi di partenza e di arrivo<sup>11</sup>. Inoltre, va combattuta la falsa percezione

che l'immigrazione in Europa sia sostenuta soltanto da "fattori di spinta", quindi dal bisogno degli immigrati di venire ai nostri confini, e non anche da "fattori di attrazione", cioè da una effettiva domanda di immigrati, che tende spontaneamente a essere soddisfatta, in modi legali o, se questo è impossibile, anche illegali, e risponde a bisogni della società di arrivo e non solo a quelli dei migranti stessi. È quello che emerge anche dall'esame di certe argomentazioni a favore dei confini chiusi che nel dibattito pubblico italiano si riassumono nello slogan "prima gli italiani" (ma ovviamente è applicabile dalla Lituania al Portogallo, secondo opportunità), e che parrebbe riguardare il nodo di una distribuzione dei benefici del welfare statale che privilegi i nazionali, specialmente in un'epoca di forti timori, non ingiustificati, di una riduzione dei servizi sociali. Una definizione dei diritti e delle condizioni di accesso ai servizi sociali sempre più condizionata a controlli e verifiche, come si è evoluta recentemente in molta parte d'Europa, ha messo in discussione anche l'accoglienza ai rifugiati, che pure sono per definizione soggetti deboli. In Danimarca, probabilmente per dare un segnale all'opinione pubblica, in una fase di crescente severità anche per i cittadini danesi percettori di aiuti, si sono poste condizioni economiche anche sull'accoglienza dei richiedenti asilo, prevedendo il sequestro di eventuali somme di denaro possedute dai rifugiati in accoglienza, decisione che non è passata inosservata, con polemiche a livello internazionale<sup>12</sup>, poiché appare contraddittorio cortocircuitare le condizioni economiche di un rifugiato, comunque rese precarie dalla fuga, con la sua necessità di protezione. Risulta comunque che dopo due anni di applicazione, la legge sia stata applicata pochissime volte, con confische di somme invero modeste<sup>13</sup>, confermando l'impressione di molti osservatori che si sia trattato alla fine di *Symbolpolitik*, un'azione simbolica verso gli elettori danesi preoccupati dalla riduzione dei servizi sociali, di scarso impatto pratico e con un costo sull'immagine del Paese. Si giunge qui alla questione più generale, se l'immigrazione danneggi in qualche modo i lavoratori e

i sistemi di protezione sociale. Qui, è semplice ricordare che gli immigrati contribuiscono al welfare perché i loro redditi sono egualmente sottoposti a tassazione, e questo non viene percepito solo se lo sguardo viene annebbiato dalla convinzione ideologica che gli immigrati siano un costo netto per la società di accoglienza<sup>14</sup>. Il punto più sensibile e a doppio taglio nel discriminare tra apertura e chiusura riguarda la concorrenza dei lavoratori stranieri, con i suoi benefici in termini di offerta e di riduzione dei costi, e i suoi rischi in termini di minaccia di posizioni acquisite da parte dei lavoratori nazionali, in particolare i meno qualificati e più fragili nel reagire ai cambiamenti. Rimane quanto meno dubbio che le soluzioni protezionistiche siano le più efficaci. Stigmatizzare l'immigrazione, in questo caso osservando mutamenti del mercato del lavoro e della produzione di ben più ampio respiro suona pretestuoso; in ogni caso, norme generali di tutela dei minimi salariali e altre forme di garanzia sembrano più efficaci della chiusura dei confini a nuovi lavoratori, chiusura che peraltro può ribaltarsi nell'aumento del lavoro clandestino e illegale, che minaccia le posizioni acquisite dei lavoratori nazionali ben più di un'apertura controllata. Alla questione dei costi si affianca quella dei rischi: è sicuramente la preoccupazione che apre un dilemma etico di rilievo, dopo che l'11 settembre 2001, e altre stragi ed attentati in Europa, hanno mostrato come l'esposizione al mondo esterno con le sue violenze e ingiustizie, sovente ben più aspre di quelle a cui siamo usi entro i nostri confini, comporti senza dubbio dei rischi, e quelli che espongono la vita di persone innocenti sono specialmente inaccettabili. Ciononostante, come si accennava sommariamente in precedenza, la sicurezza dal terrorismo non può identificarsi con la chiusura delle frontiere all'immigrazione: non sarebbe possibile, infatti, impedire l'infiltrazione di militanti fortemente motivati e in grado di spacciarsi per turisti o uomini d'affari, né, se necessario, di introdursi clandestinamente, essendo dotati dei mezzi finanziari e tecnici adeguati. Inoltre, dall'esame delle dinamiche dei recenti attentati in Europa emer-



ge la partecipazione di cittadini cosiddetti "di seconda generazione", discendenti di famiglie immigrate di religione islamica, che sembra supportare la preoccupazione, anch'essa già su accennata, di un'aggressività intrinseca dell'Islam e della sua incompatibilità con i valori democratici. Sempre in via preliminare, qui altri due argomenti, i più cogenti col tema securitario, che possono, in prima battuta, bilanciare tale preoccupazione: il primo, che **il carico principale della guerra al Daesh è stato sostenuto dagli arabi e dai musulmani**, ciò che smentisce una certa pubblicistica sulla guerra "contro l'Occidente", dato che per la massima parte la guerra dichiarata dal Daesh e dagli altri estremisti religiosi<sup>15</sup> è avvenuta (ed oggi in parte almeno conclusa con la sua sconfitta) su terre arabe<sup>16</sup>; il secondo, che le manifestazioni violente che emergono direttamente dalle nostre società potrebbero risalire non ad una "radicalizzazione dell'Islam", ma ad una "islamizzazione del radicalismo", secondo Olivier Roy<sup>17</sup>, ovvero la torsione di un disastro personale e della relativa pulsione di rivolta, che avviene non abbracciando la cultura musulmana, ma al contrario tagliando le radici culturali dei padri, per assumere una pretestuosa versione di islamismo che giustifichi pulsioni violente causate da problemi molto poco religiosi. Non si possono poi trascurare i casi di terrorismo, da Macerata a Christchurch a Utøya, che assumono l'immigrazione e la tolleranza a pretesto per sanguinose violenze. **Le cause e gli attori del terrore sono quindi trasversali, interni ed esterni ai confini, come dentro e fuori dai confini sono le forze che vi si oppongono. Il tema sicurezza è poi sovente declinato in termini di criminalità degli immigrati:** sembra sufficiente qui ricordare che appare impossibile disconnettere devianza e criminalità da un rapporto biunivoco con il fallimento dell'integrazione sociale; l'idea che politiche securitarie possano funzionare senza relazione con politiche di accoglienza e di integrazione non fa evidentemente i conti con la realtà delle cause economiche della criminalità, a partire dalla domanda massiccia di beni e servizi illegali quali droga e prostituzione, e

con l'effetto incentivante sulla criminalità della creazione di gruppi sociali isolati e discriminati (per esempio, in alcune parti d'Europa, appare evidente che la segregazione sociale a cui viene sottoposta la minoranza rom è assieme causa ed effetto di comportamenti devianti, in una spirale perversa).

In provvisoria conclusione, per gli argomenti a favore dei "confini chiusi", quello che rimane sullo sfondo è la rivendicazione di un realismo politico di tipo hobbesiano<sup>18</sup>: una moralità che si esprime solo in forza di un potere sovrano che possa imporla. Di conseguenza, il "sovranoismo" come criterio esclusivo ed escludente appare vuoto, nel suo tentativo di giustificarsi da sé, senza poggiare su altro che su sé stesso, attraverso la forza.

### *Gli argomenti per l'apertura dei confini*

Anche i sostenitori dei confini aperti hanno un ampio ventaglio di argomenti utilitaristici, anche se, con un neologismo che vuole significare un sentimentalismo ipocrita privo di consapevolezza pratica, questi ultimi sono frequentemente accusati di "buonismo" nel dibattito pubblico italiano (sebbene nuova, la parola ne richiama fortemente un'altra, "pietismo", rivolta a coloro che manifestavano disagio per la discriminazione degli ebrei dopo le leggi razziali del 1938)<sup>19</sup>. Invece, molte delle principali argomentazioni per i "confini aperti" vanno sottoposte al vaglio della loro effettiva utilità, esattamente come quelle dei sostenitori dei "confini chiusi". Chiudere i confini può produrre una serie di inefficienze economiche che comportano gravi costi: come tutti gli argomenti improntati all'utilità, questo non è mai valido in assoluto, ma solo definendo le circostanze e le condizioni della sua validità, ma intanto vediamo che l'argomento dell'apertura delle frontiere non ha necessariamente a che fare col sentimentalismo<sup>20</sup>. Gli argomenti più classici a favore dei benefici economici dell'immigrazione possono essere riassunti nel più razionale impiego delle risorse umane (laddove rifiutarsi di impiegare uno straniero costituisce uno spreco di talento analogo a quello di bandire le donne dal lavoro, e la difesa del lavo-

ro nazionale dagli stranieri non convince di più della difesa del lavoro maschile a costo di tenere le donne a casa), nella maggiore prospettiva di crescita delle economie aperte rispetto a quelle chiuse, nel feedback positivo, già menzionato, delle migrazioni anche sullo sviluppo economico dei Paesi di origine, nell'aumento relativo dei commerci e della domanda e offerta di prodotti.

Conta rilevare che nessuno Stato può davvero rinchiudersi nell'autosufficienza, e quindi nessun "sovranismismo" può veramente fare a meno delle interconnessioni e delle reti: di notizie, di merci, e intuitivamente e necessariamente, anche di persone<sup>21</sup>. Ci sono anche argomenti a favore di una limitazione dell'immigrazione non dal punto di vista dell'egoismo nazionale ma di quello della rivendicazione di una responsabilità internazionale comune: potrebbe essere legittimo assumere un atteggiamento dissuasivo nei confronti di Paesi che non sembrano interessarsi delle conseguenze ecologiche ed economiche globali di un mancato controllo delle nascite, né del mantenimento di sistemi socioeconomici ingiusti che spingono in massa i loro abitanti all'emigrazione. Anche qui abbiamo però un argomento a doppio taglio: dovrebbero scontare i migranti una sorta di punizione per le ingiustizie e gli errori dei loro governi? Certo un governo dittatoriale che provochi la fuga in esilio dei suoi oppositori troverebbe una ben assurda forma di opposizione se si chiudessero le frontiere a chi sfugge dalla tirannide, e ci sono voci da prendere sul serio che indicano nei profughi dai disastri ambientali e socioeconomici soggetti assimilabili ai richiedenti asilo per ragioni di libertà di opinione. Si potrebbe difendere la decisione di accettare la rinuncia a certi benefici economici dell'immigrazione in nome di certi principi (la tutela di indipendenza ed identità, essenzialmente): avremmo qui un rovesciamento dell'accusa precedente nei confronti dei difensori delle "frontiere aperte", non più "buonisti", ma piuttosto complici di cinici interessi economici. Il populismo più aggressivo riesce a far sintesi di queste accuse contraddittorie attraverso la denuncia di un

complotto tra i difensori dei diritti umani, come minimo "ipocriti", e oscuri interessi allo sfruttamento dei popoli, complotto che passa per le campagne contro George Soros<sup>22</sup> fino alla diffusione via social network di visioni complottiste paranoide come quella attorno al "piano Kalergy"<sup>23</sup>.

Tornando su un piano razionale, **i conflitti potenziali tra manodopera immigrata e locale sembrano meglio governabili estendendo agli immigrati i diritti riconosciuti agli indigeni, combattendo il lavoro nero e le altre forme di sfruttamento di lavoratori meno culturalmente attrezzati ai cambiamenti piuttosto che chiudendo le frontiere.** Gli interessi allo sfruttamento della manodopera immigrata non sono particolarmente oscuri, ma evidenti: essi si dispiegano quando sono i diritti sindacali e la trasparenza nei contratti di lavoro ad essere oscurati. Appare paradossale la contestazione contro gli immigrati quali autori e attori di una diminuzione dei diritti dei lavoratori nazionali, invece che riconoscere entrambi vittime di comuni meccanismi di sfruttamento: tanto paradossale che si regge solo mettendo in campo complotti e fantomatiche entità, per evitare la descrizione realistica delle condizioni di lavoro. Se, come detto, l'opzione per i confini aperti può essere rivendicata anche su base empirica, le ragioni ideali per le frontiere aperte, sembrano concentrarsi attorno alle preoccupazioni per il funzionamento della democrazia. Questo riguarda evidentemente le nostre aspettative sulla natura stessa delle nostre democrazie, se vogliamo pensarle come entità umanamente fallibili ma benigne. **L'accoglienza degli esuli, ad esempio, prima ancora che su dettati costituzionali e accordi internazionali, si fonda su posizioni morali abbastanza semplici e intuitive di solidarietà umana e di tutela del valore della vita e dell'incolumità che non possono che valere anche oltre i confini.** Inoltre, il diritto d'asilo previsto per esempio nella Costituzione italiana non si spiega senza tener presente la storia europea, i totalitarismi e una lunga vicenda di lotte per la libertà: i costituenti italiani erano stati in gran parte esuli. Un'assunzione di

responsabilità verso gli esuli appare come un elemento identitario per una democrazia che nasce da una lotta per la libertà, quindi un elemento costitutivo di un'identità fondata su un patriottismo costituzionale: non si tratta soltanto di un'eventuale benevolenza verso gli "altri", ma richiama le ragioni condivise di un "noi". Vale qui la pena ricordare che alcune polemiche spostano in maniera intellettualmente truffaldina l'attenzione dall'identità costituzionale verso altri piani: per esempio, quella sulla limitazione dei luoghi religiosi musulmani in nome di una vera o presunta discriminazione dei luoghi religiosi cristiani in certi Paesi a maggioranza musulmana. Non solo abbiamo qui una rappresentazione distorta della complessità dei Paesi cosiddetti "islamici", che peraltro in gran parte riconoscono adeguate libertà religiose, e un evidente equivoco sulla laicità delle nostre istituzioni, che rimanda al tema di una *Leitkultur* sottesa a (ma limitativa de) i diritti costituzionali: mentre quello che davvero appare cruciale è la libertà di culto, come di ogni altra libertà di espressione, quale tratto identitario che ci appartiene e ci definisce in quanto democratici e patrioti (costituzionali). Limitazioni arbitrarie all'espressione della fede islamica, quali la proibizione ad erigere minareti<sup>24</sup> escludono non solo gli immigrati, ma il numero crescente di cittadini che, piaccia o no, si riconoscono in quella fede. Ancora una volta, **diagnostichiamo una sorta di sindrome dell' "eterno presente"**<sup>25</sup> **nella lettura dell'immigrazione come evento eccezionale e reversibile, che falsa la percezione e l'auto-percezione di quello che siamo, come individui e come popoli.** Questi diversi elementi possono essere connessi in una teoria, che può essere definita accademicamente come "egualitarismo cosmopolitico"<sup>26</sup> ma che alla fine sottende semplicemente che tutti gli esseri umani siano meritevoli di considerazione e quindi di diritti -o, se si preferisce, che "siano stati creati uguali". Un'attenzione ai diritti delle persone in quanto tali non può che includere anche i diritti dei migranti la cui garanzia non può che imporre adeguate restrizioni alla pretesa "sovranista". Tra questi diritti,

potrebbe esservi quello di migliorare la propria posizione economica e sociale, in un mondo globalmente ingiusto, e questo persino portare a sostenere che nascere in un Paese più povero costituisca uno svantaggio che una democrazia ricca e sviluppata debba riconoscere e contribuire a limitare anche offrendo apertura di frontiere, nell'ambito di una assunzione di responsabilità globale. Questo appare coerente anche con un approccio progressista che rimanga critico verso l'economia di mercato e le ingiustizie del capitalismo globale, quando un governo dell'immigrazione aperto e inclusivo possa essere uno degli strumenti per contenerle ed equilibrarle. I populistici denunciano l'apparente convergenza tra quest'approccio e quello libertario ultraliberale, che proprio perché apologetico dell'economia di mercato e dell'assoluta prevalenza della libertà degli individui ad autodeterminarsi senza vincoli di sorta, potrebbe sostenere l'assoluta libertà degli immigrati a varcare i confini, assieme a quella dei residenti di invitarli liberamente senza riguardo per limitazioni di ordine etico o sociale. In effetti, però, la differenza tra i due approcci rimane sostanziale: quello cosmopolitico egualitario aspirando ad un governo collaborativo tra Stati, o alla creazione di entità sovranazionali, per governare l'economia di mercato, e quindi è tutt'altro che intenzionato ad abbandonare gli individui ad un'ipotetica autodeterminazione economica che sfugga al controllo dei governi e delle leggi.

#### *Ancora sul cosmopolitismo (con giudizio)*

Senza dubbio, il cosmopolitismo incontra, come ogni modello ideale, la necessità di definire i limiti della sua applicazione. A dispetto di certe accuse della propaganda neopopulista, virtualmente nessuno sostiene che occorra "far entrare tutti", e concedere indistintamente tutti i diritti a tutti: una modulazione graduale dei diritti di accesso al territorio, di accesso ai servizi sociali, di accesso alla cittadinanza si rende per forza di cose necessaria, e non è seriamente contestata dalla massima parte dei sostenitori dei "confini aperti". Una visione dei diritti di citta-

dinanza che faccia partecipi stranieri ed immigrati si basa alla fine sull'intuizione morale che quanto unisce gli esseri umani è più di quanto li divida per geografia e vicende storiche e politiche, e per questo si può parlare di egualitarismo secondo una visione umanistica che è comune alle grandi religioni tanto quanto alle visioni laiche liberali, progressiste e socialiste. Sussiste l'accusa (anche in certi circoli che si pretendono "di sinistra") al cosmopolitismo di essere indifferente ai diritti collettivi dei popoli o sia indifferente alle loro radici, di contro a un "internazionalismo" che allei le distinte individualità dei popoli: questo assume uno strano sapore rievocativo dei tempi dell'Unione Sovietica, quando si ostacolavano i blue-jeans o la musica jazz, **e del resto l'accusa di "cosmopolitismo" faceva parte dell'armamentario dei processi staliniani.**

Eppure, se noi condividiamo alcune idee semplici e fondamentali di quello che debba essere una democrazia: cioè che esistano dei diritti fondamentali che le nostre costituzioni e le nostre leggi riconoscono, ma che in qualche modo preesistono ad esse o che comunque sia legittimo rivendicare che vengano incorporati nelle leggi se già non lo sono; che nessuno debba essere sottoposto a trattamenti arbitrari; che le discriminazioni sulla base di genere, razza e così via non siano ammissibili, allora possiamo anche basare su questo un approccio critico alle leggi sull'immigrazione<sup>27</sup>.

Da questo punto di vista, i richiami alla sovranità e all'autodeterminazione, che hanno effettivamente anch'essi un richiamo alla democrazia, e che possano essere sollevati per fare scudo a norme discriminatorie o di chiusura dei confini, non sono però sufficienti: una seria critica morale infatti non si ferma alla legalità e legittimità di certe decisioni di un Parlamento o da un Governo, ma le sfida su un piano diverso, e ben più radicale. La storia recente è ricca di esempi che, a vari livelli, ci chiamano a una discussione etica che va oltre la riverenza per certe prerogative sovrane. L'esempio più clamoroso è quello delle Leggi di Norimberga sul sangue, l'onore, la cittadinanza nel Reich tede-

sco, ma anche le Leggi italiane per la difesa della razza del 1938. Si può dire che si tratti di casi limite, e che peraltro tali leggi, formalmente legittime anche se moralmente mostruose, vennero promulgate quando un'effettiva libertà di dibattito e di decisione era già stata di fatto soppressa, rendendo soltanto apparente l'esercizio di autodeterminazione dei popoli tedesco e italiano. Ma casi imbarazzanti possono essere menzionati anche in regimi democratici: dal *Chinese Exclusion Act* del 1882, che discriminava i cinesi tra gli immigrati negli Stati Uniti d'America, alle norme sulla cittadinanza che in molte nazioni a lungo hanno discriminato il diritto di trasmettere la cittadinanza per via materna rispetto a quella paterna<sup>28</sup>. Si tratta di esempi di leggi che confliggono con una visione, se non unanime, perlomeno largamente condivisa oggi sull'incompatibilità di certe discriminazioni con una democrazia efficace. Tornando all'epoca dei totalitarismi, le discriminazioni razziali si rifletterono anche in certe decisioni delle democrazie, tra tutte si può menzionare quella passata alla storia come "la barca è piena", con cui la Svizzera negli anni 40 limitò o rifiutò l'accesso ai profughi ebrei: decisione legale e democraticamente legittima, che oggi quasi nessun cittadino svizzero riconoscerebbe come giusta, e che costituisce una ragione di pubblica recriminazione e imbarazzo per la democrazia elvetica. Simili forme di chiusura verso i profughi ebrei si ebbero anche in altre democrazie<sup>29</sup>. Esaminare le scelte di *governance* dell'immigrazione dal punto di vista di criteri morali appare quindi non solo lecito ma anche opportuno, perché potrebbe prevenire scelte disastrose di cui potrebbe rimanere una memoria funesta per generazioni.

Un primo ambito di discussione può riguardare i diritti degli immigrati rispetto ai diritti dei cittadini a pieno titolo. Questo da un lato ci porta alla questione della cosiddetta "naturalizzazione", cioè dell'acquisizione della cittadinanza, ma dall'altro a quali diritti sia non solo giusto, ma anche eventualmente opportuno e conveniente garantire agli immigrati prima o in alternativa della cittadinanza. In primo luogo, osservando che la "natu-



ralizzazione" non ha molto di "naturale": non è un fenomeno biologico, ma una pratica politica e giuridica non scontata. Quando parliamo di minori, addirittura eventualmente nati nel Paese di immigrazione e non in quello dei genitori, si pone immediatamente il dovere dello Stato di garantirne la protezione da abusi o dal rischio di abbandono. Esiste poi un interesse a consolidare e persino incoraggiare quei legami sociali, culturali, psicologici che si possono sviluppare durante la crescita tra un minore immigrato e la comunità in cui cresce, proprio per le ragioni di tutela dell'identità e della coesione sociale che solleva chi denuncia i rischi dell'immigrazione: legami che si stabiliscono con l'educazione, l'integrazione, ed anche, in prospettiva, con l'accesso alla cittadinanza secondo una delle forme di *ius soli*. Non si intende qui entrare nel dibattito tra *ius soli* e *ius sanguinis*, se non per indicare che difficilmente i criteri legali di cittadinanza possono esaurire l'infinita variabilità delle storie di vita delle persone: le ragioni di identificazione e di affetto possono variare grandemente, nelle vite concrete dei migranti, dalla forte adesione nonostante tutto all'identità nazionale originaria, ad un più vago senso di appartenenza familiare e di memoria, o soltanto di nostalgia, fino invece al divorzio interiore consapevole con la propria provenienza, e l'adesione convinta ai valori e costumi della società di arrivo. Questo vale anche tanto dal punto di vista del Paese di emigrazione che di immigrazione: se appare corretto che un Paese di emigrazione si preoccupi di mantenere viva una connessione con i propri emigranti, prevedendo una cittadinanza per *ius sanguinis* anche ai discendenti all'estero di propri cittadini, eppure esiste un limite oltre il quale garantire la cittadinanza a persone il cui unico legame con le proprie origini è una vaga memoria dei propri antenati appare discutibile; la cittadinanza non sembra riducibile a un privilegio o un diritto di proprietà che si trasmetta lungo le generazioni senza essere accompagnato da un esercizio di partecipazione. Di converso, appare arduo negare la cittadinanza a chi partecipi direttamente alla vita sociale del Paese (veniamo qui agli immi-

grati adulti), per esempio pagando le tasse, ciò che richiama immediatamente alla memoria il vecchio motto dei coloni americani *No taxation without representation*: sebbene la contribuzione fiscale non sia un prerequisito necessario per la cittadinanza (non potendo escludere chi sia privo di capacità fiscale senza immaginare un'inquietante democrazia per censo), essa ci appare un elemento forte, anche se non esclusivo, di forte legittimazione ad esprimere la propria opinione sugli affari pubblici. Al fondo, la lunga storia dell'immigrazione africana, asiatica, latinoamericana in Europa ci appare come il principale argomento empirico a favore dello *ius soli* in qualche forma: proprio perché la presenza immigrata non è recente, e si articola oramai lungo più generazioni, è impensabile, senza che vi siano gravi conseguenze sulla tenuta della democrazia, immaginare una sottoclasse di non-cittadini la cui esclusione dai pieni diritti sia giustificata soltanto da un'origine straniera sempre più lontana nel tempo. Infine, è giusto tenere a mente che la dinamica delle migrazioni può essere ancora più complessa: potrebbe accadere che un minore straniero che riceva per *ius soli* la cittadinanza di un determinato Paese, migri poi in giovane età in un altro ancora, così che tutte le contraddizioni tra appartenenza di sangue e appartenenza di suolo già accennate si possono unire in una sola vicenda personale. Alla fine, quello che dovrebbe prevalere, rispetto a criteri astratti, dovrebbe essere la misura delle capacità che un immigrato abbia di prendere parte alla vita collettiva, e questa a sua volta non è semplicemente dato dalle singole virtù individuali del potenziale nuovo cittadino, ma in gran parte determinata dal livello di accoglienza e di integrazione che si è in grado di offrire, e cioè da quanto queste virtù possono essere valorizzate e fatte emergere. I limiti all'accesso alla cittadinanza dovrebbero essere giustificati: se appare ben giustificato quello della mancanza di precedenti penali (che pure dovrebbero essere perlomeno significativi, e non precedere necessariamente ogni altra elemento sulla bilancia), è assai spinoso passare dal requisito penale a quello del buon comportamento e delle attitu-

dini; come su accennato, non appare convincente poi immaginare un requisito di capacità economica, che non può da sola definire la cittadinanza. È corretto, qui, prevedere un test di cittadinanza da superare? A prima vista, senza dubbio, la conoscenza della lingua locale e delle leggi essenziali appare una richiesta appropriata: magari, si potrebbe osservare che essa sarebbe presentata in maniera più convincente, se invece che come un test per dimostrare di essere all'altezza di capire le regole della società di accoglienza (implicitamente intese come superiori a quella da cui proviene), si sottolineasse l'utilità in primo luogo per l'aspirante cittadino, che può e deve sapersi esprimere e difendere. Da qui deriva un'obiezione più concreta: il rischio che il test di cittadinanza non colpisca affatto eventuali nemici della società, che di solito sono ben in grado di mimetizzarsi, e di esprimere anche nella lingua nazionale il loro eventuale odio, ma sia invece soltanto un meccanismo di esclusione, potenzialmente kafkiano, dei più deboli e meno istruiti, magari i molto anziani giunti a seguito della famiglia, o soggetti con difficoltà a leggere e scrivere, per una condizione medica o per altre diverse, comunque sfortunate. Alla fine, si dovrebbe ricordare, per il bene delle persone più fragili, e per senso di giustizia, che un test di cittadinanza che prescindere da eventuali limiti soggettivi della persona a cui viene somministrato potrebbe essere una violenza su un singolo e non una tutela per la collettività. In ogni caso, le politiche di inclusione che appaiono umane, opportune e di beneficio per tutti non coincidono necessariamente con la prospettiva della concessione della cittadinanza: come si può essere cittadini eppure soffrire di una condizione di esclusione, così il riconoscimento dei diritti degli immigrati ha una sua urgenza che precede l'eventuale meta della cittadinanza. Qui ritorna il tema fondamentale, della qualità della nostra democrazia: se è comprensibile invocare che gli immigrati condividano la cultura democratica, pure dovremmo anche chiederci se certi valori di inclusione sono davvero così solidi sul versante di chi accoglie, e, insomma, se le nostre democrazie siano abbastanza solide, i

valori democratici davvero abbastanza condivisi, da saper offrire agli immigrati (che assumiamo siano meno preparati alla democrazia, un'assunzione arbitraria che suona molto da vicino come una convinzione su un loro minor grado di civiltà) un terreno comune di dialogo, senza il quale non si avrebbe libera comunicazione, partecipazione, deliberazione. In tutte le democrazie moderne le leggi non ammettono, per esempio, criteri di discriminazione per genere, appartenenza etnica, religione e così via, e questo principio di non discriminazione per sua stessa natura non sembra poter essere applicato o disapplicato in funzione della cittadinanza, ma deve essere riconosciuto a chiunque abbia titolo legale a partecipare alla società, quando si parli di lavoro, alloggio, accesso agli spazi pubblici e così via. Eppure non si potrebbe fingere che l'applicazione di questo principio lascia di fatto a desiderare, e che di fatto molti, cittadini o meno, subiscono discriminazioni, spesso, ma non sempre, riconosciute e condannate. Queste discriminazioni sovente non hanno a che fare con il discrimine immigrato/cittadino, ma si abbattano trasversalmente a questa distinzione, per colpire persone omosessuali, persone diversamente abili, persone di colore della pelle considerato anomalo; queste ultime, in particolare, possono tuttora venire drasticamente assimilate a "stranieri" per il loro semplice aspetto fisico, in Europa. Si può dire quindi che la lotta alle discriminazioni può essere piuttosto un terreno comune di maturazione civile per cittadini e immigrati assieme. Ma può essere anche un terreno di negoziazione civile: certe regole ampiamente condivise possono essere emendate per accomodare richieste legittime, ponendo sui due piatti della bilancia quanto le due parti in causa perdano o guadagnino. La richiesta di togliere la carne di maiale da mense scolastiche e aziendali appare di facile soluzione, provvedendo almeno un menu alternativo, e se non possibile, l'eliminazione del maiale non appare insopportabile per gli altri: possiamo cioè soppesare la riconosciuta importanza che questo divieto alimentare ha per gli appartenenti alla religione ebraica o musulmana, mentre sicuramente

grottesche sono certe polemiche rivendicazioni di identità cristiana o europea basate...sul maiale<sup>30</sup>. Altre istanze richiedono probabilmente maggiore capacità di negoziazione e maggiore sforzo organizzativo, come il riconoscimento dei giorni festivi non cristiani, ma lo scambio in termini di benessere e di riconoscimento reciproco appare sicuramente vantaggioso. In altri casi, si può ragionare in termini di eccezioni motivate e sopportabili, come in quello del turbante *sikh* al posto del casco da motociclista. Ecco la questione che in molti Paesi europei più suscita interesse, quella del velo islamico, perché pare cortocircuitare un problema di discriminazione religiosa ed uno di tutela dei diritti delle donne da forme culturali oppressive della loro libera espressione. In effetti, la questione dei codici di abbigliamento per il corpo femminile è sicuramente materia importante di discussione da un punto di vista femminista, ed è ragionevole sospettare che le forme di costrizione sui corpi delle donne siano uno strumento di controllo maschile. Né si può ignorare che la diffusione del velo femminile sia una bandiera tutta politica per certi gruppi islamisti militanti. Un elemento non banale di dibattito pubblico, che però non pare poter risolversi, con esiti paradossali, nella proibizione di certi codici di abbigliamento, quando scelti e praticati volontariamente. **Paradossale infatti appare per esempio la proibizione del costume da bagno detto "burkini" in una piscina di Verona nel 2009, laddove solo alcuni decenni prima sarebbe stato proibito un bikini troppo succinto, e i due divieti sembrano paragonabili nel loro voler comunque governare l'espressione del corpo femminile: eppure, la questione, fatte salve eventualmente certe necessità di identificazione per ragioni di sicurezza peraltro risolvibili senza molte difficoltà, può essere liquidata con le parole del sindaco di Londra Sadiq Khan: "Non dite alle donne come vestirsi"**<sup>31</sup>. Che è poi, alla fine, soltanto un'applicazione del principio generale che si è liberi finché non si crei danno agli altri. La laicità delle istituzioni democratiche dovrebbe garantire un'effettiva neutralità delle norme, eppure, questo non significa

ridurre tutto ad un minimo comun denominatore: farsi carico di negoziare la libera espressione di molte e diverse identità è probabilmente più faticoso, ma alla fine anche più interessante e fruttuoso. Una scuola che abolisca ogni simbolo religioso sarà probabilmente perfettamente laica, ma anche più anodina e povera di una scuola dove si offra accoglienza e rappresentanza, in forme regolate, ad ogni espressione di sensibilità religiosa, che sarà senz'altro più inclusiva e alla fine anche in grado di permettere un maggior numero e una qualità migliore di esperienze educative. Il concetto che appare cruciale è quello di mutualità: l'interesse, il rispetto e la negoziazione devono essere sempre da tutte e da ciascuna delle parti coinvolte. Si può anche aggiungere che, se il rispetto delle minoranze appare una caratteristica essenziale delle nostre democrazie (la libertà essendo poi sempre la libertà di pensarla diversamente, per parafrasare Rosa Luxemburg), le maggioranze hanno la legittima aspettativa di essere a loro volta rispettate e prese sul serio. Questo appare abbastanza chiaro quando si tratta di leggi e norme, che gli immigrati hanno certo il dovere etico di rispettare, e che potranno chiedere di cambiare soltanto rispettando le procedure stabilite e guadagnandosi il consenso della maggioranza, cioè appunto rispettandole sempre. Questo è più delicato quando si viene alle cosiddette norme informali, quegli usi e costumi non codificati ma che possono costituire un punto di fortissima sensibilità: se è intelligente e corretto capire lo straniero, anche nelle sue eventuali difficoltà di comprensione di certe sfumature della vita nella nazione che lo ospita, appare legittimo esigere che lo straniero comunque si impegni a comprenderle e rispettarle al suo meglio. Naturalmente, il rischio è anche queste norme informali vengano imposte, con un vittimismo passivo-aggressivo tipico del discorso xenofobo: "non vogliono vivere come noi" rischia, in evidente malafede, il confine del debito rispetto per la maggioranza ai comportamenti privati, alle opinioni, ai gusti. Come su accennato, il criterio utile e opportuno rimane quello della libertà di fare ciò che non dan-

neggia gli altri, e no, gli "altri" non possono mostrare una sensibilità talmente esasperata da sentirsi legittimamente danneggiati dall'esprimersi delle persone per quello che sono. È il "diritto all'indifferenza": entro limiti non impossibili da stabilire, ognuno dovrebbe avere il diritto di essere ignorato, per strada, in metropolitana, sul luogo di lavoro, qualunque abito vesta, qualunque cibo consumi, qualunque siano le persone a cui sia affettivamente legato. Eppure, ancora non basta: il diritto ad essere lasciati in pace è un diritto importante, ma noi avvertiamo che il rispetto degli altri può essere definito non soltanto nel lasciare gli altri da soli finché non ci disturbino, ma anche nell'interessarsene e nel dialogare con loro, offrendo e ricevendo solidarietà, ricercando una soluzione *win-win* agli eventuali conflitti, ma anche assumendo che i conflitti non sono inevitabili, o sono componibili e negoziabili con mutua soddisfazione, e anche questo è poi uno degli scopi della democrazia. Un'etica pubblica che ispiri le nostre democrazie sembra ridursi a ben poca cosa se non vi è quest'atteggiamento attivo e solidale verso gli altri. Tutto comincia con il riconoscimento dell'altro, della sua diversità che è comunque un'espressione della medesima umanità. Ecco allora che anche l'interesse solidale che portiamo ai migranti entro i nostri confini e agli altri uomini e donne fuori dai nostri confini appare un'estensione logica dell'interesse che ogni cittadino ha, o dovrebbe avere, per i suoi vicini di casa e i suoi compatrioti, ed è costitutivo di una genuina morale democratica. Da un punto di vista realistico e pragmatico, inoltre, la distinzione tra cittadini e immigrati non può essere un muro invalicabile: sia nel senso che è impossibile non prevedere l'inclusione, più o meno graduale, di nuovi cittadini di origine immigrata, man mano che costoro si stabiliscono nel territorio nazionale e partecipano alla sua vita sociale. Sia in quello, opposto ma complementare, che anche gli stranieri partecipano a un ventaglio di diritti, non essendo non accettabile una "democrazia spartana" che separi rigidamente una casta di possessori di diritti da una che ne sia assolutamente priva. In

questo senso, la questione dei diritti dei migranti si pone senz'altro prima e anche a prescindere da quella della cittadinanza. La partecipazione alla società comporta necessariamente dei diritti: abbiamo già menzionato quello generato dal contribuire con le tasse, e quindi col proprio lavoro, ma evidentemente si tratta soltanto di uno dei molti modi con cui qualunque persona offre la sua pietra al progetto comune. Un immigrato legale in una società democratica e aperta già oggi partecipa dei diritti sociali e civili in maniera assai ampia, che siano quelli al lavoro, all'abitazione, alla propria libera espressione. Possiamo dire che le democrazie hanno dei precisi obblighi morali che si estendono anche ai non-cittadini, e che esistono dei diritti umani fondamentali che non possono essere negati a nessuno, e la cui tutela è di interesse generale. Per questo, il Global Compact sulle migrazioni prende ragionevolmente in considerazione i migranti per quello che sono, persone che, semplicemente, esistono, e la cui esistenza va quindi riconosciuta almeno nei suoi diritti elementari, sui quali eventualmente poi costruire livelli più complessi; l'argomento degli avversari di questo documento, peraltro di indirizzo e non vincolante, che il Global Compact riconosca dei diritti a chi non ne abbia titolo, appare irrispettoso di questa realtà, che i migranti sono comunque donne e uomini, e quindi titolari di diritti umani generali e minimi (vita, sicurezza, informazione su leggi e garanzie...) fatte comunque salve le leggi locali sull'ammissione al territorio e sull'accesso alla cittadinanza. Per gli immigrati legalmente residenti, vi è necessariamente un salto di qualità: appare difficilmente sostenibile la discriminazione nell'accesso al lavoro, alla residenza, e alle altre forme ordinarie di partecipazione alla vita sociale. Appare del tutto contraddittorio e ingiusto permettere a qualcuno di vivere in una società senza garantirgli i medesimi diritti dei cittadini, ma pretendendo gli stessi doveri: un eventuale sbilanciamento tra diritti e doveri potrebbe anche fomentare comportamenti - non incomprensibili- di rifiuto dei doveri civici e di contestazione da parte degli stranieri residenti, e



certo non corrisponde ai criteri di una democrazia inclusiva e responsabile. Tutto questo ha a che fare, ancora, con il reciproco riconoscimento e con le aspettative che si nutrono verso gli immigrati, in termini di legalità e rispetto della maggioranza, che ben difficilmente possono essere legittimate senza riconoscere anche la legittima aspettativa degli immigrati di essere trattati in modo equo. Un fattore di legittima differenza può essere quello del tempo di residenza: i diritti possono aumentare secondo il tempo di residenza, che in qualche modo misura anche il contributo dato alla vita economica e sociale (eccezion fatta per i rifugiati, che dovrebbero ricevere da subito diritti sostanziali). Si noti allora che, se condizionare agli anni di residenza l'accesso a certi diritti sociali può essere illusorio per chi persegua la discutibile intenzione di discriminare gli stranieri (essendo ormai l'immigrazione di lunga data e la mobilità elevata, tanto che un immigrato residente potrebbe vantare diritti di residenza più antichi di un cittadino), anche tale criterio andrebbe commisurato pure ai doveri: una lunga residenza dovrebbe limitare, per esempio, la misura dell'espulsione e del rimpatrio controllato, che diventa moralmente insostenibile quando riguarda cittadini stranieri che siano vissuti a lungo nel Paese, magari sin da giovanissima età, addirittura al punto di non conoscere la lingua del Paese d'origine e di non avervi in pratica mai vissuto.

### *Sul diritto di voto*

Non si vuole con questo dire che i diritti politici, che rimangono normalmente il principale punto di differenza tra cittadini e immigrati lungoresidenti, non abbiano una loro importanza. Un punto di intersezione di estremo interesse tra diritti politici dei cittadini e dei residenti si trova nel voto locale, dove non sono in gioco questioni di sovranità mentre contano la coesione della comunità locale, la partecipazione dei residenti e, ancora, l'opportunità di approvare la destinazione di quanto versato in termini di

tasse e tributi locali. Nell'Unione europea, com'è noto, è stato sancito il diritto dei cittadini comunitari a partecipare alle elezioni locali ed europee nel luogo di residenza: questo, assieme alla progressiva "europeizzazione" dei Partiti politici, e ad altre innovazioni come lo *Spitzenkandidat*<sup>32</sup> indica la consapevolezza che la costruzione dell'Europa unita non può che affrontare il problema dell'integrazione dei cittadini europei anche dal punto di vista del diritto di voto. È alquanto incerto e contraddittorio in Europa il tema del voto locale per gli altri immigrati residenti. Vi è qui forse, anche se implicitamente, un'idea dell'accettabilità, e anzi dell'opportunità, di certe discriminazioni con un valore premiale: dare "più diritti" ai cittadini dell'UE potrebbe esaltare il valore dell'appartenenza all'Unione, e, d'altra parte, proprio l'abbattimento dei confini anche simbolici entro la UE rende necessaria qualche segnale dell'esistenza di un confine europeo esterno, tra europei e non-europei, che indichi una differenza positiva e un vantaggio concreto per i primi: argomenti non banali, moralmente rivolti ad un'accelerazione dell'integrazione europea piuttosto che ad una brutale discriminazione. Rimane il fatto che il voto locale costituisce anche un elemento importante di integrazione e partecipazione, e che appare difficile negarlo ai residenti di qualsiasi provenienza senza negare brutalmente la realtà della loro partecipazione alla comunità. Tra i Paesi europei che prevedono la partecipazione dei non residenti anche extraeuropei a determinate condizioni c'è il Belgio: eppure proprio a Bruxelles si è registrata recentemente un'iniziativa<sup>33</sup> per sostenere e allargare la partecipazione attiva al voto degli stranieri residenti, perché venisse estesa dal livello comunale dei diciannove enti territoriali a quello regionale di Bruxelles Capitale, sulla base del non trascurabile argomento che l'esclusione del 35% dei residenti (220.000 comunitari e 90.000 comunitari) lede la legittimità e la responsabilità delle istituzioni democratiche cittadine. Si tratta di dati che indicano come la popolazione delle grandi città sia sempre meno rappresentabile in termini di identità tradizionali, in questo caso

dalla classica divisione vallone-fiamminga della nazione belga. Ad oggi, diversi Paesi della UE offrono accesso al voto locale agli immigrati non europei, e questo appare principalmente rafforzare la legittimità delle istituzioni, attraverso l'espansione della base elettorale, mentre è più difficile capire gli effetti del diritto di voto in termini di integrazione degli immigrati<sup>34</sup>. Eppure, il mancato diritto di voto rischia di provocare condizioni fanno tornare alla memoria condizioni politico-sociali del XIX° secolo, quando ampie fasce di lavoratori non avevano il diritto di voto. Il caso della popolazione operaia di Monfalcone, in provincia di Gorizia nel nord-est italiano, suscita suggestioni inquietanti: in questo centro industriale dove i cambiamenti dell'economia postindustriale non hanno abolito il lavoro operaio, un'ampia percentuale dei lavoratori, e tra questi molti operai, non gode del diritto di voto, essendo straniera<sup>35</sup>. L'elezione di un sindaco leghista, con un programma elettorale con elementi xenofobi, è stata, per un verso, favorita dal mancato accesso al voto di operai asiatici o di balcanici non appartenenti alla UE, e mette in luce gli effetti perversi dell'esclusione di una percentuale significativa della popolazione; per altro verso, una significativa parte del voto degli operai italiani, secondo molte fonti giornalistiche<sup>36</sup>, a favore del nuovo sindaco e non dei partiti di sinistra che tradizionalmente li rappresentavano. Quest'effetto sarebbe da attribuire ad un'effettiva segregazione sociale tra operai italiani e stranieri, dovuta oltre che a difficoltà linguistiche e relazionali, anche alla diversa natura dei contratti di lavoro che, in linea di massima, riguardano i due gruppi. Gli operai stranieri rappresenterebbero in carne ed ossa l'odiato lavoro esternalizzato attraverso sub-appalti ad aziende esterne, un sistema che non stupisce venga percepito come minaccioso dagli operai italiani. Odio per l'immigrazione e disagio per l'organizzazione flessibile, delocalizzata e internazionalizzata del lavoro, persino il mercato unico europeo, vengono quindi uniti in un sol fascio dalla propaganda neopopulista<sup>37</sup>, che ne riscuote consenso elettorale.

*L'esclusione sociale degli immigrati come problema di democrazia*

**Il rifiuto ideologico e nevrotico nei confronti delle persone immigrate si accompagna spesso con lo sfruttamento economico di queste stesse persone:** la convinzione che si possa godere dei benefici economici del lavoro immigrato e al tempo stesso mantenere rassicuranti distanze sociali e fisiche è ben rappresentato da certi modelli di immigrazione per lavoro temporaneo. A prima vista si tratta di un contratto economico accettabile finché vi siano condizioni minime quali il consenso informato del lavoratore e il rispetto dei suoi diritti umani basici (non essere sottoposto a violenze, diciamo), dove entrambe le parti hanno aspettative e richieste chiare, e i diritti civili e sociali legati ad una residenza stabile non sembrano in gioco: uno strumento convincente in un'epoca segnata dalla velocità e flessibilità delle relazioni economiche. Certamente chi faccia parte dei ceti meglio connessi con la modernità non trova particolarmente strano che il suo soggiorno per fornire servizi e professionalità, diciamo per una sfilata di moda a Milano, un evento culturale a Parigi, una fiera o uno show a Londra, non debba comportare alcun particolare diritto, se non la corresponsione del compenso pattuito. Ma l'immigrazione temporanea non è necessariamente così moderna e glamour: nella memoria storica italiana esiste una vera e propria ferita<sup>38</sup> legata al meccanismo dei *Gastarbeiter*, i "lavoratori ospiti" che nel secondo dopoguerra attraverso accordi bilaterali la Germania o la Svizzera accettavano dall'Italia o dalla Turchia secondo regole piuttosto severe, che impedivano non soltanto di compiere scelte di vita più ambiziose e impegnative nel Paese ospitante, ma comportavano la mancanza di abitazioni dignitose (non ritenute necessarie per i lavoratori temporanei), e di legami affettivi degni di questo nome, non ammettendo i familiari del *Gastarbeiter*. L'esperienza di *Gastarbeiter* è stata dolorosa per centinaia di migliaia di europei. Questo modello è ormai quasi del tutto abbandonato in Europa, anche perché parzialmente

fallito: secondo Max Frisch<sup>39</sup>, l'impossibilità di ridurre gli uomini a semplici braccia ha fatto sì che in varie fasi i *Gastarbeiter* siano stati in buona parte trasformati in immigrati residenti e poi cittadini a pieno titolo, rendendo vana la speranza di ridurli a semplici strumenti economici. Eppure il *Gastarbeiter*, dimostrando anche così la marca autoritaria del modello, rimane il modo di impiego dei lavoratori immigrati a Singapore, Kuwait, Qatar e altri Stati affluenti ma non democratici. In pratica, è arduo se non impossibile differenziare il trattamento tra lavoratori temporanei e permanenti senza creare non solo differenze di diritti troppo vistose, ma anche un mercato del lavoro duale tra più e meno garantiti, e anche per questo le democrazie hanno nel tempo ridotto lo strumento del lavoro temporaneo. Si può dire che esista una relazione tra il livello di diritti offerti e il numero di lavoratori temporanei accolti: meno diritti, più lavoratori, e viceversa. Poiché la richiesta di "braccia" sussiste comunque, può aprirsi uno spazio illegale di lavoro senza diritti, che sfrutti immigrati clandestini, immigrati temporanei che protraggono la loro permanenza, richiedenti asilo e rifugiati male o per niente assistiti. È quanto risulta in maniera preoccupante nell'agricoltura italiana. Il *IV Rapporto agromafie e caporalato*<sup>40</sup> dimostra che esiste un'area di lavoro illegale e di sfruttamento dei braccianti immigrati, di drammatica intensità e non piccola estensione. Abbiamo qui diversi aspetti: la "rivoluzione antropologica"<sup>41</sup> avvenuta nell'agricoltura italiana negli anni 2000, che ha reso alcuni comparti agricoli (serricoltura, allevamento...) del tutto dipendenti dalla manodopera immigrata, anche specializzata e qualificata, ma quando invece manodopera bracciantile sottoposta alle pressioni di un impiego per definizione precario e stagionale; i problemi della procedura burocratica per il permesso di soggiorno per lavoro stagionale, che spesso non consente adeguata tempestività, e viene del resto resa non necessaria dalla disponibilità di manodopera straniera già sul territorio italiano in condizioni di precarietà lavorativa (profughi, immigrati irregolari o disoccupati), e dal "pendolarismo" con Paesi

della UE come Romania e Bulgaria; l'assenza di strutture ricettive temporanee, che ha portato al sorgere di veri e propri villaggi di baracche; la cattiva o inesistente percezione dell'opinione pubblica di quanto avvenga in molte aree agricole, considerate marginali rispetto al "palcoscenico" delle città, che rende più facile porre in atto meccanismi di sfruttamento e di ricatto; la persistenza storica in quelle stesse aree di gruppi mafiosi e criminali che sanno adattarsi alle nuove opportunità di sfruttamento e di guadagno, per esempio riportando in auge l'antica pratica del "caporalato"<sup>42</sup>. A questo si aggiunga la natura transitoria del lavoro in agricoltura per molti immigrati, che lo considerano comunque uno spiacevole passaggio in attesa di migliori opportunità, e questo, assieme all'obiettivo debole contrattuale e le ridotte capacità di autodifesa di molti di loro, rende facilissime una contrattazione sfavorevole sul salario e ogni ulteriore angheria ai loro danni. Il tutto in una dimensione generale di arretratezza aziendale delle imprese agricole, che patisce una filiera ad alti costi di trasporto e intermediazione commerciale che impone ai produttori di agrumi, ortaggi e pomodoro margini di profitto assai risicati, che rende automatica una pressione sull'anello più debole della catena, il bracciante. L'esito finale, cioè i campi di baracche estivi in condizioni igieniche sconcertanti, i morti nei campi per prostrazione, rappresenta l'ultimo anello di una catena economica che avrebbe bisogno di cambiamenti strutturali e culturali: la propaganda neopopulista, che sostiene che l'immigrazione sia spinta da oscuri poteri finanziari internazionali per aumentare i propri profitti a scapito dei lavoratori nazionali, trova qui un'evidente smentita: lo sfruttamento dei braccianti stranieri è piuttosto funzionale a scaricare i costi di un sistema arretrato che non può o non vuole cambiare, caratterizzato da imprese agricole sottodimensionate e a conduzione familiare sovente inadeguata, che non dispone più di un numero sufficiente di lavoratori italiani a disposizione nei picchi stagionali di produzione, e che rappresenta, anche culturalmente, l'adesione a valori conservatori, di controllo paternalista

sulle campagne e sui braccianti, persino con elementi arcaici e addirittura mafiosi<sup>43</sup>. Di fatto, nelle campagne italiane abbiamo oggi un'importazione di "braccia", a carattere spontaneo e non gestito, che cancella i diritti degli "uomini". La maggiore debolezza contrattuale, fino all'esposizione al rischio di ricatti e minacce, della manodopera immigrata può essere intuitivamente fatta risalire alla paura di perdere con il lavoro anche il permesso di soggiorno, alla mancanza di reti di protezione familiari e sociali, al deficit linguistico, alla provenienza da Paesi dove una cultura dei diritti sindacali non è affermata: ma tutto questo evidentemente raggiunge l'apice nel caso degli immigrati irregolari. Se questi ultimi sono i più ricattabili, i più facilmente reclutabili (anche per le organizzazioni criminali, com'è evidente), pure non è pensabile che la loro presenza, che costituisce un dato di fatto che si reprime con difficoltà, diventi uno spazio di assenza di diritti. In primo luogo, come già menzionato prima, i diritti umani fondamentali, anche e soprattutto in caso di arresto, detenzione e deportazione, incluso il diritto al ricorso legale. Durante la loro permanenza, gli immigrati irregolari non sono fantasmi, ma soggetti che interagiscono con la società: da qui l'opportunità di un *firewall*, una protezione dall'autorità di polizia che permetta l'esercizio di certi diritti, che è stata prevista esplicitamente da leggi recenti. Il caso più evidente è quello della protezione degli immigrati irregolari che abbiano necessità di cure mediche: oltre che per ragioni di umanità, anche considerazioni di pubblica sicurezza, igiene e profilassi consigliano una misura del genere, a fronte del grave rischio che si verificherebbe se la paura di essere denunciati portasse a non segnalare e non curare malattie infettive<sup>44</sup>. Un caso diverso è quello dell'istruzione per i figli minori degli immigrati irregolari: in questo caso, il *firewall* tra istituzioni scolastiche e enti preposti al controllo dell'immigrazione permette di proteggere un diritto all'istruzione dei bambini, che è considerato prevalente: per ragioni morali, ma anche per una forma di autotutela della società, non potendosi escludere che quei minori rimarranno poi a far

parte della società ospitante, mentre la perdita di anni educativi cruciali non è mai ben recuperabile nella vita di un minore. Infine, si può menzionare il problema della retribuzione degli immigrati irregolari: per definizione, un rapporto di lavoro del genere viene sanzionato dalla legge. Ma finché il datore di lavoro disonesto non viene scoperto, e sovente non viene scoperto per tempi indefiniti, lo sfruttamento del migrante è certo, in termini di orari e salario: da qui le proposte di un *firewall*, che permetta anche ai lavoratori irregolari di fare causa per rivendicare la propria retribuzione senza autodenunciarsi; anche in questo caso, il beneficio pubblico di sabotare dall'interno il mercato nero del lavoro potrebbe essere superiore a qualche mancata denuncia per clandestinità, assumendo che un datore di lavoro che sfrutti manodopera clandestina sia socialmente molto più pericoloso dei suoi lavoratori. Pare qui anche opportuno ricordare che nei fatti misure di sanatoria che riconoscevano a posteriori il diritto alla residenza e al lavoro di immigrati in condizione di clandestinità è stato, in Italia, uno dei principali sistemi di assorbimento di migranti nel mercato del lavoro e nella società<sup>45</sup>. Complice una certa eccessiva complicazione del sistema dei flussi di ingresso autorizzati annuali, ma anche la timidezza con cui questi flussi venivano previsti in termini numerici, l'ampia platea di famiglie e piccole imprese, in difficoltà nel programmare e gestire un ingresso dall'estero di un collaboratore, hanno risolto i loro problemi assumendo un lavoratore clandestino, contando poi su un successivo provvedimento di sanatoria. Di fatto, tali sanatorie hanno avuto un ritmo ciclico, conferendo al sistema una sorta di ordinarietà: si sono avuti provvedimenti di sanatoria e legalizzazione di lavoratori stranieri irregolari nel 1986, 1990, 1995, 1998, 2002, 2006 (con un secondo decreto flussi che ammetteva domande supplementari, in gran parte da candidati già nel territorio italiano), 2009 (solo per lavoratrici e lavoratori domestici, ma con un grande successo: 300mila persone), 2012 ("solo" 134mila domande, in una fase di crisi economica e con una cifra elevata da versa-



re per essere ammessi). Una cadenza quadriennale che riflette una sorta di fisiologia: la normalità di una prassi flessibile, fondata sulla conoscenza reciproca e diretta tra datore di lavoro e immigrato, e sulla previsione di una bonaria comprensione dello Stato in tempi relativamente brevi. La sospensione di questa cadenza quadriennale, per motivi squisitamente politici, sembra confliggere con le aspettative del mondo economico e persino creare sconcerto a fronte di un'aspettativa ormai consolidata<sup>46</sup>. Stabilire i criteri di accesso è sicuramente legittima prerogativa degli Stati, e se ne accennerà qui solo nell'ottica di una futura integrazione. In linea di principio, è perfettamente legittimo che ogni Stato stabilisca i criteri di ingresso nel suo territorio, salvo il diritto d'asilo, per esempio sulla base di un punteggio che consideri capacità professionali e altre caratteristiche (il modello canadese o neozelandese, tipicamente), oppure ricevendo un invito come nel sistema italiano in vigore (sia pur formalmente, come abbiamo appena detto la prassi in questi anni essendo stata un po' diversa). Essendo "uomini" e non "braccia", ne consegue comunque il diritto al ricongiungimento familiare. **Quella che non appare legittima è l'idea di una discriminazione razziale, etnica o religiosa, che andrebbe inevitabilmente ad inquinare moralmente la democrazia ospitante.** Non è da molto tempo che in Occidente si è rinunciato a discriminare su queste basi: un sistema di "quote nazionali" è rimasto in vigore negli USA fino agli 60 del secolo scorso, con l'esplicito intendimento di mantenere quanto meno la proporzione iniziale tra i diversi gruppi etnici nella società. Si tratta di un criterio che oggi appare inaccettabile, ma che viene a volte riproposto con la maschera della tutela dal fondamentalismo religioso, per discriminare gli immigrati arabi o musulmani: una posizione che ha iniziato a raccogliere consensi all'incirca dopo l'11 settembre 2001, e che è appena il caso di notare come dalla dimensione del controllo dei flussi migratori si riverberi automaticamente sulla qualità della democrazia, sulla base dell'ideologia conservatrice per cui l'identità nazionale si identifica con certe

tradizioni e qualche sorta di *Leitkultur*, definendo quindi un modello rozzo ed escludente<sup>47</sup>. Sul piano empirico, il successo dell'integrazione di milioni di musulmani in Europa e negli Stati Uniti sembra però difficilmente negabile: laddove questi milioni vivono e lavorano normalmente, in un'Europa e in un'America colpiti da pur gravi episodi di un terrorismo che però si sfoga piuttosto contro gli arabi e i musulmani stessi<sup>48</sup>. L'elezione nel Regno Unito di un nutrito numero di parlamentari ed europarlamentari, oltre al sindaco di Londra, e la recente elezione al Congresso degli Stati Uniti d'America di due rappresentanti musulmane possono essere considerati dei simboli di un'integrazione che è già in corso.

Affinché quanto detto non appaia liquidatorio di una complessità innegabile e inevitabile, possiamo prendere alcuni esempi concreti: esempi sia delle difficoltà oggettive che vanno senza dubbio affrontate senza rimozioni e negazioni, sia però anche di un *firewall* di altro genere, da cui devono difendersi le esperienze di governo improntate al riconoscimento reciproco, al negoziato tra diversi e al mutuo rispetto, ci si riferisce al vero e proprio un muro di fuoco ideologico ispirato da una narrazione improntata all'odio e alla paura, dove neofascismo e xenofobia si rispecchiano nell'opposto estremismo dell'intolleranza jihadista e tutti convergono nel comune odio per la democrazia.

Si può scegliere un esempio che parte dal 2015, dagli attentati di Parigi del 13 novembre, la "barbarie assoluta"<sup>49</sup> che ha sconvolto la capitale francese e l'opinione pubblica europea. Quello che ci interessa notare qui, è che la provenienza di una parte significativa degli attentatori dal comune di Molenbeek-Saint-Jean nella città di Bruxelles-Capitale (in pratica, un quartiere di 100mila abitanti della metropoli brussellese) aprì un violentissimo attacco mediatico centrato sulla situazione sociale del comune, e contro il suo sindaco storico, il socialista Philippe Moureaux (1939-2018), alla guida della municipalità per circa un ventennio, ma soprattutto ben noto per le sue posizioni di apertura multiculturale. Si può ritenere che la figura di Moureaux abbia cataliz-

zato una narrazione su Molenbeek come “capitale del terrorismo”, costruendo una connessione tra politiche “multiculturali” e tolleranza verso il radicalismo religioso. Una narrazione parallela a quella sulle cause del terrorismo, che crea un duplice nemico: non solo gli “islamici” (tutti, a prescindere) ma anche i “socialisti” e in generale chi si impegni nel dialogo sociale, fino a coniare un significativo epiteto, “islamosocialismo”, il complotto (immaginario, va da sé, ma che assurge a sospetto probabile e credibile per la forza con cui viene denunciato) dei progressisti e dei musulmani contro l'ordine sociale e le tradizioni.

Come ha facilmente dimostrato lo stesso Moureaux nella prima parte di un suo pamphlet<sup>50</sup>, la presenza degli immigrati musulmani a Bruxelles, e in particolare a Molenbeek, ha origini relativamente antiche: nei quartieri popolari, da sempre socialmente problematici, con un processo classico di sostituzione progressiva di nuove coorti di immigrati in funzione della richieste di manodopera dell'industria belga, si insediano prima migranti interni dalla campagne fiamminghe, poi dall'Europa meridionale, e, sin dagli anni 60, dal Marocco e dalla Turchia e da altre nazioni asiatiche. La presenza musulmana nella società belga non si identifica quindi con il fenomeno recente del jihadismo, ma è assai più antica, viene in qualche modo sopportata o ignorata, e ripercorre in larga parte le dinamiche delle immigrazioni precedenti: lavoro duro, disagio sociale (alcolismo tra gli immigrati europei di più antica data, poi tossicodipendenza), disoccupazione giovanile, quando i mutamenti produttivi non consentono ai figli di ripetere il percorso dei genitori. Anche gli insediamenti abitativi, grandi edifici di edilizia popolare che inglobano e covano il disagio sociale al proprio interno, sono gli esiti di epoche precedenti, in cui la crescente diversità e complessità della società non venne a lungo percepita e affrontata. Paradossale quindi, anche se non incomprensibile, che un sindaco di formazione “marxista e atea”, senza particolari conoscenze dell'Islam e “paracadutato” a Molenbeek da maggiori incarichi a livello nazionale per risolvere una tipica crisi politica

locale, che decide di prendere sul serio e affrontare questa complessità, sia accusato di essere la causa del problema che sta invece segnalando. E paradossale, e anche umoristico, che Moureaux possa rivendicare di aver proibito il velo integrale in pubblico, di essersi rifiutato (forse esagerando) di ricevere donne musulmane che non intendevano stringergli la mano, di essere stato vittima di una contestazione organizzata da parte di militanti islamisti (che lui tiene a dire essere venuti da "lontano", cioè da Anversa!) a seguito di una *fake news* su una donna col velo maltratta dalla polizia locale, mentre *fake news* di provenienza opposta lo accusavano di aver imposto il Ramadan ai poliziotti (per una circolare che sconsigliava di mangiare per strada ai poliziotti in servizio per banali ragioni di decoro). Così com'è paradossale, anche se in fondo fa parte della croce quotidiana di tutti gli amministratori locali, il fuoco incrociato dei critici dei piani di edilizia sociale, che creano "ghetti", e dei critici dei piani di edilizia privata intesa proprio a variare la composizione del territorio, accusati invece di gentrification del vecchio tessuto urbano.

Quello che è rilevante, alla fine, in un'autodifesa che come tutte le apologie può e deve naturalmente essere letta *cum grano salis*, sono due elementi che appaiono indiscutibili: il primo, che Molenbeek si trova in un continuum urbanistico con un'ampia area metropolitana, a sua volta parte del grande reticolo urbano del Benelux, e quindi porre i riflettori su un'amministrazione locale che ha applicato valori di apertura e dialogo sembra assurdo, essendo se mai apertura e dialogo non eccessivi, ma insufficienti di fronte a forze molto più potenti del governo locale (la radicalizzazione improvvisa dei giovani jihadisti avviene infatti secondo percorsi e suggestioni che travalicano la comunità locale, anzi di solito si annunciano con la rottura improvvisa dei legami familiari, superati da suggestioni giunte via Internet o per via di reti ampie e complesse di relazioni che arrivano fino in Medio Oriente, in un mondo sempre più piccolo). Il secondo, che l'immigrazione araba, turca, pachistana non è assolutamente

te una novità in Europa, anzi è un fenomeno storicamente radicato, mentre nuovo è il fenomeno della contestazione islamista armata all'ordine mondiale, e non si identifica con le migrazioni, ma con il malessere nel mondo arabo e mediorientale che cortocircuita con quello di una minoranza di giovani di seconda o terza generazione, e addirittura di convertiti, più interessata alla violenza che alla religione, di solito estranea alle loro vite, fino a poco prima della "conversione". Il ruolo apparentemente focale di Molenbeek come luogo di abitazione o di aggregazione di giovani islamisti violenti si spiega allora piuttosto con la presenza nel suo territorio di grandi insediamenti di edilizia popolare che hanno precostituito comunità isolate esposte in primo luogo ad alcolismo, droga, disoccupazione e precarietà familiare. L'innegabile e minacciosa emersione di gruppuscoli radicali violenti appare l'esito di legami sociali sottoposti a rottura, o mai costruiti. Essa minaccia la democrazia secondo meccanismi di aggregazione del tutto analoghi a quelli, in altre periferie poco diverse, che presiedono alla formazione di gruppi razzisti e xenofobi di altri giovani europei di diversa origine familiare. Ecco allora che da una parte appare comprensibile la risposta orgogliosa di Moureaux *J'ai peut-être trop prudent en matière de mixité sociale*<sup>51</sup>, mentre d'altra l'attacco al presunto modello Molenbeek diventa il pretesto per scagliarsi contro certe tradizioni di tolleranza e di dialogo sociale, pur certo non scevra di insufficienze ed errori com'è inevitabile, della democrazia belga. Appare convincente la risposta di Elio di Rupo:

*(il Belgio) ...non è uno Stato fallito e non è un Paese debole. Sono analisi troppo superficiali. È un Paese di libertà totale, è fantastico. Rispetta la libertà delle donne, degli omosessuali, rispetta la libertà di pensiero. In Belgio si può essere blasfemi. Sono rispettate le scelte individuali... Le terze generazioni vivono una situazione di disagio. Un tempo i migranti in Belgio avevano un lavoro e nel lavoro c'era solidarietà: le prime generazioni pensavano a costruirsi una famiglia e a conquistare una condizione di benessere. I loro figli hanno potuto vivere in quel-*

*l'atmosfera ma già con qualche difficoltà. Per la terza generazione è tutto più complicato. Alcuni gruppi di immigrati hanno fatto vita di comunità, però la comunità è rimasta chiusa. Questi immigrati sono belgi e hanno potuto godere di tutte le libertà però non si sentono belgi. Bisogna cercare di capire perché questi giovani sono attratti dalla Jihad. (terrorismo e immigrazione): Attenzione, sono due cose diverse che avvengono nello stesso momento. Il problema maggiore è in Siria e in Iraq. Dieci anni fa lo Stato Islamico sarebbe stato impensabile. Oggi invece esiste: serve una coalizione internazionale sotto l'egida dell'Onu per combatterlo<sup>52</sup>.*

Un esempio parallelo, in un'altra grande città europea: il quartiere Esquilino a Roma, che si trova nel Primo Municipio, quindi nel centro cittadino (all'interno delle Mura Aureliane, parametro principe di "centralità" per i cittadini romani). Il Primo Municipio risulta essere, tra i quindici municipi di Roma Capitale, quello con il maggior numero di residenti stranieri: oltre 45mila nel 2016 (24,4% degli abitanti)<sup>53</sup> il che evidentemente complica un poco la narrazione semplificatoria, pur così diffusa, che propone che gli immigrati si concentrino nelle periferie, identificando la presenza straniera con il disagio sociale e la "guerra tra poveri" con gli italiani, mentre i quartieri centrali sarebbero appannaggio di italiani ricchi (e, *ça va sans dire*, favorevoli all'immigrazione perché radical-chic distanti dal popolo!). All'interno del Primo Municipio, l'Esquilino risultava nel 2016 avere 10.590 residenti stranieri, il 28,7% della popolazione. Sul principale quotidiano italiano il 14 febbraio 2018<sup>54</sup> una denuncia con questi toni:

*Piazza Vittorio è il passato di un'illusione. Nel rione più multietnico del centro di Roma, l'Esquilino, questa grande piazza umbertina era stata scelta come simbolo e speranza di integrazione multiculturale da una borghesia intellettuale, fatta di gente del mondo del cinema e dello spettacolo, che è venuta ad abitare qui proprio per vivere come in certi quartieri di Londra o New York: immersi negli effluvi delle spezie orientali, confusi nella comunità cinese più vasta di Roma, a contatto con gli esuli*

*e i profughi di cento nazionalità (...)*

*L'illusione caduta a piazza Vittorio è l'idea che per accogliere e integrare gli immigrati basti un atteggiamento aperto e tollerante degli italiani. È insomma un caso di scuola, la prova che per integrare gli immigrati ci vuole molto di più che un'accoglienza fraterna e generosa: ci vogliono controlli, agenti, vigili urbani; ci vogliono trasporti pubblici efficienti e decenti; ci vogliono aziende di servizi in grado di ripulire le lattine di birra abbandonate e i torsi di mela, e cessi pubblici per togliere quel tanfo di orina che nella piazza si mescola con gli odori esotici degli alimentari indiani e cinesi; ci vuole un'assistenza pubblica e privata che dia un pasto e un tetto a chi mangia e dorme per terra (...).*

Si impone un opportuno *debuking*: prima sul testo in sé e i suoi espedienti retorici, dove la presenza di più nazionalità viene riportata come equivalente automatico di "rissa", gli odori di cibi esotici e diversi dalla "cucina di mamma" vengono evocati assieme all'odore di urina. Poi sul confronto tra la narrazione presentata e la realtà: gli immigrati del quartiere, che pure come abbiamo visto sopra sono parte talmente consistente degli abitanti che per forza di cose non possono che essere molto differenziati socialmente, vengono *tout court* identificati con un indistinto e non quantificato numero di richiedenti asilo senza fissa dimora (sovente estranei al quartiere, ma di passaggio a causa della Stazione Termini poco distante). Lo stesso episodio della donna aggredita avrebbe potuto, con analoga arbitrarietà e simile spirito propagandistico, essere riportato in un'ottica opposta, esaltando come il quartiere sia fortemente presidiato, con sedi di Polizia e Carabinieri a breve distanza tra loro, e più frequenti che in altre aree cittadine, quindi in grado di intervenire in tempi brevissimi a tutela della "sicurezza"; piuttosto, sarà bene osservare come nessuna valutazione realistica traspaia dall'articolo sulla condizione dei senzatetto nelle grandi città, e sulla violenza verso le donne: l'accento è univocamente sull'identificazione tra immigrazione e insicurezza, e tra questi e il quartiere. Abbiamo quindi un esempio di narrazione aggressiva

e denigratoria: adattata al contesto italiano, il bersaglio non è l'"islamismo", ma un altro oggetto preferito dell'attenzione populista, "gli intellettuali radical-chic" il pretesto non è il terrorismo, non essendo capitato niente del genere a Roma a tutt'oggi, ma il tema del "degrado" e dell'"insicurezza" quotidiana, l'insinuazione che gli immigrati orinino abitualmente per strada<sup>55</sup> e che comunque si nutrano di cibi maleodoranti, alterando il buon ordine olfattivo delle città. Si sostiene che un atteggiamento culturale tollerante e dialogante non è sufficiente per risolvere i problemi sociali e di integrazione, il che è ovvio: ma pare di intendere che non serva a niente, e questo francamente è un po' troppo...

Un diverso punto di vista, squisitamente letterario, e che pure risulta più moderato ed equilibrato, e alla fine più obiettivo di quello giornalistico su riportato, è quello dello scrittore Nicola Lagioia che sostiene che:

*Il quartiere negli anni non è esploso e non si è gentrificato. Il quartiere è crollato su sé stesso sotto il peso di vecchie e nuove povertà. Questo non ha tuttavia trasformato l'Esquilino in una zona pericolosa, e in fin dei conti nemmeno in un umbratile quartiere in preda alla disperazione com'è accaduto per certi spazi dell'estrema periferia. L'Esquilino è diventato una sorta di vivace zona franca in cui si affonda tutti insieme. Poca violenza. Pochissimo razzismo. Niente integrazione come la si era immaginata. Poca bellezza ma anche poca solitudine. Nel quartiere ci sono ferrovieri, medici di base, artigiani, baby sitter, meccanici, sarte, artisti di vario tipo, giornalisti, massaggiatrici, commercianti e camerieri e lavapiatti di tutte le etnie, vecchie prostitute, ladri, baristi, extracomunitari con e senza lavoro, ricettatori, vagabondi, piccoli spacciatori, nonché un gruppo crescente di indigenti, barboni e alcolizzati che sono diventate le vere sentinelle della zona<sup>56</sup>.*

E in effetti si può ben ritenere che la realtà, come quasi sempre succede, se è ben diversa dal catastrofismo dei



populisti e dalle loro narrazioni denigratorie e interessate di chi vuole proclamare a tutti i costi, contro la verità, il fallimento della democrazia inclusiva, sia anche più prosaica e mediocre di quanto sperato e auspicato da un certo ottimismo illuministico molto "anni 90" che immaginava con troppa facilità le "magnifiche sorti e progressive" dell'espansione delle opportunità e del mercato globale. Invece l'Esquilino è inseparabile dalla città di cui fa parte, e dai tempi in cui vive: quindi da una città che vive da anni una sua peculiare crisi di identità, di credibilità e capacità di rispondere alle aspettative del suo ruolo di Capitale, simboleggiata dalla cattiva *governance* e dall'inefficienza dei servizi cittadini, e al tempo stesso dal periodo storico di una crisi economica globale che ha particolarmente inciso, in Italia, sulle piccole imprese e sull'occupazione. Non sono quindi affatto peculiari dell'Esquilino i mucchi di spazzatura non smaltita, né i senzatetto per strada né quel senso di "affondare tutti insieme" che pur nella sua poeticità può ben raffigurare incertezze e ansie certo descrivibili anche secondo criteri e vocaboli più sociologici e scientifici. Se mai, si può obiettare che nella variegata tipologia di abitanti proposti da Lagioia mancano molte tipologie meno suggestive da descriversi, dagli insegnanti ai professionisti, compreso un certo numero di imprenditori di qualche successo, sovente immigrati, che pure avrebbero diritto ad una menzione.

Questo è quello che è interessante in un quartiere che è in qualche modo un'*anti-banlieue*, anche se il suo modello di sviluppo non pare essere stato mai pianificato, ma invece sembra essere avvenuto per accumulo di esperienze successive, probabilmente favorito dall'urbanistica e dall'architettura, che hanno permesso un insediamento socialmente diversificato orizzontalmente e verticalmente (cioè, tra vie diverse e tra piani alti e bassi di palazzi).

Secondo l'assessore municipale Emiliano Monteverde "si sta creando una memoria condivisa dell'Esquilino, ed è

merito sia dei residenti storici del quartiere, sia di chi ci vive e lavora pur non essendo italiano". La questione dell'identità, e della presunta minaccia dell'immigrazione all'identità europea, può ben essere risolta ricordando che le identità, degli individui come delle comunità e dei popoli, sono qualcosa di dinamico, non statico: cambiano e progrediscono. È quello che la città di Londra rivendica con la campagna *#Londonisopen*, dove la multiculturalità e le differenze non negano l'identità tradizionale della metropoli, ma la integrano e la rinnovano.

Come ha proposto la FEPS parlando di "città di progresso e Stati conservatori", a Bruxelles, Parigi, Londra, Vienna **la socialdemocrazia dimostra di essere viva e vegeta a dispetto degli sforzi di seppellirla e non è un caso che funzioni nelle grandi città, in questi spazi in continua crescita dove giovani generazioni e migranti sono attratti dalle opportunità e dalle prospettive di inclusione**<sup>57</sup>.

### Conclusioni

- Appare indissolubile il nesso tra democrazia per i cittadini e diritti degli stranieri: questi non sono una concessione, ma contribuiscono a definire la natura stessa della democrazia e, per così dire, la sua qualità. Il riconoscimento graduale dei diritti agli stranieri residenti è inevitabile per una democrazia, e deve avvenire, e avviene di fatto, anche prima del confine ideale del riconoscimento della cittadinanza.

- I modelli "chiusi" e "aperti" possono essere entrambi legittimi sulla base del consenso: ma quello "aperto" (Open Borders) appare meglio giustificabile e coerente con le altre politiche di apertura e di scambio, da quelle economiche e commerciali a quelle di politica estera pacifica, e appare quindi non separabile da un approccio progressista in senso lato.

- Una cittadinanza costituzionale sembra sufficientemente "forte" in termini valoriali, da evitare le contraddizioni della

definizione di una *Leitkultur*. Una definizione di quest'ultima appare contraddittoria tra "basso" e "alto" (attribuendo usi e costumi tutt'altro che essenziali ad una presunta identità nazionale) e tra una raffigurazione prettamente ideologica ed una invece realistica dei cittadini e della loro identità; la memoria storica e l'identità nazionale possono e sovente devono aggiornarsi, nella cornice dei valori istituzionali, pena la loro mummificazione. Le "culture" entro una comunità nazionale possono essere ampiamente variegate, quanto ogni comunità nazionale possa dimostrarsi porosa alle influenze esterne, e dinamica e flessibile nelle sue espressioni, proprio in quanto robusta nella sua identità: l'inclusività è forza;

- È impossibile affrontare il tema dell'integrazione secondo l'assunzione dell'esistenza di un "conflitto da culture", che diventa una profezia autoverificante; al contrario, occorre partire dalla necessità, intrinseca alla vita democratica stessa, del dialogo e della negoziazione; le diversità culturali e religiose possono essere incluse in un processo continuo di negoziazione ad esito win-win.

- È altresì impossibile rimuovere la questione sociale: il divario sociale e lo sfruttamento delle diseguaglianze appaiono cruciali nel governo di diversità culturali che si rivelano sovente esacerbate da quelle sociali; ancora, la reazione ideologica populista appare un modo per mascherare la questione sociale e deviare in modo non innocente l'attenzione dalle diseguaglianze;

- Il governo della moderna società multiculturale (che non significa, ripetiamo, una società agnostica rispetto ai valori fondanti di libertà e tolleranza) è cosa diversa dal tradizionale, e tuttora fondamentale, rispetto per i diritti delle minoranze etniche legate a un territorio. La multiculturalità fa

parte di una nuova identità collettiva nelle grandi aree metropolitane. La reazione populista appare più debole proprio nelle grandi aree metropolitane, dove il maggior numero relativo di stranieri, lungi dal suscitare reazioni di rigetto come da luogo comune pseudo-accademico, contribuisce a definire la "narrazione positiva" della metropoli.

- La "narrazione" progressista dovrebbe focalizzarsi non su un atteggiamento difensivo rispetto alla reazione populista ma su un atteggiamento positivo. Aderire acriticamente alla modernità provocherebbe equivoci e incomprensioni circa i rischi e le disuguaglianze di cui essa è portatrice: una narrazione rivolta al progresso sociale non può dunque contrapporsi ad essa, ma deve necessariamente riconoscere il nesso tra migrazioni, globalizzazione economica e tecnologia e la necessità di un governo socialmente sensibile del cambiamento.

- Riguardo ai flussi di richiedenti asilo e profughi, maggiormente spinti da crisi e conflitti che attratti dalle opportunità economiche (anche se una divisione tra fattori di spinta e di attrazione rischia sempre di essere arbitraria), si pone il problema di un governo della crisi dove governi, enti locali, soggetti sovranazionali (Unione europea, Agenzie Onu...) e soggetti della società civile (Ong, ecc.) dovrebbero essere integrati in una cornice comune. La governance dei flussi migratori improvvisi sfida ma anche può rafforzare le capacità di coesione sociale stimolando soluzioni e modelli di relazione tra soggetti istituzionali e sociali differenti.

Note:

1 U. Eco, *Il Fascismo eterno*, La nave di Teseo, 2018, uscito in inglese sulla *New York Review of Books* come *Ur-fascism*, 1995. Si vedano anche T.W. Adorno e altri, *La personalità autoritaria* (*The Authoritarian Personality*, Harpers and Brothers, 1950) e W. Reich, *L'analisi del carattere* (edizione italiana Sugarco 1994).

2 Si veda, per un riconoscimento dell'efficacia del nuovo populismo, per esempio I. Krastev, *The strange death of Liberal consensus*, in *Journal of Democracy*, 2007, che propone che, paradossalmente, le vittorie dei movimenti populistici abbiano comunque segnato un momento di partecipazione democratica per questo degna di rispetto.

3 Per la lista degli argomenti a favore e contro i "confini aperti" e i "confini chiusi" si è in parte seguito lo schema proposto da C.H. Wellman nella voce *Immigration* per la *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2014. Molti degli esempi relativi ai singoli punti sono però originali di questo lavoro.

4 B. Tibi, *Europa ohne identit  t ? Leitkultur oder Wertebeliebigkeit*, Siedler, 2001.

5 J. Habermas, *Die Nachholende Revolution*, Suhrkamp Verlag, 1990, in italiano *La rivoluzione in corso*, Feltrinelli, 1990.

6 Ibidem, pag 215 dell'edizione italiana.

7 Per esempio l'esponente CDU N. Lammert, che esplicitamente avrebbe sostenuto l'inadeguatezza del "patriottismo costituzionale" (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2006).

8 A principale uso e consumo del lettore italiano, si noti come un recente reimpiego del termine "patriottismo costituzionale" da parte di una sedicente "sinistra sovranista" nell'apparente tentativo di definire un patriottismo avversario alle regole e vincoli europei in nome della Costituzione italiana, appare una vera e propria appropriazione indebita del termine. La Costituzione italiana prevede perfettamente, per esempio al suo articolo 11, il livello sovranazionale di integrazione con i trattati europei. Si ripropone ancora, nelle proposte del nuovo populismo, e nella sua trasversalit   tra destra e sinistra, una tentazione nazionalista che    assieme avversa all'Europa unita e in genere a regole sovranazionali, risolvendosi in una posizione di chiusura.

9 Anche volendo ignorare un Islam "nativo" dell'Europa: quello bosgnacco, quello albanese.

10 Secondo la semplice sintesi del filosofo G. Pellegrino, in *LuissOpen*, 2019.

11 Si veda per esempio *Economic Development in Africa*, UNCTAD, 2018.

12 Il provvedimento    stato criticato anche dalle Nazioni Unite e ha avuto un'ampia eco negativa (cfr. Rick Noack sul *Washington Post* del 26 gennaio 2016).

13 Secondo il sito della radiotelevisione danese [www.dr.dk](http://www.dr.dk), consultato il 21 gennaio 2018.

14 Ci si pu   riferire, per l'economia italiana, al Rapporto sull'economia dell'immigrazione 2018 della Fondazione Leone Moressa che indica come gli immigrati generino l'8,7% del PIL italiano, con 11,9 miliardi di contributi previdenziali

versati. Analoghe considerazioni di possono fare per altri Paesi europei.

15 Si rimanda alla letteratura specializzata per le distinzioni tra Daesh, Al Qaida e altri gruppi genericamente definiti come "jihadisti" o "fondamentalisti", limitandosi ad osservare che per la definizione del rischio e della relativa minaccia alla sicurezza tali distinzioni sono essenziali, rispetto alla generica rappresentazione di un pericolo "islamico" non meglio descritto.

16 Sono molteplici le prese di posizione dei più autorevoli religiosi islamici contro il Daesh. Si ricorda qui, per la sua efficacia anche politica nell'aver determinato l'espulsione del Daesh dall'Iraq, sua terra d'origine, quella del Grande Ayatollah al-Sistani.

17 O. Roy, *Le djihad et la mort*, 2016, in italiano *Generazione Isis*, Feltrinelli, 2017.

18 T. Hobbes (1588-1679).

19 Come ha scoperto, o meglio ricordato, Mauro Munafò nel 2018. <http://munafoblogautore.espresso.repubblica.it/2018/07/09/invece-di-difendere-gli-ebrei-caro-pietista-coi-soldi-perche-non-pensi-ai-poveri-italiani/?ref=fbpe>.

20 Per la sola Italia "...da una simulazione presentata oggi dal presidente Inps (Istituto Nazionale Previdenza Sociale, Tito Boeri, secondo il quale con la chiusura delle frontiere agli immigrati fino al 2040 avremmo 73 miliardi in meno di entrate contributive e 35 miliardi in meno di prestazioni sociali destinate agli immigrati «con un saldo netto negativo di 38 miliardi». Secondo Boeri «una classe dirigente all'altezza deve avere il coraggio di dire la verità agli italiani: abbiamo bisogno di un numero crescente di immigrati per tenere in piedi il nostro sistema di protezione sociale», dal Corriere della sera del 4 luglio 2017.

21 I danni economici della Brexit per il Regno Unito sembrano avere a che fare anche con la riduzione dell'immigrazione europea, cioè proprio uno degli effetti che i Brexiteers ricercavano. The analysis estimates that the illustrative scenario of zero net inflows of EEA workers could reduce GDP by around 1.8 per cent and GDP per capita by around 0.6 per cent in the long run, compared to today's arrangements. (HM Government, Eu Exit, Long-Term Economic analysis, 2018).

22 Di George Soros (1930) sono note e assai controverse le attività di speculatore finanziario, specialmente negli anni 90, come anche le molte attività filantropiche a tutela dei diritti umani, affidate alla Open Society Foundation. Quello che qui importa notare è che Soros è diventato, anche per le sue origini ebraiche, il protagonista di fake news a sfondo antisemita e razzista e uno dei capri espiatori della cosiddetta "fasciosfera", la rete propagandistica su Internet dell'estrema destra, oltre che la vittima di un'aggressiva campagna da parte dell'attuale governo ungherese.

23 Il "piano Kalergy" è una pseudo-teoria attorno all'immigrazione africana e asiatica in Europa come complotto per la sostituzione dei popoli europei, di evidente absurdità e di ancor più evidente natura fascista e antisemita, elaborata dallo scrittore neonazista e negazionista della Shoah, G. Honsik. Grazie al Web gode di una certa diffusione.

24 Al centro di un referendum in Svizzera nel 2009.

25 Si prende a prestito quest'espressione dalla psicologia, dove indica un rifiuto a crescere, che in senso figurato ci pare applicabile anche a una collettività

nazionale, o certe sue parti, che rifiutino di prendere atto di una trasformazione in atto.

26 C. H. Wellman, 2014, Cit.

27 Per una discussione più approfondita su etica pubblica e immigrazione, si rimanda in particolare a J. H. Carens, *The Ethics of Immigration*, Oxford, 2013. In questa ricerca, peraltro, si ricercano anche i punti di compromesso tra posizioni etiche necessariamente intransigenti e altri punti di vista.

28 Discriminazione ancora riscontrabile nelle leggi italiane fino al 1992.

29 Simbolica la vicenda della nave civile tedesca *St. Louis* che si vide rifiutare lo sbarco dei suoi passeggeri ebrei, di fatto profughi in fuga, dalle autorità portuali di Canada e Stati Uniti, oltre che da quelle cubane, nel 1939.

30 Nel 2017, nella città italiana di Pontedera, si è parlato di una presunta "discriminazione" ai danni degli studenti non islamici di una scuola locale, che sarebbero stati costretti a rinunciare ai panini con la mortadella. La notizia si è rivelata, come quasi sempre in questi casi, deformata ed esagerata, ma in ogni caso appare di ben diverso peso il diritto all'espressione della propria religione e il diritto alla mortadella, che decisamente non risulta tra i precetti cristiani o di altre religioni.

31 Sadiq Khan nel 2016.

32 L'indicazione del candidato alla guida della Commissione europea da parte dei partiti politici a livello europeo, per quanto largamente simbolica, costituisce un tentativo di rendere il processo di nomina del Presidente della Commissione controllabile dagli elettori, e "mima" e suggerisce la candidatura di un presidente federale, in un'Europa che federale certamente ancora non è.

33 L'iniziativa *1bru1vote* che consiste in una petizione lanciata nel 2018. Esistono diverse proposte per la riforma della governance di Bruxelles, tra cui *OneBrussels* del partito socialista fiammingo Sp.a.

34 Due diversi studi, uno norvegese (Ferwerda, Finseras, Bergh 2017) e uno svedese (Engdahl, Lindgren, Rosenqvist 2018) sembrano dare risultati quasi opposti, riguardo all'efficacia del diritto di voto nel favorire la partecipazione attiva degli immigrati al processo democratico. Probabilmente, l'integrazione politica non può attivarsi senza una più complessa integrazione sociale e culturale a più livelli. Pare anche che gli immigrati provenienti da Stati autoritari siano più interessati al diritto di voto degli altri.

35 Su 28.107 residenti, a Monfalcone gli stranieri al 31 dicembre 2017 sono 6197, pari al 21,97% (fonte: *Il Piccolo*). Per raffronto i residenti stranieri in Italia risultano l'8,5% della popolazione.

36 Si veda per esempio A. Camilli in *Internazionale*, 2018.

37 Un'altra reminiscenza ottocentesca sembra qui opportuna: già l'antagonismo tra lavoratori inglesi e irlandesi era tenuto in vita artificialmente dalla propaganda. "Every industrial and commercial centre in England now possesses a working class divided into two hostile camps, English proletarians and Irish proletarians ... This antagonism is artificially kept alive and intensified by the press, the pulpit, the comic papers, in short, by all the means at the disposal of the ruling classes". K. Marx, 1870.

38 Rappresentata in maniera eclatante dal film *Pane e cioccolata* (1973), anche premiato al Festival di Berlino del 1974.

39 "Cercavamo braccia, sono arrivati uomini". Max Frisch, Prefazione al libro *Siamo italiani – Die Italiener. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz* di Alexander J. Seiler, Zürich: EVZ 1965.

40 A cura dell'Osservatorio Placido Rizzotto della Flai-Cgil (2018).

41 Leogrande, 2008, cit. in IV Rapporto agromafie e caporalato, 2018.

42 Per la quale l'azienda agricola non si occupa dei braccianti, ma paga per tutti un "caporale" che li recluta e trattiene una percentuale sulle paghe. Prassi considerata a lungo come residuo di altri tempi storici, ma in realtà continuata sotto traccia, e apparentemente esplosa di nuovo con la nuova manodopera immigrata, sovente con il pretesto di facilitare la comunicazione con i braccianti immigrati, con l'esito perverso che questi addirittura pagano per due "caporali", quello italiano che tratta con l'azienda e quello straniero che garantisce comunicazione linguistica e mediazione.

43 Appare inquietante, ma non sorprendente, che il leader populista e ex ministro dell'Interno Matteo Salvini denunci l'eccessiva "complicazione" della recente legge del 2016 che reso più severi i controlli contro il caporalato, apparentemente interpretando i sentimenti di quella parte del suo elettorato insofferente ad un aumento dei controlli, per ragioni ideologiche ma anche pratiche, essendo in parte costituita da quel tipo di piccoli imprenditori favorevoli alla limitazione "dell'immigrazione", cioè dei diritti degli immigrati ma, con una certa coerenza, non alla limitazione del loro sfruttamento, funzionale a ridurre i costi di imprese arretrate e poco sostenibili.

44 Malattie che vanno ascritte alla precaria condizione di vita nei Paesi di accoglienza, piuttosto che portate con l'immigrazione (dati Istituto Nazionale Salute Migrazione e Povertà (INMP), 2018).

45 Provvedimenti di "sanatoria" sono stati peraltro attuati in tempi diversi in molti Paesi europei, a favore dei Gastarbeiter o degli irregolari di varia origine.

46 «Il caso delle colf e badanti è lampante: abbiamo avuto un calo tendenziale del numero di colf e badanti che sono iscritte alla gestione dell'Inps nonostante la popolazione italiana invecchi e ci sia una crescente domanda di colf e badanti da parte delle famiglie italiane, perché non ci sono stati più decreti flussi dal 2011, né regolarizzazioni" T. Boeri, 2018.

47 Le dichiarazioni del premier slovacco Robert Fico nel 2016 sul rifiuto di accogliere alcun immigrato o rifugiato musulmano perché l'Islam "non ha posto in Slovacchia" e per "mantenere le tradizioni" slovacche possono essere prese a esempio di tipico neopopulismo. Che siano espresse da un primo ministro socialdemocratico costituisce motivo di imbarazzo per i socialisti europei, ma qui interessano per misurare la capacità trasversale di penetrazione del discorso neopopulista anche a sinistra.

48 Le vittime occidentali di una cosiddetta "guerra all'Occidente" sono una frazione minima delle vittime arabe e musulmane dell'Isis in Siria, Iraq e nel resto del Medio Oriente.

49 F. Hollande, 2015.

50 P. Moureaux, *La vérité su Molenbeek*, La Bôte à Pandore, 2016.

51 France 2, 2016.

52 Di Rupo: «Il Belgio non è fallito. C'è libertà totale, per questo è fantastico»,



intervista su Corriere della Sera del 25 marzo 2016.

53 Dati Comune di Roma 2016.

54 A. Polito, Roma: il caso Esquilino dove il degrado batte la tolleranza.

55 Nel documentario Piazza Vittorio di Abel Ferrara (2017) si trova una sequenza in bianco e nero ripresa negli anni 70 dove degli italiani orinano sui ruderi archeologici, allora non recintati, che si trovano in questa piazza dell'Esquilino. Evitando le facili ironie sulla proverbiale assenza di bagni pubblici nelle città italiane, quello che si può ribadire è che i comportamenti spia di piccoli o grandi disagi sociali ed educativi non nascono certo con l'immigrazione, né sono stati da questa particolarmente esacerbati, in un quartiere non "gentrificato" dove convivono da decenni sacche storiche di povertà e di emarginazione assieme a un tessuto sociale in maggioranza piccolo-borghese e commerciale.

56 N. Lagioia, Esquilino, Ed. Dell'Asino, 2017.

57 M. J. Rodrigues, The Progressive Post, 2018.

## **Dalla separazione delle comunità alla comunità residenziale**

Paolo Morozzo della Rocca

*Come contrastare segregazione e raggruppamento etnico a livello locale? La risposta non è solo nelle politiche urbanistiche e di accesso all'abitazione. Occorre favorire la partecipazione civica anche valorizzando le comunità di fede, perché siano comunità aperte e dialoganti; sollecitare forme di volontariato sociale a favore dei soggetti deboli e dei beni comuni; fare dello studio della lingua e della cultura del paese di residenza una priorità condivisa. La xenofobia va contrastata con misure rimediali immediate ed efficaci.*

*Contrastare la segregazione nella condivisione degli spazi urbani*

Le politiche abitative e di progettazione del territorio determinano la minore o maggiore segregazione spaziale della popolazione immigrata. Ma organizzare gli spazi urbani e realizzare politiche abitative non basterebbe - anche nelle ipotesi più ottimistiche - a evitare altre dinamiche di segregazione che potrebbero invece dipendere dalla scarsa propensione a vivere davvero insieme nei medesimi luoghi, accomunati dalla consapevolezza della comune appartenenza a una comunità territoriale (cittadinanza intesa come partecipazione).

**Variegata e complesse, infatti, sono le dinamiche che conducono al raggruppamento e dunque all'auto-segregazione sulla base di identità spesso, ma non necessariamente etniche.**

In questa seconda e diversa prospettiva, l'attenzione va dunque rivolta alle modalità di relazione e alle progettualità idonee a promuovere relazioni sociali e personali che facciano da ponte in alternativa alla separazione per gruppi. Ciò richiede la capacità

di costituire reti di integrazione sociale e culturale in un tempo nel quale la città, intesa come spazio fisico comune, rischia un inesorabile declino. Da una parte, infatti, emerge una classe sociale globalizzata che si connette in rete col pianeta, ma tende all'isolamento urbano restando priva di qualsiasi *genius loci*, dall'altra parte abbiamo una periferizzazione dell'abitare e dunque la perdita di centralità delle piazze e degli altri luoghi di incontro altrimenti offerti dalla città<sup>1</sup>.

Questi luoghi rischiano di essere esclusivamente adibiti a vetrine commerciali o a visite turistiche, mentre nelle più grandi città occorrerebbe abilitare nuove piazze e luoghi pubblici di incontro nei quartieri periferici, in alternativa agli ipermercati.

Il loro uso potrebbe essere incoraggiato mettendo a concorso iniziative destinate ad usufruire di patrocini pubblici locali sulla base della loro capacità di suscitare apprendimenti di socialità aperte. Su un lungomare storico come quello di Ostia, quartiere "balneare" di Roma, un raduno con il quale giovani afghani insegnano ad adolescenti delle scuole come far volare un aquilone ha avuto successo ed è stato replicato per più anni. In altre piazze e vie l'occasione di una festa può essere data dall'arrivo della primavera, come accade in molte culture europee e asiatiche, specie nei paesi con climi continentali o freddi. Sono queste solo modeste esemplificazioni del molto che si fa o si potrebbe fare per facilitare il vivere insieme cittadino in piccole e grandi città europee.

### *Le comunità di fede come fattore di integrazione*

In un periodo nel quale, a più riprese, è stata messa in atto una "strategia della tensione" che ha come bersaglio l'Islam europeo al fine di compromettere la coesione interna delle società e di creare dunque fratture nella cittadinanza, merita in primo luogo interrogarsi sul ruolo giocato dalle diverse comunità di fede presenti nel continente.

Gli strateghi del terrore perseguono la vittimizzazione dell'Islam europeo che in tal modo si salderebbe e si sovrapporrebbe alla

vittimizzazione di altri importanti segmenti della società europea ed in particolare a quello delle cosiddette “periferie” (da intendersi qui in senso lato, come comunità territoriali marginali rispetto al contesto amministrativo locale di riferimento) ed a quello dei giovani, specie, ma non solo, se immigrati di seconda o terza generazione.

Il disegno perseguito è di tipo prebellico: si spera infatti in una dichiarazione di guerra molecolare diffusa che in tal modo dia dignità al terrorismo. Ed è interessante osservare la specularità di questo tentativo – perseguito con gravi attentati – con una serie di iniziative legislative come, ad esempio, la revoca della cittadinanza anche per i cittadini originari ma con doppia nazionalità, che vengano riconosciuti come terroristi: un trattamento tradizionalmente riservato al cittadino bi-nazionale che abbia dimostrato fedeltà ad uno Stato nemico. L'exasperazione di un clima, anche legislativo, di belligeranza rafforza il terrorismo e nel contempo favorisce le frange più estreme del sovranismo, allargandone il consenso oltre il loro consueto ambito.

Si avalla così un senso di irriducibilità antropologica delle differenze tra un non troppo consapevole noi e l'Islam (visto come un'entità immutabile nel tempo anche se a volte tatticamente cangiante). Torna così in auge il pensiero di Ernest Renan, secondo il quale «l'Islam è la negazione più completa d'Europa»<sup>2</sup>.

La forza dell'assioma non corrisponde però alla realtà, colta invece da Olivier Roy nell'osservare che gli attentatori e i foreign fighter non sono musulmani radicalizzati ma caso mai dei radicali islamizzati<sup>3</sup>. Poggiando su tale tesi è possibile suggerire un'ipotesi che ne costituisce una prosecuzione non necessaria ma certamente possibile: quella, composta da un postulato generale e un secondo più specifico, secondo cui nella società post-secolare e depressa che stiamo vivendo in Europa le religioni non costituiscono in se stesse una forza avversa alla cittadinanza, ma una risorsa di inclusione (e ciò non

solo riguardo ai mondi dell'immigrazione ma rispetto alle società nel loro complesso).

**D'altra parte, ciò è stato innegabilmente vero riguardo alla costruzione democratica dell'Europa tra fine '800 e '900, quando nel processo di secolarizzazione della società le religioni si sono rivelate, pur se a tratti riottose, estremamente utili nella ridefinizione della cittadinanza e nella costituzionalizzazione degli stati democratici prima e delle istituzioni europee dopo.**

L'Islam non è escluso da una simile prospettiva, benché non ci si possa attendere che ciò avverrà "motu proprio", essendovi invece urgenza di politiche che favoriscano l'inclusione, anche nella sua dimensione religiosa, di un'ampia parte, sia pure minoritaria, della popolazione di origine straniera, nonché di una porzione non disprezzabile di cittadini.

Se è vero che, non senza argomenti, si guarda oggi all'Islam europeo con la preoccupazione di dovervi scorgere segni di una "cittadinanza concorrenziale", pure è vero che timori simili, essi pure non privi di ragioni, hanno già caratterizzato, specie nel passato, il rapporto del cattolicesimo e delle altre comunità cristiane con le istituzioni laiche e democratiche.

**Le comunità religiose, se partecipano della cittadinanza civica, svolgono certamente un ruolo di socializzazione primaria i cui benefici pubblici sono direttamente proporzionali al riconoscimento e all'agibilità che esse avranno nello spazio pubblico<sup>4</sup>.**

Ciò potrebbe essere vero soprattutto oggi, in un'Europa culturalmente e religiosamente pluralista, dove la pratica religiosa determina sempre meno un orientamento politico, ma anche dove alla crisi dei corpi intermedi e dei partiti politici corrisponde una forte sfiducia nel cambiamento e nel futuro. Non accade facilmente che il vuoto di visione resti tale senza creare processi di autodistruzione sociale oppure senza ancorarsi a visioni collettive diverse da quelle in declino; e tra queste ultime crediamo che un ruolo positivo di *trait d'union* possa essere giocato da

comunità di fede che siano davvero incluse in un sentimento di cittadinanza europea<sup>5</sup>.

Anche a livello locale c'è inevitabilmente un riverberarsi della comunità di fede sulla comunità dei residenti e viceversa, di cui prendere atto. Di tale circolare movimento sono spesso protagonisti i numerosi spazi e strutture religiose (parrocchie, asili, scuole, oratori, ecc.), spesso adibiti a luoghi di incontro non culturale come feste, assemblee di quartiere, ricorrenze, il cui svolgersi favorisce l'incontro degli abitanti del quartiere, a cominciare dagli anziani e dalle famiglie con bambini, contraddicendo la logica del raggruppamento escludente.

### *Spazi pubblici e fenomeno religioso*

In passato le politiche ecclesiastiche europee si sono spesso concentrate nel capire quali fossero gli Islam preferibili in base a una serie di valutazioni spesso irrealistiche. Sono stati individuati, di volta in volta, salvo poi ricredersi, Islam da privilegiare e sostenere a prescindere dal loro radicamento popolare, al contrario da altri Islam da marginalizzare benché maggiormente radicati nei territori.

Vero è, d'altra parte, che l'interlocuzione, soprattutto nei suoi risvolti più istituzionali – si pensi alla pratica politico-istituzionale dell'istituzione di consultazioni presso i competenti ministeri per gli affari religiosi – richiede altresì l'accettazione di alcune regole di relazione, oltre che la non sempre facile verifica dell'effettiva rappresentatività<sup>6</sup>.

Esito normativo non condivisibile di un'eccessiva attitudine "assimilazionista" è, tra gli altri, quello del bando di segni religiosi nei luoghi pubblici, a iniziare dalle scuole. Al riguardo, sarebbe opportuno distinguere la difesa della laicità dei luoghi pubblici (intesa come imparzialità dello Stato rispetto alle appartenenze religiose o alle identità non religiose) dal rispetto dell'appartenenza dei singoli ad una cultura religiosa o laica la quale può comportare modalità nel vestire o altri comporta-

menti che, se non offendono oggettivamente la sensibilità altrui e non creano pericolo alla sicurezza, né intralcio eccessivo allo svolgimento di funzioni necessarie, devono essere consentiti in quanto espressione lecita della personalità del singolo in una società autenticamente liberale.

Come è stato ben sottolineato, **le reti delle comunità di base non dovrebbero rimanere svincolate bensì coese nei riguardi dei loro rappresentanti istituzionali, contribuendo a fare delle consulte nazionali lo specchio della realtà e, almeno in parte, la sua effettiva regia di cambiamento, altrimenti avremo la frantumazione delle esperienze locali, esposte ad ogni forma di possibile semplificazione e radicalismo**<sup>7</sup>.

Tale operazione non può che svilupparsi a livello territoriale, avendo riguardo alla consistenza e alle necessità delle diverse comunità religiose. Deve poi percorrere i diversi livelli della politica ecclesiastica dello Stato, trovando nei principi fondamentali del diritto dell'Unione europea la più ampia cornice di riferimento normativo.

Lungi dal potere in questa sede proporre ulteriori sviluppi del tema, ci limiteremo nelle brevi note che seguono ad indicare alcuni punti critici e proposte attuabili ai diversi livelli ora riferiti.

**Luoghi di preghiera e ministri del culto:** Nella politiche edilizie riguardo ai luoghi di culto occorrerebbe tenere conto non solo del numero dei praticanti ma della loro disseminazione territoriale. Infatti se il numero dei fedeli può determinare la capienza del luogo di culto, la disseminazione territoriale dovrebbe invece essere decisiva nella determinazione del numero e della collocazione dei luoghi di culto, secondo il modello tradizionale dell'erezione delle parrocchie in Europa<sup>8</sup>.

Riguardo poi alla loro visibilità nei singoli quartieri l'appello alle tradizioni culturali e paesaggistiche dei territori dovrebbe essere abbandonato a favore di più sobri calcoli sulle cubature, i quali possono legittimare il diniego alla costruzione di un minareto troppo alto ma non il diniego al minareto in quanto tale, il cui utilizzo potrà essere temperato con le esigenze dell'inte-

ra comunità territoriale allo stesso modo in cui è regolato l'utilizzo dei campanili nelle ore diurne e notturne.

Pensare, come di recente si è tentato di fare in alcuni paesi membri, a una formazione obbligatoria degli imam presso istituti accreditati o ad altre misure tendenti all'imposizione in via amministrativa e perciò burocratica di un "Islam repubblicano" non sembra un percorso efficace né accettabile<sup>9</sup>. Dovrebbe però essere sollecitato l'uso della lingua del Paese di residenza nelle attività culturali e pastorali e concordata con le aggregazioni religiose (la questione non riguarda però solo l'Islam) una programmazione di eventi di formazione rispettosi dell'autonomia delle comunità.

Diversamente dalla formazione degli imam, quella degli insegnanti di religione – nei paesi dove questa materia è presente nei curricula scolastici – merita di essere attentamente curata dallo Stato in collaborazione con le diverse confessioni religiose. Peraltro questo è un terreno sul quale può essere sviluppata un'intesa, oltre che sul piano bilaterale, anche su quello più circolare delle diverse comunità di fede, come nel caso del Belgio, dove esiste un coordinamento permanente tra la Conferenza episcopale cattolica e i rappresentanti delle altre fedi (in particolare il Presidente del Concistoro nazionale ebraico del Belgio e il Presidente dell'Esecutivo dei musulmani) e dove diversi corsi di formazione per gli insegnanti musulmani sono stati introdotti nelle principali università<sup>10</sup>.

**I luoghi di incontro interreligioso:** Opportunamente in molti paesi europei esistono comitati o consulte delle comunità religiose riunite insieme per iniziativa dei governi e con funzioni di consultazione e di proposta a servizio del Ministero competente per gli affari religiosi.

Sembra da segnalare, in particolare, la decisione del Governo finlandese di mantenere in servizio presso il proprio Ministero degli Esteri un ambasciatore per il dialogo interculturale e interreligioso, sostenendo così il ruolo degli



attori religiosi negli sforzi di pace e connettendo la dimensione interna del dialogo con quella internazionale<sup>11</sup>.

L'utilità di questi organismi trascende fortemente la loro funzione istituzionale perché contribuiscono a creare una consuetudine di incontro e di collaborazione amichevole tra i rappresentanti delle diverse fedi.

**Sarebbe però opportuno disseminare il modello della consulta delle comunità religiose anche a livello locale, incoraggiandone la costituzione presso ogni circoscrizione territoriale utile, presso la quale potrebbe svolgere la funzione di stimolare presso i fedeli delle diverse comunità di fede il senso di appartenenza comune alla comunità territoriale, volgendo al servizio della città e dei suoi bisogni collettivi risorse etiche; e realizzando eventi e manifestazioni di amicizia e di rispetto reciproco.**

Non indifferente è l'apporto culturale-formativo degli organismi di raccordo tra le diverse realtà religiose organizzate, tra le quali è stata forse sottovalutata, a tutt'oggi, la straordinaria crescita in termini percentuali della componente neo-protestante all'interno della componente cristiana. Trattandosi peraltro in gran parte di un esito delle migrazioni africane e latinoamericane, il rafforzamento di luoghi e occasioni di incontro con altre esperienze religiose contribuisce tra l'altro ad affinare culturalmente esperienze il cui retroterra non è rafforzato da un passato di elaborazione culturale e di interlocuzione all'esterno<sup>12</sup>.

Una buona pratica, in tal senso, proviene nuovamente dal Belgio, dove nella Diocesi di Liegi si è dato luogo a una serie di incontri interreligiosi che hanno trovato sede, anziché come di solito in una sede ecclesiastica o uno spazio pubblico neutro, presso la moschea, che ha dunque ospitato ebrei e cristiani al suo interno.

Più in generale, va dato conto, dello sforzo ampiamente rilanciato – in particolare in Francia, Italia e Belgio – da numerosi imam assieme alle diocesi cattoliche di una maggiore fraterniz-

zazione, con reciproche visite nei luoghi di culto anche durante le funzioni religiose a partire dalle prime reazioni all'assassinio di Padre Jacques Hamel a Rouen il 16 luglio 2016<sup>13</sup>.

**Comunità religiose e cittadinanza civica:** Moltissimo, in effetti, può essere realizzato a livello locale direttamente dai responsabili religiosi che hanno la cura pastorale sui territori.

Si possono creare, ad esempio, dei canali di collaborazione tra credenti su alcuni terreni strategici, come l'insegnamento della lingua del Paese di residenza; la cura dei malati, il rientro delle salme; la visita ai detenuti. In questo modo si favorisce anche l'emersione di quadri di comunità, cioè di persone abituate alla collaborazione con gli altri residenti, singoli e associati, nonché con le autorità civili locali, che tuttavia non facciano di tale collaborazione il loro impiego professionale.

Sembra particolarmente significativo che, di nuovo in Belgio, il Comitato nazionale delle religioni abbia promosso, assieme alla Comunità di Sant'Egidio, un canale di corridoi umanitari per 300 profughi siriani riparatisi in Libano ed in Turchia, realizzando in modo totalmente condiviso con le pubbliche autorità un'importante azione di reinsediamento internazionale.

Ancora riguardo alle buone pratiche di collaborazione può essere segnalata l'esperienza di volontariato condiviso tra cattolici e musulmani nella distribuzione di pasti ai poveri nella città francese di Créteil, dove un gruppo di donne velate ha saputo conquistarsi la simpatia di molti indigenti francesi e non<sup>14</sup>.

Una strategia di incontro diffuso tra gli esponenti operanti alla base delle comunità religiose può divenire col tempo un tratto culturale irradiato ben oltre i legittimi e pur sempre utili sforzi dei protagonisti ufficiali del dialogo interreligioso. Al di là dei percorsi lasciati agli specialisti, va infatti considerato come ogni comunità religiosa abbia animatori pastorali (il parroco, il pastore protestante, l'imam). A questo riguardo è già stato studiato l'interessante mutamento di ruolo dell'imam sunnita avvenuto nelle comunità immigrate. Egli non è più riconosciuto, infatti,

solo per il suo specifico ruolo di guida nella preghiera, ma progressivamente sembra avere assunto una posizione multifunzionale simile a quella di un parroco, cui in più si aggiunge quella di un rappresentante di interessi in nome e per conto di persone non sempre in grado di gestire relazioni, problemi ed equivoci che emergono dal loro vissuto migratorio<sup>15</sup>.

In un periodo nel quale le politiche del sospetto e dell'umiliazione, sia a livello legislativo che amministrativo, possono rendere difficile la condizione delle persone più fragili delle comunità musulmane residenti in Europa ci si dovrebbe attendere e favorire da parte degli imam un maggiore impegno nel sostenere e aiutare dall'interno della comunità di fede chi è in maggiori difficoltà, strutturando azioni di solidarietà e di assistenza in collaborazione con altre organizzazioni di assistenza e di volontariato, pubbliche e private, presenti sul territorio di riferimento.

**La convivialità tra i responsabili pastorali delle diverse comunità locali di fede potrebbe inoltre dare maggiore forza alla coesione multiculturale della comunità locale nel suo insieme, ad esempio valorizzando le diverse ricorrenze religiose attraverso la partecipazione dei credenti di altre tradizioni religiose.** In alcuni paesi europei, ad esempio, associazioni di volontariato promuovono festività natalizie partecipate da volontari di fede islamica che cucinano, servono a tavola e vengono a loro volta serviti per onorare la festa in spazi pubblici e talvolta nelle stesse chiese aperte per l'occasione ad attività non culturali. Lo stesso accade, a parte invertite, per la festa dell'Aid Al Fitr o per altre festività religiose care alle comunità presenti sul territorio.

Particolarmente utile parrebbe la valorizzazione di eventi comuni ai quali le diverse comunità di fede possano partecipare senza dover nulla concedere a sincretismi, perché appartenenti alla propria cultura religiosa. Potrebbe esserne utile esempio la celebrazione della festa di Abramo. Anche la memoria dei defunti, vittime di tragedie come la morte in mare durante l'avventura migratoria o come l'uccisione violenta, andrebbe valo-

rizzata in una chiave di riconciliazione e di concordia tra le diverse comunità nazionali, etniche e religiose coinvolte geograficamente.

**Comunità religiose non divise al loro interno per nazionalità:** Si è sin qui sottolineata la necessità di una più vitale e articolata strategia del vivere insieme attraverso l'impegno civico comune alle diverse comunità di fede presenti sul territorio, ma non si può dimenticare l'importanza della sfida culturale, prima ancora che pastorale, dell'integrazione all'interno della medesima comunità locale di fede tra autoctoni e nuovi arrivati e tra le diverse componenti nazionali che questi ultimi rappresentano.

Come è stato osservato, persino tra i cattolici, componente religiosa storicamente maggioritaria in diversi paesi europei, l'inclusione dei cattolici immigrati nelle comunità parrocchiali avviene in modo insoddisfacente per effetto di due simmetriche tendenze alla separazione di cui sono espressione, per un verso, le parrocchie prive di immigrati e per altro verso le cappellanie prive di autoctoni<sup>16</sup>. È tuttavia di grande evidenza l'importanza di una trasmissione reciproca della cultura religiosa ai fini della più complessiva integrazione degli immigrati, a qualsiasi tradizione religiosa essi appartengano.

#### *La valorizzazione del volontariato e dell'associazionismo*

Distratti forse da una concezione mercatista (integrazione intesa esclusivamente come impiego lavorativo a tempo pieno) oppure identitaria-assimilazionista (integrazione come adesione a modelli culturali o conoscenza di nozioni tradizionali) dell'integrazione, gli Stati europei non sembrano avere dato la giusta attenzione alle potenzialità del volontariato, specie nella sua dimensione civica e sociale.

Eppure – sia per gli autoctoni che per gli immigrati – la partecipazione e la condivisione di problematiche comuni, così come il

sostegno e l'accudimento di fragilità altrui costituiscono il più autentico riscontro dell'inclusione dell'individuo nel più largo "noi" costituito dalla comunità territoriale.

Andrebbe segnalata come buona pratica, ad esempio, l'iniziativa realizzata in alcuni paesi europei dalle scuole di lingua e cultura della comunità di Sant'Egidio, presso le quali gli studenti (lavoratori, sia giovani che in età matura) sono invitati ad animare pasti domenicali e feste per anziani (sia cittadini che immigrati) isolati oppure in condizioni di povertà.

Già Collier, del resto, aveva sottolineato l'importanza che in città multietniche assumerebbe la promozione di iniziative di volontariato, a favore di paesi, diversi da quelli di origine, su cui coinvolgere la capacità di mobilitazione delle diverse comunità in diaspora, chiamandole a collaborare a tal fine.

La partecipazione gratuita ad attività di valore civico, sociale o di solidarietà internazionale andrebbe certamente valorizzata in alcuni segmenti del diritto amministrativo dell'immigrazione e della cittadinanza. Tali attività dovrebbero costituire un punteggio positivo ogni volta che l'amministrazione abbia a valutare lo sforzo di integrazione dello straniero, così come dovrebbe avere rilievo ai fini del consolidamento del permesso di soggiorno, ad esempio in caso di sopravvenuta disoccupazione, nonché ai fini della concessione della cittadinanza.

Collegato ma distinto al fenomeno del volontariato è quello, oggi ben più ampio, dell'associazionismo, che riguardo alla popolazione di origine straniera si caratterizza più spesso in senso nazionale o etnico.

Sebbene la crisi dell'associazionismo non risparmi il variegato mondo dell'immigrazione, quello delle associazioni nazionali non sembra invece esserne particolarmente coinvolto, ponendosi forse come un'estensione più naturale della propria personale biografia in terra straniera o – in senso speculare – come un processo di valorizzazione da parte del cittadino o del residente di lungo periodo delle proprie radici straniere.

Come è stato rilevato, **l'associazionismo nazionale preserva**

**e valorizza il fenomeno delle diaspore, sia come realtà oggettiva che come mentalità o senso di appartenenza.**

Esso svolge certamente un servizio di sostegno utile per i loro membri, che rischierebbero, soprattutto nei primi anni di soggiorno all'estero, di soccombere riguardo a molteplici difficoltà di integrazione. Ma è auspicabile che nel lungo periodo questo sappia porsi come facilitatore di un'apertura alle altre culture e nazionalità.

Sarebbe dunque opportuno valorizzare con sanzioni positive sia le iniziative di collaborazione orizzontale delle associazioni nazionali con altre associazioni e con le istituzioni, sia soprattutto lo sviluppo di associazioni non nazionali che si facciano promotrici di azioni civicamente utili.

*Lo studio della lingua e della cultura del paese di accoglienza come luogo di inclusione dei lavoratori e delle loro famiglie.*

In linea generale i paesi di immigrazione si confrontano con la grande sfida della piena inclusione dei minori e dei giovani di origine straniera nel sistema scolastico e di alta formazione. Sebbene i problemi irrisolti non manchino, essi sono comunque affrontabili con risorse pubbliche e private nella cornice di strategie nazionali ben strutturabili all'interno di un'offerta istituzionale già consolidata nelle sue basi, anche se necessitante di politiche supplementari.

Diverso è invece il caso degli immigrati venuti da adulti o anche giovanissimi ma privi dell'opportunità di frequentare e completare con successo la propria istruzione all'interno del sistema scolastico del Paese di immigrazione. Per loro la scarsa conoscenza della lingua costituisce un ostacolo decisivo a qualsiasi forma di integrazione e la ragione talvolta insuperabile di un ripiegamento identitario etnico.

Dovrebbe dunque costituire una priorità delle politiche per l'integrazione l'insegnamento della lingua agli adulti. Tali politiche di scolarizzazione, variamente presenti nei diversi paesi ma ovunque insufficienti, devono tenere conto di alcune necessarie

modalità di attuazione, tra cui soprattutto: la compatibilità con gli orari di lavoro; l'opportunità di evitare la formazione di classi etniche.

In effetti l'occasione di ritrovarsi a fianco di persone di altre nazionalità negli orari liberi dal lavoro (ad esempio la domenica, o in orari pomeridiani e serali) rappresenta un doppio veicolo di integrazione perché all'apprendimento della lingua si aggiunge la prassi vissuta di relazioni amicali interculturali che comprendono oltre ai compagni del corso, anche gli insegnanti e i tutor dei corsi.

L'utilità dei corsi di lingua è aumentata per il fatto di occupare – a volte per intero – lo spazio del riposo dal lavoro divenendo così essi stessi una forma di riposo proattivo che come tale dovrebbe essere compreso dagli operatori affinché curino questa dimensione non secondaria che è costituita dal bisogno di socializzazione nel tempo libero dal lavoro.

Peraltro per molti immigrati la comunicazione in lingua e dunque il relativo studio viene percepita a pari livello dei bisogni primari, accanto al dormire e al mangiare. E ciò vale in parte anche per l'apprendimento culturale in sé, occasione di socializzazione alta, ma anche recupero della propria dimensione culturale per i lavoratori dequalificati rispetto al loro livello culturale di origine; nonché il raggiungimento di un obiettivo di elevazione sociale per i lavoratori già esclusi nel paese di origine da una effettiva istruzione.

Le caratteristiche che più facilitano e rendono proficua la frequenza ai corsi di lingua L2 sono le stesse che in molti dei paesi dell'Unione rendono essenziale l'apporto delle organizzazioni del volontariato sociale, sia per l'aspetto motivazionale che più facilmente conduce a sviluppare occasioni e attività di socializzazione, sia per l'elasticità degli orari, meno agevole per il personale impiegato, limitato da orari necessariamente più rigidi e di solito feriali.

Non è dunque un caso se l'offerta dei corsi di L2 da parte di ONG costituisce una costante delle attività già segnalate

come buone pratiche nei diversi paesi oggetto di indagine da parte della Foundation for European Progressive Studies in un recente rapporto<sup>17</sup>. Tra queste, in Grecia, la "Sunday School for Migrants", che nel nome già riporta la segnalata esigenza di orario<sup>18</sup>. Una rete diffusissima di insegnanti volontari caratterizza oggi il panorama europeo dell'offerta formativa per adulti stranieri, talvolta producendo materiali didattici innovativi, come nel caso dei libri di testo per l'apprendimento della lingua pubblicati in Bulgaria dalla Caritas (colmando oggettivamente un vuoto sul mercato nazionale)<sup>19</sup>, nonché del corso "L'italiano per amico", sviluppato in tre volumi dalla Comunità di Sant'Egidio, divenuto negli anni un successo editoriale nazionale<sup>20</sup>.

Opportunamente – è il caso ad esempio dell'ultima organizzazione citata – i corsi sono impostati come corsi sia di lingua che di cultura, in modo da rendere la scuola un ambito di formazione alla cittadinanza nel rispetto di valori condivisi: si apprende dunque la cultura del Paese e quella dei paesi di origine, ma soprattutto si affrontano i grandi temi del razzismo, della pace e della guerra, della solidarietà e della democrazia.

### *Il governo locale di fronte alla xenofobia*

Gli atti violenti di intolleranza e di xenofobia sono in crescita, anche per effetto di condizionamenti mediatici e di messaggi provenienti dalla politica.

Tali atti feriscono, assieme alle loro vittime dirette, la coesione sociale nel suo livello locale. È dunque necessario che le reazioni delle autorità civili e della comunità locale siano adeguate, prevedendo in particolare gesti pubblici di solidarietà alle vittime e alle loro comunità che dovrebbero includere l'invito a partecipare a eventi pubblici (fiaccolate, momenti di raccolta sul luogo dell'aggressione, ecc.) nei quali siano presenti in modo palese rappresentanti dell'ente locale e simboli dello stesso ente, con la proposizione di messaggi pubblici che promuovano la riconciliazione attraverso la riparazione dei torti effettivamente subiti. Mediante i suoi strumenti di pubblica comunicazione l'ente loca-



le della cui comunità territoriale fanno parte le vittime dirette di un atto di violenza, specie se motivato da intento xenofobo o discriminatorio, dovrebbe dunque promuovere anche gesti immediati di sostegno materiale, come ad esempio una sottoscrizione in denaro a libera partecipazione ma adeguatamente pubblicizzata affinché i potenziali sottoscrittori ne siano avvisati, assicurando altresì un contributo istituzionale secondo le modalità rese possibili dalle norme sulla contabilità pubblica vigenti nell'ordinamento giuridico di appartenenza.

La costituzione di parte civile dell'ente locale nei confronti degli aggressori – atto politico-simbolico spesso strumentalizzato – dovrebbe essere invece limitato a casi eccezionali per la loro gravità. Alle vittime dirette e ai loro stretti congiunti (specie nel caso in cui sopraggiunga la morte degli aggrediti) dovrebbe invece essere assicurata, ove lo desiderino, la disponibilità dell'assistenza legale pro-bono di un collegio d'onore di difensori legali previamente costituito e composto da professionisti di chiara fama appartenenti al foro locale.

Iniziative culturali, ricorrenze e momenti di festa cittadina dovrebbero avere periodicamente come tema la convivenza tra persone di diversa cultura e dare rilievo a ricorrenze e tradizioni civili e religiose dei loro paesi di origine, valorizzando l'apporto di bande, altri gruppi musicali artistici e culturali presenti sul territorio e adeguatamente incoraggiati a contribuire nella preparazione e svolgimento di tali eventi.

Note:

1 Come già notava, prima di altri, M. Castells, *The informational City*, Oxford 1989, p.228.

2 E. Renan, *Œuvres Complètes*, Calmann-Levy, Bologna, 1948, p. 2 e 333.

3 Tra i diversi scritti di questo autore, cfr., in particolare, O. Roy, *Generazione ISIS*, Feltrinelli, Milano, 2017, p.29 ss.

4 Il tema è oggetto di ampia riflessione, anche in termini di analisi economica,

nel numero monografico di *Comparative Politics*, 2015, 3. Si vedano in particolare C.M. Warner, R. Kilinc, C.W. Hale, A.B. Cohen, K.H. Johnson, *Religion and Public Goods Provision*, p.189 ss., e C.W. Hale, *Religious Institutions and Civic Engagement*, p.211 ss.

5 In questa prospettiva: A. Riccardi, *Periferie. Crisi e novità per la Chiesa*, Jaca Book, 2016, p. 12 ss.

6 Sul caso della Conferenza islamica della Germania cfr. da ultimo, B. Biedermann, *La Germania ha un problema con l'islam (e lo affronta)*, in *Limes*, 2018, 1, p.111 ss.

7 Così P. Naso, *La sfida del radicalismo estremista*, in M. Ambrosini, P. Naso, C. Paravati, *Il Dio dei migranti*, Il Mulino, Bologna, 2018, p.86.

8 Rende bene questa esigenza la testimonianza raccolta da R. Ricucci, *Cittadini senza cittadinanza*, SEB ed., Torino, 2015, p.144, del giovane che dichiara: "L'islam è una religione per tutto il mondo però se tu sei senza moschea, se soffri nella moschea perché hai caldo, c'è puzza, c'è gente che sta stretta in modo vergognoso, se chiudono le moschee ci sono difficoltà molto grandi a praticare la religione e sviluppare le proprie idee religiose" (M, 26 anni, Egitto).

9 Sul punto le riflessioni di L. Musselli, *Edilizia religiosa, Islam e neogiurisdizionalismo in Europa*. Alcune note sul nuovo "Islamgesetz" austriaco e sul divieto di edificare minareti in Svizzera, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2015, 2, p. 441 ss.

10 Ne riferisce Mons. Jean-Pierre Delville, intervento al Convegno "Ponti di pace", del 15 ottobre 2018, in Bologna, testo disponibile su [www.santegidio.org](http://www.santegidio.org).

11 Ne dà conto il vescovo luterano finlandese Kaarlo Kallala nel già citato Convegno "Ponti di Pace", reperibile in [www.santegidio.org](http://www.santegidio.org).

12 Su cui i rilievi allarmati di S. Smith, *Fuga in Europa*, Einaudi, Torino, 2018, p.101.

13 Ne dà conto J. De Volder, *Martire. Vita e morte di padre Jacques Hamel*, San Paolo ed, Milano, 2016, p.75 ss.

14 Ne ha riferito il vescovo cattolico Michel Santier nel suo intervento al Convegno Internazionale di "Uomini e Religioni, di Münster-Osnabrück, l'11 settembre 2017, testo disponibile in [www.santegidio.org](http://www.santegidio.org).

15 Sul punto cfr. M. Carnì, *Islam e ministri di culto*, in C. Cardia e G. Dalla Torre, *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, 2015, p.222 ss. Guarda a questa evoluzione con maggiori riserve, motivate dalla trasposizione del modello laicale, immaginato come preferibile in un Islam più congregazionale che clericale, L. Alfieri, *Sulla clericalizzazione degli imam*, in M. Ambrosini, P. Naso, C. Paravati, *Il Dio*, cit., 115 ss.

16 Cfr. M. Ambrosini, *Piccole Sion nel mezzo di Babilonie?* In M. Ambrosini, P. Naso, C. Paravati, *Il Dio*, cit., p.253 ss..

17 FEPS, *Newcomer Integration in Europe: Best Practices and Innovations since 2015*, Bruxelles, 2018, disponibile all'indirizzo

<https://www.feps-europe.eu/resources/publications/640-newcomer-integration-in-europe-best-practices.html>.

18 Su cui V. Karzi. A. Theodoridis N. Tselepi & the Researchers Team of Antigone, Best integration in Greece, nel già citato rapporto FEPS, p. 33 s.

19 Cfr, I. Lazarova, Refugee Integration in Bulgaria: the Hot Potato Wich Only NGOs Dare to Touch, nel citato rapport FEPS, p.82.

20 I volumi sono stati pubblicati dall'editrice LaScuola di Brescia ed utilizzati ogni anno da una media di 10.000 allievi sul territorio nazionale.

## **Salvaguardare la regolarità del soggiorno e ridurre i fenomeni di irregolarità**

Paolo Morozzo della Rocca

*Come contrastare segregazione e raggruppamento etnico a livello locale? La risposta non è solo nelle politiche urbanistiche e di accesso all'abitazione. Occorre favorire la partecipazione civica anche valorizzando le comunità di fede, perché siano comunità aperte e dialoganti; sollecitare forme di volontariato sociale a favore dei soggetti deboli e dei beni comuni; fare dello studio della lingua e della cultura del paese di residenza una priorità condivisa. La xenofobia va contrastata con misure rimediali immediate ed efficaci.*

### *Il quadro europeo dell'immigrazione legale*

#### UTILI MA NON ACCOLTI

Secondo un sondaggio sulla percezione dell'immigrazione in 25 paesi di immigrazione pubblicato nel luglio 2017 da IPSOS, solo il 21% degli intervistati pensa che l'immigrazione sia un fatto positivo per i paesi riceventi (il 45% in Arabia Saudita, il 25% in Svezia, il 18% in Germania, il 10% in Italia, il 5% in Ungheria).

Pensano che gli immigrati siano comunque già troppi il 66% degli italiani, il 54% dei belgi, il 49% dei francesi, il 46% degli spagnoli ed il 45% dei tedeschi.

Il 78% dei turchi, ma anche il 47% degli italiani, il 43% dei belgi, il 41% degli spagnoli ed il 30% dei tedeschi temono che gli immigrati rubino posti di lavoro.

Non pensano che l'immigrazione sia un fatto complessivamente positivo per l'economia del proprio paese il 53% degli inglesi, il 73% dei tedeschi, il 74% degli spagnoli e dei polacchi, l'81, 5% dei belgi, l'84,5% dei francesi, l'85% degli italiani ed il 91% degli ungheresi<sup>1</sup>.

A dispetto di questi dati di percezione, è invece noto come la maggiore presenza di immigrati regolarmente soggiornanti abbia giovato alle economie dei paesi di residenza e in particolare a quelle con maggiore vocazione manifatturiera<sup>2</sup>.

Particolarmente emblematico, al riguardo, il caso italiano, dove la forza-lavoro autoctona (ancora misurata sulla fascia d'età 15-64 anni) è calata dal 2006 al 2016 di 1,4 milioni, nonostante l'apporto aggiuntivo di 500 mila naturalizzazioni<sup>3</sup>. Nello scenario demografico di medio termine, calcolando una quota di nuovi ingressi di 100 mila immigrati all'anno l'indice di dipendenza (cioè il rapporto tra adulti in età produttiva ed il resto della popolazione) passerebbe dall'attuale 55% al 62% nel 2030 ed il 77% nel 2050<sup>4</sup>: ne deriverebbe il crollo del sistema previdenziale e dello stesso sistema di produzione di beni e servizi, che una popolazione fortemente invecchiata non sarebbe in grado né di produrre né di acquistare pur avendone vitale necessità. Il sistema di produzione sta d'altra parte subendo veloci modifiche, caratterizzandosi per il declino delle competenze medie e l'espansione sia delle competenze alte che di quelle basse, cui corrisponde la più accentuata differenziazione di reddito da lavoro mai conosciuta dall'industrializzazione ad oggi<sup>5</sup>.

In questo più generale contesto l'inserimento degli immigrati nei mercati del lavoro asseconda le dinamiche locali occupando soprattutto spazi vuoti ma necessari, oppure nei quali v'è domanda di manodopera a più basso prezzo. Ciò spiega, ad esempio, perché in Italia gli stranieri costituiscano l'11% circa della forza lavoro, ma rappresentino il 74% dei domestici, il 56% degli assistenti agli anziani e disabili, il 52% dei venditori ambulanti autorizzati, il 40% dei pastori, boscaioli e pescatori, il 30% dei braccianti agricoli e degli operai specializzati, il 29% degli operai edili non specializzati.

Diversa, ma conducente ad analoghe conclusioni è la situazione di altri paesi dell'unione, come la Polonia e la Germania<sup>6</sup>.

Benché molti ricordino come la Polonia sia stata produttrice, negli anni precedenti ed in quelli immediatamente successivi al

suo ingresso nell'Unione europea, di un flusso ingentissimo di emigranti per motivi di lavoro, oggi il paese è divenuto terra di immigrazione, con una crescita del PIL tra le più alte dell'Unione europea. Secondo alcune stime la necessità di forza-lavoro immigrata in Polonia riguarda 4 milioni di ingressi entro il 2030. Ed in effetti secondo Eurostat la Polonia ha rilasciato nel 2017 quasi 700.000 nuovi permessi di lavoro, quasi tutti a cittadini ucraini, seguiti a distanza da armeni, bielorusi, georgiani, moldavi e russi, cui si aggiungono, sulla base di accordi bilaterali, filippini e vietnamiti.

Quanto alla Germania, essa ha ricevuto un ingente flusso di migranti, sia per ragioni economiche che per asilo, senza operare, diversamente dalla Polonia, alcuna scelta selettiva in nome dell'affinità culturale, ma investendo cifre ingenti per la loro integrazione, con un tasso elevatissimo di inserimento nel mercato del lavoro che sopprime, pur senza riuscirci del tutto, al fabbisogno di manodopera della prima nazione industriale e manifatturiera europea.

Non potendo qui ulteriormente approfondire temi che fuoriescono dall'oggetto della ricerca, possiamo limitarci ad osservare che l'apporto degli immigrati, sebbene visto dagli autoctoni come una minaccia ai livelli salariali acquisiti, ha consentito a molte imprese di resistere alla concorrenza globale (caratterizzata, come si sa, dall'abbattimento del costo del lavoro) conservando posti di lavoro anche per gli autoctoni, rimasti in larga parte privilegiati nell'accesso a posizioni lavorative migliori.

**L'avversione per gli immigrati, se per un verso risulta corrispondere ad una fenomenologia sociologicamente ricorrente a prescindere dai contesti, per altro verso pare dunque costituire la canalizzazione dello scontento e delle paure verso un falso bersaglio: essi pagano così l'insoddisfazione della popolazione autoctona per gli effetti negativi della globalizzazione dei mercati, specie quelli che riguardano lo status delle classi lavoratrici medie ed operaie delle società europee.**

Come sempre, l'individuazione di un falso bersaglio ostacola l'attuazione di buone politiche sia riguardo alle più generali politiche economiche e di distribuzione del reddito sia riguardo all'immigrazione, impedendo di consolidarne i vantaggi e creando ostacoli a una buona inclusione sociale e culturale, come dimostra l'enfatizzazione del tema della sicurezza, a prescindere dalle opportune misure che i paesi membri e la stessa Unione europea stanno adottando ed adotteranno per rispondere alle sfide poste dalla criminalità e dal terrorismo internazionali.

Occorrerebbe invece cogliere le sfide dell'integrazione soprattutto là dove emergono le maggiori criticità. Tra queste l'inclusione sociale, culturale e lavorativa dei più giovani tra i nati all'estero, il cui tasso di disoccupazione è più elevato nei paesi dove essi sono giunti soprattutto per motivi di ricongiungimento familiare, al seguito quindi di adulti già proficuamente occupati, o di asilo (in particolare in Danimarca, Svezia, Repubblica Ceca, Ungheria, Belgio, Francia, Olanda). Il loro tasso di disoccupazione è invece complessivamente più basso di quello dei coetanei nativi in altri paesi europei (tra i quali Portogallo, Spagna, Italia, Grecia, Germania, Croazia)<sup>7</sup>. Ma più complessivamente sia le cosiddette "generazioni 1,5", sia le seconde e successive generazioni delle famiglie di origine straniera, sembrano soffrire di difficoltà nei percorsi dell'istruzione, formazione (soprattutto media e alta) ed avviamento al lavoro in società dove non di rado pesa altresì un clima discriminatorio reale e ancor più percepito. Sulle difficoltà di integrazione delle famiglie e delle successive generazioni pesano inoltre i processi di concentrazione urbana di tipo segregativo, disomogenei nei diversi paesi membri ma ovunque in qualche misura presenti.

### *I processi di cittadinanza. Dati e tendenze*

Quella di straniero regolarmente soggiornante è una condizione non esaustiva riguardo ai flussi migratori, i quali vanno considerati nella loro dinamica complessiva che comprende pure sia una quota di presenze irregolari, sia un flusso di naturalizzazio-

ne che, ad esempio, nel 2016, ha riguardato nei diversi paesi membri un milione di nuovi cittadini nazionali, in buona parte altresì introdotti nella cittadinanza dell'Unione europea, mentre si fa significativa anche la domanda di doppia cittadinanza da parte dei cittadini europei circolanti nei paesi dell'Unione.

Ciò spiega perché sull'insieme della popolazione residente nell'Unione, pari complessivamente a 508 milioni, i nati in un Paese non facente parte dell'Unione europea nel 2016 erano 36,9 milioni, comprendendo però tale dato una significativa quota di cittadini europei (15,3 milioni) in gran parte divenuti cittadini di un Paese membro per acquisto successivo alla nascita oppure in base allo *ius sanguinis* dissociato dallo *ius soli*. D'altra parte, anche tra i nati all'interno dello spazio dell'Unione sono ben 20.4 milioni quelli che risiedono in un Paese membro diverso da quello di nascita, tra i quali dunque abbiamo 3,4 milioni di cittadini europei che hanno la cittadinanza nazionale nel Paese di residenza (in aggiunta od in alternativa a quello di nascita)<sup>8</sup>.

Questi dati non coincidono però con quello - di più difficile rilevazione - dell'insieme dei cittadini dei paesi membri europei di origine straniera, il quale comprende anche molti dei naturalizzati nati in un Paese europeo di residenza da cittadini stranieri, nonché i nati da cittadini a loro volta figli di cittadini stranieri.

Nel 2016 le acquisizioni di cittadinanza complessivamente intervenute nei paesi membri hanno riguardato 994.800 persone (il 18 % in più del 2015). L'Italia è stato il Paese con il maggior numero di acquisizioni, pari a 201.600 (il 20 % sul totale europeo dell'anno), anche se, contrariamente alle previsioni, il loro numero è calato nel 2017 del 27,3 %<sup>9</sup>; la Spagna è al secondo posto, con 150.900 acquisizioni, seguita dal Regno Unito (149.400) dalla Francia (119.200) e dalla Germania (112.800). Ma il più alto "naturalisation rate" (l'indice di naturalizzazione calcolato in percentuale sulla popolazione straniera residente) è stato quello della Croazia (9.7 acquisizioni per 100 residenti stranieri) seguita dalla Svezia (7,9) e dal Portogallo (6.5), mentre l'Italia si è attestata, nel 2017, al più basso tasso del 2,9%.



I paesi di origine maggiormente rappresentati nello stock complessivo dei nuovi cittadini sono nell'ordine il Marocco (101 300, pari al 10.2 % sul totale, residenti soprattutto in Spagna ed in Italia) l'Albania (67 500, pari al 6.8 % molti dei quali residenti in Italia e in Grecia ), l'India ((41 700, pari al 4.2 %, residenti prevalentemente nel regno Unito), il Pakistan (32 900, pari al 3.3 %, anch'essi prevalentemente residenti nel Regno Unito) e la Turchia (32 800, pari al 3.3 %, prevalentemente residenti in Germania).

### *Il quadro europeo dell'immigrazione irregolare*

#### L'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE. DATI E TENDENZE

Al lato opposto della naturalizzazione, nel percorso di integrazione, abbiamo gli undocumented migrants. Di quest'ultimo insieme di popolazione immigrata non possediamo dati certi, né stime sufficientemente condivise dai ricercatori: sebbene si sia ipotizzato, da autorevole fonte, che nel 2016 essi corrispondessero nello spazio dell'Unione europea alla soglia dei 5 milioni<sup>10</sup>, ma altre stime li collocano nel 2018 addirittura a circa 10 milioni, pari al 2% della popolazione residente<sup>11</sup>.

L'immigrazione irregolare, almeno quella programmata come tale dai diretti interessati (mediante il viaggio clandestino oppure l'abuso delle autorizzazioni all'ingresso di breve periodo) è un effetto strutturale ed inevitabile della chiusura dei canali di ingresso legali. Ciò ha prodotto l'accettazione dell'illegalità, nonché dei gravi pericoli e costi a questa connessi, come un inevitabile prezzo da pagare per realizzare il progetto migratorio. La nozione di "undocumented", risulta ambigua ed eterogenea, facendovi parte: a) persone entrate illegalmente da una delle frontiere esterne dell'Unione europea che non richiedano o per le quali non sia pendente od accolta una domanda di protezione internazionale (definibili pertanto come clandestini); b) persone entrate legalmente ma rimaste oltre il tempo di permanenza consentito dal visto di ingresso o dall'autorizzazione all'in-

gresso in esenzione del visto (cosiddetti overstayers); c) persone già regolarmente residenti in un Paese membro che hanno perso il diritto a soggiornare in Europa od in uno dei paesi membri (e per questo motivo raggiunti da un provvedimento di rimpatrio); d) persone il cui diritto di soggiorno è stato negato o non rinnovato dalle autorità amministrative competenti ma per le quali non è stato adottato, oppure non può giuridicamente essere adottato - o eseguito, se inopportuno adottato - un provvedimento di rimpatrio.

Riguardo a questo variegato universo di "sans papiers" la tendenza dei ricercatori e purtroppo degli stessi operatori è spesso quella di semplificare, ignorando le riferite distinzioni, oppure di obliterare alcune delle posizioni elencate, riconducendo il fenomeno dell'illegalità del soggiorno ai casi ufficialmente segnalati come tali, talvolta corrispondenti con le statistiche dei provvedimenti di rimpatrio e di espulsione.

Lo iato tra le due diverse grandezze degli irregolari presenti e degli irregolari rintracciati non è facilmente misurabile ma è empiricamente percepito dai diversi osservatori del fenomeno. Vero è che dopo il 2015 (annus horribilis della cosiddetta crisi migratoria europea), un certo ottimismo riguardo al contrasto dell'immigrazione irregolare è stato troppo superficialmente indotto dal confronto dei dati relativi al numero dei respingimenti alle frontiere esterne dell'Unione con quelli del numero dei rintracci sul territorio e dei conseguenti provvedimenti di espulsione.

In particolare il fatto che i respingimenti tendano ad aumentare mentre i rintracci tendono a diminuire induce a ritenere più efficace il contrasto all'immigrazione illegale e fa immaginare che il fenomeno della presenza irregolare sia in diminuzione.

In effetti, secondo Eurostat<sup>12</sup>, il numero dei respingimenti alle frontiere esterne dell'Unione è stato nel 2017 il più alto mai registrato dal 2009 in poi, raggiungendo la cifra di 439 500. Nel contempo - e secondo alcuni per effetto del maggior controllo esercitato ai confini - i cittadini non europei rintracciati nel 2017

all'interno dello spazio europeo senza autorizzazione al soggiorno sono stati 618 780, con un calo del 37% rispetto al 2016 (quando furono 983 860) e del 71 % rispetto al 2015, quando furono 2 154 675 (un dato quest'ultimo che però molti ritengono affetto da duplicazioni dovute a molteplici rintracci nell'attraversamento dei paesi membri)<sup>13</sup>.

Questi dati potrebbero indicare una flessione della presenza irregolare di cittadini stranieri nell'insieme dei paesi europei, ma vanno considerati diversi elementi in senso contrario, tali da far dubitare dell'effettività od almeno del carattere permanente della flessione. Se infatti confrontiamo i medesimi dati su un arco temporale di medio-lungo periodo vediamo che i rintracci relativi al 2017, almeno in alcuni paesi, sono significativamente superiori a quelli operati nel 2008 (particolarmente in Germania dove sono passati da 53.700 a 156.700)<sup>14</sup>.

Un primo fattore in senso contrario a quello della diminuzione dell'irregolarità è costituito dal flusso delle domande di asilo e dal loro modificarsi, con l'aumento delle percentuali di diniego che implicano a loro volta l'immissione nella categoria degli stranieri irregolarmente soggiornanti dei richiedenti asilo denegati, sebbene non ancora raggiunti da un decreto di espulsione.

Il secondo elemento di dubbio circa la diminuzione degli irregolari è invece dato dal modificarsi della domanda di lavoro irregolare e dall'attitudine di gran parte degli immigrati irregolarmente soggiornanti a mantenere (per timore di essere oggetto di controlli da parte delle forze dell'ordine o semplicemente di attenzione ostile da parte degli autoctoni) stili di vita cauti e ineccepibili che contribuiscono a renderli statisticamente invisibili.

Vero è che soprattutto la componente maschile e più giovanile dell'immigrazione irregolare, specie se in condizioni di marginalità assoluta, rischia di emergere nelle statistiche degli autori di reati contro il patrimonio e talvolta contro le persone, come pure è vero che la medesima componente maschile è comunque maggiormente esposta alla marginalità sociale e quindi al più frequente rintraccio su strada da parte delle autorità di polizia e

dunque alla reiterazione di provvedimenti di espulsione. Ma pure è vero che gli immigrati irregolarmente soggiornanti che dispongono di un impiego tendono a fare di tutto per mantenerlo e ad evitare situazioni di conflitto o stili di vita disordinati. Il mercato del lavoro irregolare, oltre che nel settore agricolo, prospera riguardo alle mansioni operaie a più bassa retribuzione ma anche nei servizi alla persona e alle famiglie, impiegando preferibilmente manodopera femminile, la quale viene numericamente sottostimata perché meno visibile, ad esempio, nei rapporti di polizia. Più in generale va però osservato come una più rigorosa autodisciplina riguardi in generale tutti gli irregolari produttivi od almeno impegnati nella ricerca di un impiego, come dimostrato tra l'altro da una ricerca sul consumo/abuso di alcolici condotta dalla University of Wisconsin-Madison sociology<sup>15</sup>.

Una terza e forse preponderante ragione di dubbio sulla possibilità che il fenomeno dell'irregolarità sia o possa essere in diminuzione senza un radicale mutamento delle politiche dei governi europei è costituita, pur con alcune positive ma limitate eccezioni, dalla mancanza di politiche di ingresso legale e di regolarizzazione, nonché di adeguate politiche di consolidamento dell'autorizzazione al soggiorno.

#### EFFETTI NEGATIVI DELL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE

Quali danni sociali crea l'immigrazione irregolare, al di là dell'allarme devianza di cui tanto – e troppo – si parla?

**I tre effetti sociali ed economici più dirompenti dell'immigrazione irregolare sono certamente quello della distorsione del mercato del lavoro; quello della produzione di sacche di marginalità sociale estrema; nonché, last but not least, il notevole maggior costo erariale dell'accoglienza e dell'integrazione (o dell'espulsione), a fronte delle minori o nulle entrate contributive.**

L'irregolarità del soggiorno determina in effetti, un pericoloso vuoto di tutele giuridiche, in particolare quelle retributive e pre-

videnziali, a danno del lavoratore, e rende giuridicamente precari rapporti di lavoro sanzionabili penalmente anche quando lo stesso datore di lavoro desidererebbe mettersi in regola ma non ha la possibilità giuridica di farlo. I lavoratori irregolari, quando ben inseriti nel mercato del lavoro, vi invecchiano; successivamente usciranno dal mercato e diventeranno naufraghi dello stato sociale.

Ma il naufragio sociale per una parte degli immigrati irregolarmente soggiornanti avviene già subito dopo l'arrivo, a causa della maggiore difficoltà di percorrere itinerari di inclusione sociale senza essere provvisti di una legittimazione a rimanere sul territorio del paese ospite.

UN'EMERGENZA AMPIAMENTE EVITABILE: GLI IRREGOLARI SUCCESSIVI O DI RITORNO

All'interno della variegata classe degli undocumented immigrants v'è però una componente la cui crescita – non in termini assoluti ma in percentuale, al netto ovviamente dei titolari di un permesso di soggiorno a validità illimitata – testimonia più di altri profili l'inadeguatezza del sistema disciplinare e amministrativo dell'immigrazione: quella degli immigrati divenuti – o ridivenuti – irregolari dopo un periodo, a volte anche lungo, di regolarità del soggiorno. Ciò li pone, talvolta, in una condizione di semi-illegalità: senza autorizzazione al soggiorno ma anche senza provvedimento di espulsione. Anche in tali casi, tuttavia il loro destino è spesso peggiore di quello dei lavoratori irregolarmente soggiornanti sin dal loro arrivo e dunque in attesa di regolarizzazione, i quali non sono stati ancora eliminati dall'orizzonte degli ammissibili all'autorizzazione al soggiorno e possono quindi avere maggiore fiducia sulle loro prospettive future.

Gli irregolari successivi, o di ritorno, hanno un'età media più alta; i contributi previdenziali già versati sono per loro inutili perché insufficienti e non riscattabili; la loro propensione al ritorno nel Paese di origine è scarsissima. L'aumento del loro peso in percentuale sulla popolazione immigrata è un dato percepito, anche se non esattamente misurabile, ed è estremamente pre-

occupante. Nel contempo è anche una realtà sulla quale il legislatore e la stessa amministrazione possono incidere con maggiore efficacia, come vedremo, in un senso o nel suo opposto.

#### I CONFINI TRA REGOLARITÀ E IRREGOLARITÀ SONO MOBILI

Il fenomeno degli irregolari successivi o di ritorno dimostra, drammaticamente, che i confini tra regolarità e irregolarità sono mobili e che dipendono da dinamiche sociali e politiche (rectius: normative). Ciò vale, per fortuna, anche in senso opposto, potendo l'ordinamento giuridico prevedere passaggi del confine dall'irregolarità alla regolarizzazione.

Ciò accade perché la regolarizzazione è l'esito coerente (oltre che della difficoltà operativa ad allontanare i non autorizzati) della tolleranza sociale che si sviluppa nel tempo nei confronti di segmenti dell'immigrazione illegale, sia a motivo della meritevolezza nel lavoro sia per altre ragioni, tra le quali quelle umanitarie.

Come si avrà modo di argomentare, questo flusso in senso opposto non potrebbe avvenire senza la partecipazione costruttiva degli attori sociali (datori di lavoro, enti esponenziali, comunità locali) al sistema amministrativo di definizione della regolarità/irregolarità del soggiorno. Partecipazione che spetta al legislatore consentire, promuovere o limitare.

Purtroppo le pulsioni emozionali che guidano oggi la politica europea spingono gli attuali legislatori ad ostacolare piuttosto che incoraggiare i passaggi dalla irregolarità alla legalità del soggiorno e a renderne più arduo il mantenimento. Tale politica si regge su una scommessa molto difficile da vincere, di solito formulata da politici "intransigenti", cioè facili alle promesse elettorali: tra le quali quella di riuscire ad allontanare dal territorio dei paesi dell'Unione gli stranieri in posizione irregolare, inclusi quelli che si trovino a passare dalla regolarità all'irregolarità.

Ove questo davvero riuscisse il modello teorico che vi corrisponde suggerirebbe di riaprire i flussi regolari di ingresso sulla

base di un'immigrazione rigorosamente scelta, al netto dei flussi per ricongiungimento familiare, che andrebbero comunque a diminuire col tempo. È questa una visione che potrebbe avere la sua attrattività, come tutti i modelli astratti, ma che sembra scontrarsi col realismo dell'esperienza. Quest'ultimo ci dice che, qualora ci riuscissimo, manderemmo via a caro prezzo (sia per noi che per loro) persone che già conosciamo e di cui avremmo potuto assecondare i processi di integrazione già in atto, per fare venire al loro posto persone ritenute migliori soprattutto sulla base di una campagna denigratoria cinicamente condotta a danno dei primi.

MANTENERE LA REGOLARITÀ DEL SOGGIORNO, FAVORIRE I PROCESSI DI NATURALIZZAZIONE E RENDERE PIÙ EFFICACI I PROCEDIMENTI RELATIVI ALLE ESPULSIONI NECESSARIE

Nel loro insieme i dati e le altre considerazioni di contesto svolte nella precedente sezione conducono a sottolineare l'importanza di alcune linee direttrici per la riforma delle politiche riguardanti, rispettivamente, le discipline del mantenimento della regolarità del soggiorno, quelle riguardanti l'acquisto della cittadinanza (su cui si rinvia al capitolo a ciò dedicato) ed infine quelle relative al rimpatrio oppure alla regolarizzazione delle situazioni di soggiorno irregolare.

Riguardo al primo punto, relativo al mantenimento della regolarità, rimane prioritario, pur dopo tanti anni di governo dell'immigrazione, individuare una linea di bilanciamento che consenta di contemperare l'obiettivo di contenimento delle presenze irregolari (mediante il mantenimento dei titoli di soggiorno già acquisiti) con quello del rafforzamento delle regole del civile convivere, incluso il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Una prima ipotesi di lavoro è che talvolta le regole che disciplinano il rinnovo dell'autorizzazione al soggiorno in molti dei paesi membri non siano aggiornate rispetto ai più recenti mutamenti sociali ed in particolare a quelli intervenuti nel mercato del lavoro. Occorre dunque operare una revisione delle discipline tale

da assicurare una ragionevole aspettativa di mantenimento della regolarità del soggiorno in coloro che desiderano integrarsi nella società di immigrazione sebbene non abbiano ancora, o non abbiano potuto, acquisire lo status di soggiornanti permanenti a termini della Direttiva 2003/109/CE, offrendo loro gli strumenti per farlo.

Riguardo al secondo punto segnalato, concernente le discipline di acquisto delle cittadinanze nazionali, materia di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro, converrebbe a tutti i paesi che in passato hanno conosciuto forti movimenti in emigrazione riequilibrare i criteri di attribuzione della cittadinanza costituiti dallo *ius sanguinis* e dallo *ius soli*, dando maggior rilievo tra i criteri di acquisto da parte dei cittadini stranieri al cosiddetto *ius culturae* e forse anche introducendo nuove condizioni di mantenimento o di esercizio dei diritti di cittadinanza collegandole ad un legame effettivo col territorio nazionale oppure al mantenimento di relazioni culturali od essenziali significative.

Riguardo al terzo punto, va osservato che, alla luce della Direttiva rimpatri, è fatto obbligo a ciascuno Stato membro di adoperarsi per il rimpatrio di tutti i cittadini di Paesi terzi non autorizzati al soggiorno, a meno che non vi siano ragioni per regolarizzarne la presenza.

Da ciò derivano due necessarie linee di intervento: la prima mirante a rendere più efficienti le procedure di rimpatrio; la seconda, a fronte di una platea significativamente e fisiologicamente ampia di immigrati irregolari, mirante invece a stabilire opportuni criteri idonei a rendere più selettive le politiche di espulsione e dunque, di converso, quelle di regolarizzazione, in modo che queste aderiscano a priorità di reale interesse per le società europee, destinando più ingenti risorse e discipline più rigorose per i rimpatri caratterizzati da più alta priorità ma anche consentendo procedure di regolarizzazione "caso per caso" a beneficio di coloro che dimostrino di avere determinati requisiti.



*Considerazioni e proposte riguardo alle politiche di regolarizzazione e di riacquisto della regolarità del soggiorno precedentemente perduta*

DUE POLITICHE OPPOSTE MA ENTRAMBE NECESSARIE: REGOLARIZZARE ED ESPELLERE

Come è stato osservato, gli Stati tendono alla parziale disapplicazione di entrambe queste due politiche.

Per un verso, infatti, l'istituto dell'espulsione è stato oggetto di un ricorso massiccio e nei fatti inflattivo che ha dato luogo a dossier individuali composti da molti decreti di allontanamento rimasti inattuati, i quali hanno come unica conseguenza quella di rendere più marginale e talvolta deviante il soggiorno di lungo periodo nel Paese del migrante irregolare<sup>16</sup>. Per altro verso è invece sembrato conveniente dissimulare l'inefficienza dei sistemi di rimpatrio (tale proprio perché non selettiva; e non selettiva perché votata ad una generalizzata intransigenza) peggiorando il più possibile la condizione giuridica degli immigrati irregolarmente soggiornanti, perseguendo illusoriamente l'obiettivo di spingerli ad andarsene via da soli<sup>17</sup>.

Espellere, nello spirito come nella lettera della Direttiva rimpatri (2008/115/CE), non significa semplicemente adottare provvedimenti di espulsione ma adoperarsi per l'effettivo rimpatrio, volontario o coattivo, dello straniero irregolarmente soggiornante. Questa precisazione consente di apprezzare meglio la complementarietà dei due termini del binomio: letti assieme essi significano che gli Stati membri non sono autorizzati a tollerare la presenza di stranieri illegalmente presenti sul territorio nazionale, perciò essi devono o attuare le procedure di rimpatrio oppure assicurare loro il diritto di soggiorno in via provvisoria (ciò che non esclude un rimpatrio differito) oppure mediante una più stabile regolarizzazione.

Come è già stato osservato, in questa logica, va senz'altro auspicata una maggiore efficienza delle procedure di effettivo allonta-

namento dallo spazio europeo degli stranieri espulsi dalle autorità nazionali dei paesi membri. Alcuni risultati, in questo senso, sono stati raggiunti, benché ancora altro possa essere fatto.

**Ciò nonostante riteniamo illusorio qualsiasi programma di governo delle migrazioni internazionali che pretenda di contrastare l'immigrazione irregolare unicamente mediante le azioni di polizia e dunque solo con le espulsioni degli immigrati irregolari o i respingimenti dei clandestini<sup>18</sup>.**

Benché i rimpatri figurino da tempo tra le priorità dell'agenda europea dell'immigrazione, è infatti lecito sospettare che all'attuazione pratica si tratterà ancora per molto di un obiettivo non risolutivo nel contrasto all'immigrazione illegale. Ne è forse riprova il fatto che nel 2016 in tutta l'Unione abbiamo avuto 247.165 rimpatri. A essere rimpatriate sono state però soprattutto le persone meno marginali (dunque più facilmente identificabili) e quelle dei paesi più vicini, le quali dunque potrebbero più facilmente fare ritorno dando così luogo a un'illegalità raddoppiata. La prima nazionalità degli espulsi è infatti quella albanese (42.640 rimpatri effettuati), mentre la seconda è quella ucraina (22.635 rimpatri).

La modestia di tali numeri è motivata anche dai costi economici diretti e indiretti delle procedure di rimpatrio (operazioni di rintraccio sul territorio, mantenimento e vigilanza in regime di detenzione amministrativa, noleggio dei vettori, impiego di personale per l'accompagnamento nel Paese di destinazione<sup>19</sup>). Ciò spiega perché, ancora nel 2011, in tutta l'Unione europea avevamo, a fronte di una soglia minima stimata di 1,9 milioni di clandestini, non più di 32.000 posti di detenzione per i rimpatriandi e perché oggi la disponibilità complessiva dei luoghi di detenzione amministrativa, ben comprensibilmente, non sia aumentata e anzi in alcuni paesi membri sia addirittura diminuita<sup>20</sup>.

D'altra parte la detenzione amministrativa non assicura il successo del rimpatrio che per il 30-35% dei trattenuti<sup>21</sup>; e tale percentuale non aumenta nei casi in cui la detenzione si prolunghi fino alla soglia massima dei diciotto mesi consentita

dalla Direttiva rimpatri, il cui raggiungimento provoca una diminuzione significativa del numero delle persone detenute, riducendo la capienza dei centri e rendendo più complessa e disumana la detenzione stessa, resa inutile dalla mancanza di indagini decisive sull'identificazione dell'espellendo e l'ottenimento dei documenti di viaggio dopo le prime richieste rivolte ai consoli di competenza nei primi tre mesi di trattenimento.

In effetti la vera e più realistica emergenza, ad oggi non ancora risolta, non è quella di svuotare l'Europa dei suoi immigrati irregolari rimpatriandoli tutti, bensì quella di rendere le nostre autorità di polizia capaci di rimpatriare in qualsiasi momento le persone che è opportuno allontanare nel quadro di una politica delle espulsioni necessariamente ed intelligentemente selettiva: e dunque operando in primo luogo tra gli autori di reati, nonché rimpatriando (per quanto possibile mediante procedure di rimpatrio volontario e assistito) quei migranti che hanno ormai visto fallire la loro esperienza migratoria perché non più integrabili nel mercato del lavoro e privi di legami sociali che li sostengano nel Paese di immigrazione.

V'è poi la necessità di reagire, anche mediante azioni di respingimento ed espulsione, al formarsi di flussi migratori clandestini specifici, promossi dalle organizzazioni criminali, il cui immediato contrasto richiede il ricorso a valutazioni sia di carattere umanitario (attraverso un esame in concreto sulla meritevolezza di ogni singolo caso) sia di ordine pubblico dell'immigrazione tra cui, in primo luogo l'esigenza di non tollerare il traffico organizzato di clandestini e quella di ristabilire canali di ingresso legale da quei medesimi paesi che invece producono flussi di ingresso illegali da contrastare.

Fuori da questi limiti e obiettivi, non si comprenderebbe l'utilità delle azioni di rimpatrio in un contesto europeo di declino demografico e di ricerca di creazione di spazi economici regionali inclusivi in particolare dei paesi africani, rispetto ai quali pare un irragionevole spreco umano costringere al rimpatrio una massa di persone in prevalenza giovani, in buona

salute, scolarrizzate e desiderose di accedere al mercato del lavoro, i cui governi temono il rientro forzato a motivo dell'impatto negativo di consenso che ciò provocherebbe, compromettendo così interessanti possibilità di cooperazione politica ed economica<sup>22</sup>.

Del resto, come è stato giustamente sottolineato, gli immigrati clandestini arrivano in Europa con le stesse motivazioni di quanti vi arrivano (o meglio, vi arrivavano) regolarmente: "hanno un atteggiamento positivo verso il Paese che li ospita e si propongono di lavorare in occupazioni largamente complementari"<sup>23</sup>.

LE POLITICHE DI SVUOTAMENTO RAPIDO DELL'IMMIGRAZIONE IRREGOLARE: I "PROGRAMMI TEMPORANEI DI REGOLARIZZAZIONE COLLETTIVA" (COSIDDETTE SANATORIE)

In 30 anni, dal 1985 al 2015, in Europa e negli USA si sono avute 34 regolarizzazioni di massa a tempo, con il passaggio alla regolarità del soggiorno di circa 8 milioni di sans papiers<sup>24</sup>. In Europa i paesi che vi hanno fatto maggiore e più frequente ricorso sono stati l'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia. Più episodicamente, sanatorie si sono però avute anche in Francia, in Belgio, in Lussemburgo, nel Regno Unito e in Germania<sup>25</sup>.

Sebbene di solito si confrontino le regolarizzazioni di massa con le misure di regolarizzazione individuale per sottolineare le preferibilità delle seconde alle prime, riterrei piuttosto che queste due diverse azioni potrebbero entrambe più che onorevolmente corrispondere, ciascuna per il meglio, a situazioni e necessità differenti<sup>26</sup>.

La sanatoria generalizzata (ma rigorosamente a tempo) può infatti consentire di porre rimedio a lunghi periodi di "politiche dello struzzo" persistendo le quali si sia formato uno stock molto elevato di presenze irregolari tali da divenire una grave distorsione del mercato ed un'emergenza sociale.

In altri casi una sanatoria più o meno ampia può rivelarsi utile al fine di assorbire – selezionando all'interno di una massa più ampia le persone che dimostrino di avere determinati requisiti –

flussi consistenti improvvisi o relativamente improvvisi di profughi. Potrebbe essere questo il caso della Germania nel 2019, dove il Governo di "Grande Coalizione" ha programmato di consentire a 200.000 richiedenti asilo rifiutati alla protezione internazionale di richiedere un permesso di soggiorno per lavoro della durata di 30 mesi a condizione di avere un'occupazione sufficientemente stabile e di non avere quindi necessità di ricorrere a sussidi di Stato<sup>27</sup>.

Talvolta una sanatoria può rivelarsi utile in coincidenza con riforme che richiedono una preparazione in tempi brevi del terreno nel quale verranno applicate. E in effetti le sanatorie più numerose hanno spesso coinciso con l'inasprimento delle discipline di contrasto dell'immigrazione clandestina e dell'impiego di manodopera irregolarmente soggiornante<sup>28</sup>.

Benché già con il Patto europeo su immigrazione e asilo del 2008 il Consiglio europeo si fosse pronunciato a favore delle procedure di regolarizzazione individuale piuttosto che per quelle temporanee di massa, l'Italia ha fatto nuovamente ricorso a queste ultime nel 2009 e poi nel 2012, per la buona ragione di non essersi ancora dotata di adeguati strumenti alternativi. Purtroppo, anche dopo il 2012, alla mancanza di sanatorie non ha però corrisposto alcun laboratorio normativo idoneo ad affrontare il problema del consolidarsi nel tempo di posizioni di soggiorno irregolare ampiamente tollerate e spesso sfruttate dal mercato del lavoro (eccezion fatta per il rilascio dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, sghembo rispetto allo scopo ma, almeno sino alla sua abolizione nell'ottobre 2018, efficace)<sup>29</sup>.

REGULARIZZARE PER QUOTE (SENZA SCORAGGIARE GLI INGRESSI LEGALI)

Osserva Collier che, se è vero che periodiche sanatorie consentono di riequilibrare a favore della regolarità del soggiorno le società dell'immigrazione, tuttavia "autorizzare la regolarizzazione degli immigrati clandestini con il pretesto che si tratta di una misura saltuaria significa mentire"<sup>30</sup>. L'impopolarità delle sanatorie deriva, d'altra parte, proprio dalla predicazione della loro eccezionalità, contraddetta dalla loro necessaria ripetizione nel

tempo, dando così una percezione aumentata del fallimento delle regole e dunque dell'invasione non più controllabile, tant'è che nei casi più recenti la politica ne ha reso meno ampio l'ambito di applicazione (ad esempio limitandolo al settore dei care giver)<sup>31</sup> e ha individuato denominazioni che potessero radicalmente cambiare immagine all'evento. In Italia, ad esempio, nel 2012 si è parlato di "ravvedimento operoso" da parte dei datori di lavoro degli irregolari senza contratto ed il termine "sanatoria" è scomparso dalla lista delle parole pronunciabili.

In effetti il maggiore difetto delle sanatorie è forse quello della loro irriducibilità ad un sistema e dunque ad una politica di governo dell'immigrazione coerente nel tempo: singoli episodi che non si giustificano all'interno di una strategia di lungo periodo, proprio perché costituiscono il rimedio necessario alla mancanza di tale strategia.

**Una proposta:** meglio sarebbe, allora, inserire a sistema la regolarizzazione dei lavoratori stranieri facendola confluire nelle quote di ingresso prestabilite anno per anno dall'esecutivo del Paese interessato (salva la previsione per legge di un minimo intangibile, sottratto agli umori politici del momento, che verrebbe così lasciato, in questa più bassa misura, a disposizione della mano autoregolatrice del mercato). In questo modo, come nota ancora Collier, gli immigrati illegali non andrebbero a sommarsi a quelli entrati regolarmente ma si instaurerebbe un meccanismo di equilibrio al di sotto della soglia annuale stabilita dal decisore politico sia per gli uni che per gli altri<sup>32</sup>. Perché questo divenga un più efficace e meno arbitrario strumento di sistema, le richieste pervenute dai datori di lavoro od aspiranti tali dovrebbero godere di un effetto di prenotazione almeno sull'anno successivo, sia nel caso che il lavoratore risieda all'estero, sia nel caso che si tratti di un lavoratore già presente sul territorio nazionale (eliminando, se possibile, gli oneri di dimostrazione della pregressa presenza ad una certa data).

Sino a oggi, nell'esperienza di alcuni paesi membri, le quote annuali di ingresso per lavoro sono state formalmente rivolte

solo a lavoratori stranieri obbligatoriamente residenti all'estero, ma ne hanno ugualmente fruito, per la maggior parte, immigrati irregolarmente soggiornanti che, alla notizia dell'accoglimento della domanda, facevano breve ritorno nel loro Paese per ottenere il visto di ingresso e rientrare presso il datore di lavoro.

La proposta ora formulata consentirebbe invece di evitare tutto questo e i rischi connessi (inclusi la possibilità dell'espulsione al momento dell'uscita dal Paese di immigrazione e l'eventuale sorgere di ostacoli imprevisi al rientro, ecc.).

I vantaggi così acquisiti dagli immigrati desiderosi di regolarizzarsi potrebbero inoltre trovare almeno parziale contropartita nel pagamento di sanzioni o contributi a vantaggio dell'erario.

Nel caso di stranieri già irregolarmente presenti, le domande ritenute ricevibili ma eccedenti la quota annuale potrebbero comportare un'autorizzazione provvisoria, anticipata rispetto all'anno successivo, alla stipula del contratto di lavoro dietro pagamento di una sanzione supplementare di importo sufficientemente elevato, mentre negli altri casi si potrebbe comunque presumere, anche ai fini fiscali e contributivi, che la domanda di assunzione riguardi un rapporto di lavoro di fatto già instaurato da almeno sei mesi.

Al di là dei suoi vantaggi sul piano tributario, la proposta è coerente con il principio di libertà di assunzione per chiamata nominativa, nel rispetto delle norme; ma è anche coerente con l'esigenza di regolare gli ingressi e le presenze degli immigrati sul territorio nazionale, offrendosi come uno strumento di canalizzazione vigilata invece che come un'improvvisa, ma non rara, esondazione delle acque.

#### LE PROCEDURE PERMANENTI DI REGOLARIZZAZIONE CASE TO CASE

Le procedure di regolarizzazione introdotte a regime nelle normative sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri non hanno il difetto di allarmare l'opinione pubblica, a meno che qualcuno non si sforzi particolarmente per riuscirvi. Esse offro-

no continuità dentro una gestione ordinaria e non emergenziale, consentendo agli operatori un vaglio più sicuro e meditato delle posizioni da esaminare e dando agli stessi potenziali beneficiari la possibilità di emergere nel preciso momento in cui ritengono di possedere i requisiti per depositare con successo la propria richiesta.

Di contro, il loro ambito di efficacia è di solito più frastagliato di quello delle cosiddette sanatorie, le quali spesso limitano il loro target, concettualmente più ristretto ma numericamente più ampio, ai lavoratori in nero (tutti o solo in settori particolari, come i care giver<sup>33</sup>) e/o con una qualche soglia di anzianità di presenza.

Le vie legali di regolarizzazione individuale riguardano invece una molteplicità di situazioni valutate come specialmente meritevoli e dunque assai meno scontate, che il legislatore e il potere esecutivo determinano secondo regole e logiche culturalmente e politicamente molto variegate.

Esse inoltre, essendo di solito collocate in angoli nascosti e di pronunciata specialità delle normative nazionali, sfuggono facilmente alla piena conoscenza dei diretti interessati che pure potrebbero approfittarne. Tuttavia la loro utilità è fuor di dubbio: esse consentono al legislatore nazionale di scegliere, secondo parametri preliminarmente considerati più opportuni, variando, se del caso, i criteri di meritevolezza (i quali vanno dai meriti sul lavoro, o nella vita civile, all'esigenza di proteggere i soggetti vulnerabili) o di utilità che consentono il passaggio alla regolarità del soggiorno soltanto di alcuni nella più vasta platea degli irregolari.

Irragionevolmente, l'appartenenza dello straniero irregolarmente soggiornante alla categoria degli espulsi inottemperanti ne ha talvolta comportato l'esclusione sia da sanatorie che da provvedimenti di regolarizzazione individuale, sul pigro presupposto della conseguente segnalazione nel Sistema di Informazione Schengen come indesiderato. Più spesso è invece bastato allegare alle procedure di regolarizzazione un modulo di richiesta di revoca dell'espulsione cui è



seguita la procedura di cancellazione della segnalazione Schengen. Pare comunque evidente che nessun disfavore aggiuntivo dovrebbe essere volto nei riguardi di chi sia stato rintracciato sul territorio e raggiunto da un provvedimento di espulsione rispetto a chi ha semplicemente saputo evitare controlli casuali di polizia, o ha comunque avuto la fortuna di non subirne.

QUALI SITUAZIONI SONO OGGETTO DI PERCORSI PERMANENTI DI REGOLARIZZAZIONE?

Diverse sono le elencazioni e tassonomie proposte dagli interpreti riguardo ai meccanismi legali di regolarizzazione. Si tratta di un passaggio narrativo sicuramente necessario, anche se arduo, che consente tra l'altro di comprendere meglio in quale misura ciascun ordinamento nazionale si è dotato dei relativi strumenti giuridici e come potrebbe migliorarne l'efficacia.

In termini concettuali ed in parte anche disciplinari, va osservata una distinzione funzionale tra due generi di discipline non temporanee di regolarizzazione: quelle basate sul riconoscimento di un diritto della persona (originario oppure sopravvenuto durante la permanenza non autorizzata nel Paese di immigrazione); e quelle basate sulla decisione dello Stato di regolarizzare singole persone nonostante queste ultime non possano vantare un diritto al soggiorno né sulla base delle norme ordinarie del diritto nazionale né sulla base di norme vincolanti del diritto sovranazionale ed internazionale.

Come è stato osservato, mentre il primo tipo di regolarizzazione individuale merita la costruzione di un quadro giuridico europeo (peraltro in parte già sussistente), riguardo al secondo tipo sembrerebbe maggiormente giustificato un approccio basato sulle esigenze locali o regionali<sup>34</sup>.

Sembra ora opportuno elencare e descrivere, sia pure sommariamente, ciascuna delle ipotesi secondo l'appartenenza a uno dei due generi riferiti.

*La protezione di diritti fondamentali diversi da quelli che legittimano la protezione internazionale ai sensi dell'art.3 CEDU*

Le discipline relative a questa prima corte di regolarizzazioni si rifanno in primo luogo al principio di non refoulement, applicabile anche nei casi in cui il potenziale titolare di protezione internazionale non ne abbia fatto richiesta, oppure, avendone fatto richiesta, non abbia potuto avere il riconoscimento per il ricorrere di clausole di esclusione sebbene versasse in una situazione di pericolo in astratto eleggibile. Ma a questi casi se ne aggiungono altri più numerosi riguardo ai quali il principio di non refoulement trova applicazione, ai sensi dell'art.3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), a protezione di diritti fondamentali diversi da quelli protetti attraverso il sistema della protezione internazionale e di cui il mancato rispetto nell'eventualità del rientro nel Paese di origine costituirebbe un trattamento inumano e degradante<sup>35</sup>. Possono essere richiamati al riguardo il diritto alle cure mediche, nel caso in cui la loro mancanza, insufficienza, o troppo difficile accesso, nel Paese di origine potrebbe comportare rischi significativi di un danno grave alla salute o alla stessa vita dello straniero irregolarmente soggiornante; ma anche situazioni di estrema povertà, con rischio di morte per fame, nonché la permanenza di catastrofi ambientali o dei loro più gravi effetti sociali, sono state talvolta considerate sotto l'ombrello protettivo dell'art.3 CEDU.

Sebbene la questione sia all'ordine del giorno in tutti i paesi membri<sup>36</sup>, sono però stati diversi gli approcci normativi al riguardo. Nella maggior parte dei casi si è provveduto con statuizioni specificamente dedicate alle misure umanitarie per motivi medici, mantenendo un approccio vago o sfuggente rispetto alle altre situazioni.

L'Italia si era invece contraddistinta, sino a ottobre 2018, per una formula intelligentemente aperta e dunque sostanzialmente rimessa al riempimento da parte delle corti, disponendo

l'ormai abrogato art.5, comma 6, del testo unico sull'immigrazione che un permesso di soggiorno per motivi umanitari potesse essere rilasciato dal Questore quando "ricorranzo seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano". Per le ragioni che a breve verranno chiarite, l'Italia aveva saggiamente evitato di dettagliare in testi regolamentari i casi in cui poteva essere concessa protezione umanitaria, evitando un ingabbiamento ermeneutico che non è sembrato dare buoni risultati in altri ordinamenti. Purtroppo il Governo Conte ha abrogato la clausola aperta sul cui fondamento venivano rilasciate le cosiddette protezioni umanitarie, introducendo una più dettagliata ma anche insufficiente disciplina di tutti i casi di rilascio del permesso per "casi speciali" al fine dichiarato di ridurne l'applicazione. In tal modo, rovesciando di netto un percorso disciplinare più che ventennale, l'Italia si è anche privata del più esiguo canale di regolarizzazione per motivi umanitari per motivi particolari che altri paesi europei mantengono anche per esigenze di opportunità valutabili discrezionalmente dall'amministrazione<sup>37</sup>.

#### LA PROTEZIONE DEL DIRITTO ALLA VITA PRIVATA E FAMILIARE

A questo riguardo il riferimento normativo principe, piuttosto saldo e capace di interpretazioni ragionevolmente evolutive, è l'art.8 CEDU, la cui eco ha trovato luogo anche nell'art.7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ciascun paese membro ha provveduto a disseminare la tutela delle relazioni familiari (ed assai meno quella della vita privata) nelle diverse espressioni di rilevanza attinenti alla disciplina del soggiorno, tra cui, in particolare: il rilascio del permesso di soggiorno (anche allo straniero già irregolarmente soggiornante); il rinnovo/diniego dello stesso; i limiti alla legittimità ed esecuzione dei provvedimenti di espulsione. La confluenza nelle situazioni comprese nell'ambito di applicazione dell'art.8 CEDU del principio del preminente interesse del minore di cui all'art.3 della

Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 (variamente implementata nei diversi ordinamenti nazionali) conduce ad ulteriori aperture in favore dei minori di età e dei loro familiari.

Ne deriva complessivamente una tutela delle relazioni familiari a geometria variabile, per un verso giustificata da particolari ed obiettive esigenze di protezione (nonché dalla più intensa tutela accordata ai familiari stranieri di cittadini nazionali ed europei), per altro verso però eccessivamente differenziata da paese a paese, proprio o soprattutto riguardo ai familiari stranieri di cittadini nazionali.

**La sottoposizione della disciplina dell'unità familiare differisce ancora fortemente da paese a paese dell'Unione quando è regolata dalle norme nazionali del diritto dell'immigrazione in materia di ricongiungimento familiare, non essendo stato questo settore oggetto di una effettiva armonizzazione.**

Tale disomogeneità coinvolge anche i familiari stranieri dei cittadini nazionali, ai quali si applicano le norme del diritto dell'immigrazione in tutti i casi in cui il paese membro non abbia disposto l'applicazione delle regole di recepimento del diritto derivato europeo in materia di libertà di circolazione.

**Una proposta:** Al fine di assicurare a tutti i cittadini europei una tutela equivalente riguardo ai loro diritti in materia di relazioni familiari con cittadini stranieri, sarebbe auspicabile che tutti i paesi membri che ancora non l'hanno fatto assicurino l'applicazione in via estensiva (a beneficio dei familiari stranieri dei cittadini nazionali) delle discipline imposte dal recepimento della Direttiva 2004/38/CE a favore dei cittadini europei circolanti in altri paesi membri e dei loro familiari.

#### LA PROTEZIONE DELLE PERSONE VULNERABILI

Diverse norme o prassi nazionali in materia di regolarizzazione dei cittadini stranieri fanno riferimento a situazioni di particolare vulnerabilità, anche in ossequio a direttive del diritto derivato europeo. Ciò riguarda in particolare le vittime della tratta; quelle di grave sfruttamento; le vittime di violenza domestica; ed infi-

ne i minori stranieri non accompagnati. Per tutte queste categorie di persone le discipline nazionali sono però ancora variamente perfezionabili. In particolare dovrebbero essere rafforzate le azioni di contrasto al grave sfruttamento sul lavoro, oggi assai poco monitorato, e dovrebbero essere consentiti percorsi di riscatto delle vittime della tratta nei quali la denuncia degli sfruttatori non costituisca, sin dall'inizio, una condizione di eleggibilità ai programmi di protezione e di regolarizzazione.

Deve però osservarsi come al di fuori del cono di luce (per quanto fioca questa possa sembrare) caratterizzante le vulnerabilità sin qui espressamente considerate dallo stesso diritto dell'Unione, ne esistono altre per le quali il problema dell'irregolarità si pone drammaticamente senza un'adeguata attenzione del diritto europeo e degli stessi diritti nazionali. È questo il caso dei disabili e degli anziani, su cui ci soffermeremo nel paragrafo successivo.

#### LA VALORIZZAZIONE DELLA RESIDENZA EFFETTIVA

Non di rado tempo di residenza e requisito lavorativo coesistono in questo tipo di regolarizzazione, così come pure accade, sia pure a parti invertite, nelle regolarizzazioni dei lavoratori. In Spagna, ad esempio, l'*arraigo social* consente la regolarizzazione dello straniero che dimostri di avere risieduto nel Paese per un tempo minimo di tre anni, a condizione però che sia privo di precedenti penali negli ultimi cinque anni; che disponga (a meno che non ne sia stato dispensato) di un contratto di lavoro che dal momento della presentazione dell'istanza si estenda per un periodo non inferiore ad un anno; e dimostri, alternativamente, di avere vincoli familiari stretti con altri stranieri residenti oppure disponga di una attestazione di integrazione sociale emessa dalla Comunità Autonoma del proprio domicilio abituale.

In altri casi, (ad esempio in Francia, con gli articoli L.313-11, al.7 e L.313-14 *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile* - Ceseda) il requisito di durata pregressa della residenza si spinge a soglie minime ben più corpose. D'altra

parte, però, chi vanta una residenza effettiva di almeno 10 anni può contare su un procedimento di regolarizzazione svincolato dal requisito del lavoro quando sussistano ragioni umanitarie e la valutazione della sua domanda occuperà una commissione di esperti che il Prefetto è obbligato a coinvolgere nella decisione. Giunge qui l'eco, di solito poco avvertita dai legislatori nazionali, del diritto alla vita privata di cui all'art.8 CEDU, inteso come diritto a mantenere integro l'attaccamento sociale con il Paese dove più significativamente si è svolta la vita della persona. Ne consegue, tra l'altro, la quasi inespellibilità degli stranieri cresciuti nel Paese di immigrazione, anche se nati all'estero, ma anche, talvolta, il riconoscimento di una più paziente valutazione di bilanciamento tra l'opzione dell'espulsione e quella della regolarizzazione nei casi in cui la vita nel Paese di immigrazione sia divenuta comunque biograficamente più significativa e magari più lunga della vita trascorsa nel Paese di origine.

#### ANZIANI RESIDENTI DI LUNGO PERIODO

Com'è stato poc'anzi osservato, tra le vulnerabilità direttamente rilevanti ai fini dell'accesso a percorsi di regolarizzazione non sembra che i paesi membri valutino quella costituita dall'età avanzata. O meglio, di tale vulnerabilità, costituendo essa un peso notevole per lo Stato sociale, i diritti nazionali dell'immigrazione tengono ben conto al diverso fine di scoraggiarne l'immigrazione attraverso le procedure di ricongiungimento familiare, rese di solito piuttosto restrittive.

Ma la maggior parte degli anziani stranieri presenti in Europa - tra di essi anche quelli irregolarmente soggiornanti - sono in realtà venuti come lavoratori (o addirittura come minori al seguito) divenendo anziani solo successivamente. Questa che in passato era una realtà appena percepibile, oggi diviene più evidente in ragione del fatto che nelle società europee di ultima immigrazione (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia) i primi flussi consistenti di ingresso per lavoro si sono avuti già negli anni '80-'90 del secolo scorso.

Dato a 100 il valore di riferimento degli ultrasessantacinquenni stranieri residenti al 2008, questi sono passati in Francia (stando alle proiezioni dell'Institut national d'études démographiques - INED), a 138 nel 2018 e passeranno a quota 179 nel 2028. Nel medesimo decennio 2008-2018 la loro percentuale sul totale degli ultrasessantacinquenni nativi e stranieri è passata dall'8,4% al 10%. Ma l'incremento è rimarchevole in tutti i paesi Ue, con l'ulteriore fragilità costituita, per gli anziani migranti, dalla più frequente mancanza di reti familiari a sostegno della loro vecchiaia. In Francia, ad esempio, vivono da sole il 46,7% delle donne ultrasessantacinquenni provenienti da paese dell'est europeo e il 46,2 di quelle provenienti dalla Tunisia. Quanto ai migranti maschi della medesima classe di età, sempre in Francia vivono assistiti in una struttura di accoglienza residenziale il 14,4% degli algerini, il 12,3 degli africani ed il 10,2 dei marocchini<sup>38</sup>.

Questi dati potrebbero essere sballati per difetto per non avere preso in adeguata considerazione gli anziani illegalmente presenti. Infatti, sebbene alla residenza di lungo periodo dovrebbe corrispondere l'acquisizione del permesso di soggiorno Ue a tempo indefinito, la percentuale degli stranieri da lungo tempo residenti ma privi dello status legale di soggiornanti permanenti è piuttosto alta e tra questi sono ampiamente rappresentati pure coloro che hanno avuto il permesso di soggiorno per lavoro e poi l'hanno perso, senza più avere possibilità di regolarizzarsi per motivi di lavoro, non essendo più spendibili sul mercato.

**Alcune proposte:** Le procedure di regolarizzazione e quelle riguardanti i diritti di sicurezza sociale dovrebbero assumere con maggiore impegno le esigenze degli immigrati anziani, altrimenti il costo sociale che ne deriverà sarà drammatico e senza vantaggi nemmeno per la spesa pubblica. Si propone, in particolare:

a) di dare specifico rilievo, in tutti i programmi di regolarizzazione individuale, all'età dell'interessato quando questa sia pari o superiore ai 65 anni, svincolandolo da requisiti economici e lavorativi non compatibili con l'età;

- b) di favorire il riacquisto del permesso di soggiorno da parte delle persone anziane che dopo averlo avuto in passato lo hanno perso a causa dello stato di disoccupazione protrattosi nel tempo;
- c) di facilitare, riguardo ai diritti sociali connessi alla durata del soggiorno legale, il loro godimento da parte delle persone anziane, considerando come periodo di regolarità continuativa l'insieme degli anni di regolare soggiorno, anche se interrotti da periodi di irregolarità;
- d) di assicurare agli stranieri irregolarmente soggiornanti che abbiano almeno 65 anni di età, l'accesso ad una procedura ad hoc di regolarizzazione - con la sola esclusione dei casi di pericolosità sociale attuale - nel caso in cui essi dimostrino di essere presenti nel Paese di immigrazione da almeno dieci anni, sia pure non del tutto continuativi.

#### LA VALORIZZAZIONE DELL'INSERIMENTO LAVORATIVO

I percorsi individuali di regolarizzazione dei lavoratori stranieri delineati nelle legislazioni dei paesi membri riguardano lavoratori già di fatto impiegati da un minimo variabile di tempo. Spesso al requisito dell'attività lavorativa si aggiunge un requisito temporale più lungo di pregressa residenza.

Pertanto la ristrutturazione del mercato del lavoro (che ha reso normale la segmentazione dell'impiego e la sua parziale dissimulazione) è stata considerata dalle discipline sulla regolarizzazione, con adeguamenti non sempre sufficienti, contribuendo a rendere meno efficiente di un tempo questo tipo di regolarizzazione anche riguardo a persone che tuttavia hanno vissuto una condizione di inserimento lavorativo non troppo diversa dal normale<sup>39</sup>.

In Spagna (dove peraltro esiste la possibilità per lo straniero irregolarmente soggiornante di segnalare ufficialmente la propria dimora abituale all'anagrafe del Comune) può essere richiesta la regolarizzazione del soggiorno per arraigo laboral (radicamento lavorativo) dallo straniero che, privo di precedenti penali, dimostri una residenza abituale in Spagna



almeno nei due anni precedenti e l'esistenza di rapporti di lavoro per una durata non inferiore a sei mesi, questi ultimi dimostrabili solo con un accertamento amministrativo oppure giudiziale<sup>40</sup>.

In Francia le possibilità di regolarizzazione dei lavoratori stranieri irregolarmente soggiornanti sono ancora minuziosamente regolate in una circolare del 2012 (malgrado il nuovo testo dell'art. L313-14 CESEDA abbia fatto rinvio, nel 2016, all'adozione di un décret da parte del Conseil d'Etat)<sup>41</sup>.

Rispetto alla disciplina spagnola i requisiti sono complessivamente più esigenti, specie riguardo ai profili temporali, ma anche molto più articolati, con modulazioni interessanti e maggiore agibilità della prova riguardo al rapporto di lavoro<sup>42</sup>.

Nel panorama variegato delle procedure nazionali di regolarizzazione dei lavoratori si segnala, non certo per il suo esito pratico (in effetti modesto<sup>43</sup>), ma per la giusta intuizione sotto il profilo funzionale, il programma irlandese "Reactivation Employment Permits" in quanto intende rivolgersi a quei cittadini di paesi terzi che sono entrati regolarmente nel Paese, acquisendo un permesso di soggiorno per lavoro, che hanno però successivamente perduto non per loro colpa (ad esempio per essere stati maltrattati o sfruttati sul luogo di lavoro). Si tratta, in effetti, di un modello interessante, anche se con una funzionalità ben circoscritta, perché costituisce non tanto uno strumento di regolarizzazione quanto una misura mirante a sostenere, o meglio recuperare, la regolarità del soggiorno in contesti nei quali l'illegalità del mercato va oltre le esigue fattispecie del grave sfruttamento (abilitanti, in attuazione della "Direttiva sanzioni", all'ottenimento di un permesso di soggiorno premiale a favore dei lavoratori-collaboratori di giustizia).

Complessivamente, va osservato come le regolarizzazioni individuali dei lavoratori richiedano requisiti non agevoli i quali a loro volta danno luogo a difficoltà probatorie tali da renderne difficile la fruizione. Il che probabilmente costituisce un obiettivo volutamente perseguito dal regolatore. Ciò rende ancor più convin-

cente la proposta poc'anzi illustrata di procedure di regolarizzazione per quote annuali, rese più snelle e combinate con i flussi di ingresso regolare.

Un problema nel problema è in particolare costituito dalle procedure di rilascio del permesso di soggiorno per grave sfruttamento lavorativo in quanto, proprio perché esso richiede la consumazione di un illecito penalmente rilevante da parte del datore di lavoro, il suo rilascio si riduce ai soli casi in cui il lavoratore è in grado di organizzare la propria tutela giuridica e potrebbe inoltre dare luogo a procedimenti penali fondati su segnalazioni strumentali all'ottenimento del permesso di soggiorno.

**Una proposta:** Ferme restando le norme riguardanti la tutela dei lavoratori gravemente sfruttati e la previsione di permessi di soggiorno collegati alla collaborazione nell'accertamento penale del fatto, sarebbe altresì opportuno prevedere procedure di segnalazione all'autorità amministrativa che consentano l'anonimato del segnalatore, col solo effetto di obbligare l'autorità ricevente a compiere ispezioni senza preavviso presso i luoghi di produzione segnalati in ragione di una percentuale fissa sul numero delle segnalazioni ricevute.

Nel caso in cui nel corso di attività ispettive venga accertato l'utilizzo di mano d'opera non regolarizzata perché priva di autorizzazione al soggiorno dovrebbe essere offerta al datore di lavoro la possibilità di evitare più gravi sanzioni amministrative e penali consentendogli in alternativa di regolarizzare la posizione di soggiorno e di lavoro del dipendente dietro pagamento di una sanzione amministrativa ragionevole e proporzionata alle circostanze accertate.

#### PREMIARE I TALENTI, GLI EROISMI E LE VIRTÙ CIVICHE

Si tratta di ipotesi tra loro diverse ma riconducibili ad un unico denominatore comune di accentuata meritevolezza individuale; e tutte riconducibili al modello della regolarizzazione caso per caso.

Essa può riguardare persone di talento in qualunque disciplina o ambito di attività (artistiche, culturali, sportive, economiche, ecc.) alle quali è dunque di grande convenienza aprire le porte della comunità nazionale (talvolta anche mediante il successivo passaggio dell'acquisto della cittadinanza).

Può inoltre riguardare persone che hanno compiuto gesti di eroismo a difesa del bene. Ne hanno usufruito, ad esempio, Mamadou Gassama, un giovane maliano che a Parigi, il 28 maggio 2018, si è arrampicato fino al quarto piano di un palazzo per salvare la vita di un bambino sospeso nel vuoto; e Lassana Bathily, un altro maliano distintosi durante la presa di ostaggi de l'Hyper Cacher, sempre a Parigi, il 9 gennaio 2015. Ogni Paese vorrebbe avere più paladini del bene dentro i suoi confini, ma i permessi di soggiorno rilasciati per questo motivo sembrano essere molti meno (in Francia tra i 5 e i 10 all'anno) di quanti non siano gli stranieri irregolarmente soggiornanti distinti in atti di coraggio, o per la dimostrazione di virtù civiche od infine per i loro talenti<sup>44</sup>.

In Italia un permesso di soggiorno per lo straniero già irregolarmente soggiornante che "abbia compiuto atti di particolare valore civile" è stato introdotto nell'ottobre 2018 dal nuovo art.42-bis, del testo unico sull'immigrazione, concependolo però come una fattispecie del tutto eccezionale. Sarebbe invece opportuno prevedere una procedura meno eccezionale per il rilascio del permesso di soggiorno sponsorizzato da un'autorità amministrativa o civile, o da una riconosciuta ed autorevole istituzione culturale, sportiva, o artistica che attesti di avere ricevuto utile collaborazione nel perseguimento delle sue finalità istituzionali dallo straniero. Potrebbero così trovare percorsi adeguati di riconoscimento virtù non eroiche, ma pur sempre di qualche spessore e di obiettiva utilità sociale, con il vantaggio di promuovere anche nel secondo pianeta dell'immigrazione (quello degli irregolari) un sentimento civico prevalente e per converso di contraddire le narrazioni negative sull'immigrazione.

QUELLI CHE IL PAESE VUOLE (SPONSORIZZARE LA REGOLARIZZAZIONE?)

Castelforte, in provincia di Mantova, è un piccolo borgo di 3.242 abitanti (al 30 giugno 2017). In grande maggioranza gli elettori hanno votato "Lega per Matteo Salvini" alle elezioni politiche del marzo 2018, un partito contraddistinto per la durezza delle sue posizioni in materia di immigrazione. Ma i leghisti di Castelforte appoggiano una petizione promossa dal parroco e firmata da 500 abitanti, con cui si chiede al Questore che venga rilasciato un permesso di soggiorno umanitario a Marcel, un senegalese soccorso anni prima dal netturbino "molto leghista" del Paese, che lo aveva trovato accasciato sulle scale della chiesa, appena cacciato via dalla casa dove abitava perché non riusciva a pagare l'affitto. Marcel "vive in canonica, fa volontariato, canta nel coro della parrocchia, aiuta le signore a portare pacchi pesanti e fa da mediatore fra il Comune e la comunità africana" e non ha un lavoro regolare perché è senza permesso di soggiorno<sup>45</sup>.

La notizia ora riportata sembra porre un interrogativo all'Europa dell'immigrazione: può una comunità locale o una cospicua parte di essa richiedere la regolarizzazione di uno straniero presente sul suo territorio? E se si ritiene di dare una risposta affermativa, attraverso quali modalità e condizioni?

Più in generale, è ragionevole ritenere che richieste di regolarizzazione possano essere efficacemente sponsorizzare da attori della società civile?

**Una proposta:** La regolarizzazione di persone che abbiano dimostrato una buona capacità di integrazione, guadagnandosi una diffusa fiducia nella comunità di abituale residenza, offre maggiori garanzie di successo in comparazione con altri criteri e pare in grado di favorire la coesione sociale. La capacità della persona irregolarmente soggiornante nel relazionarsi positivamente sia con le reti di sostegno presenti sul territorio sia con le comunità territoriali nel loro quotidiano vivere è, in questi casi, una qualità già verificata, e non solo attesa, da valorizzare ai fini della regolarizzazione del soggiorno attraverso due modalità:

- a) il riconoscimento alle comunità locali della possibilità di promuovere procedure di regolarizzazione mediante la presentazione all'autorità competente di un'istanza/petizione firmata da una determinata percentuale di cittadini, calcolata sugli aventi diritto al voto nelle elezioni locali;
- b) la valorizzazione, quale requisito sostanziale per la regolarizzazione del soggiorno, della disponibilità dichiarata da sponsor privati riguardo alle necessità alloggiative e di sostentamento per la durata di almeno un anno dalla data di rilascio del permesso di soggiorno.

#### QUALI APPROCCI NORMATIVI E QUALI RESPONSABILITÀ ISTITUZIONALI?

Due approcci disciplinari, uno analitico e l'altro per clausole generali, possono essere adottati in materia di regolarizzazione. Le due opzioni, per quanto tra loro opposte, non sempre sono dichiarate e in una certa misura potrebbero anche stare insieme.

In Francia, ad esempio, l'approccio del legislatore parrebbe quello della clausola generale, almeno a leggere l'art.L313-14 CESEDA, ma poi ci si accorge che è la circolare del Ministro a dettare, punto per punto, una fitta casistica vincolante per i prefetti benché formalmente priva di efficacia normativa.

Anche la Spagna pare avere capovolto, a livello regolamentare, l'approccio per clausola generale adottato dalla Ley organica n.4/2000, dove, all'art.31, c.3, è semplicemente disposto che "L'Amministrazione potrà concedere un'autorizzazione temporanea di residenza per situazioni di radicamento (arraigo) così come per ragioni umanitarie, di collaborazione con la Giustizia o in altre circostanze eccezionali che verranno determinate dai regolamenti".

Benché entrambi gli approcci non siano esenti da rischi e infatti entrambi siano migliorabili rispetto alle loro espressioni concrete, riterremmo che l'utilizzo di una clausola generale sulla protezione umanitaria, non imprigionata dalla puntigliosa tassonomia regolamentare e affidata alla valutazione di un organismo diverso dall'autorità di polizia responsabile della pubblica sicu-

rezza sul territorio sia l'opzione ordinamentale preferibile, non contraddittoria, peraltro, con la coesistenza di norme di dettaglio, dedicate però ad aspetti più particolari, senza che dalla loro esistenza possa trarsi la pretesa di negare l'atipicità che, inevitabilmente, contraddistingue l'umanitario. Non sembra questo, però, l'orientamento prescelto oggi dai legislatori nazionali.

CONTROLLO E PROTEZIONE DEGLI INESPELLIBILI DI FATTO: TRA FACOLTÀ DI REGOLARIZZAZIONE E PERMANENZA DELL'ORDINE DI LASCIARE IL TERRITORIO NAZIONALE

Come abbiamo visto, solo una parte degli irregolari presenti sul territorio europeo viene rintracciato e riconosciuto come irregolare perché privo di titolo di soggiorno. Va inoltre osservato che se una minore parte riceve un provvedimento di espulsione, una più piccola parte viene ristretta (con costi umani ed economici altissimi) nei centri di detenzione amministrativa in attesa dell'accompagnamento coattivo nel Paese di origine. E infine, un'ancora più esigua parte di coloro che sono stati ristretti - oscillante, pare, tra il 20 e il 40%, - potrà davvero essere allontanata, rivelandosi tutti gli altri inespellibili di diritto o di fatto.

Sono ascrivibili ai casi di inespellibilità una eterogenea varietà di situazioni, tra le quali: la pendenza di una procedura di ricorso con effetti sospensivi; l'impedimento all'esecuzione del rimpatrio per effetto del principio di non refoulement; l'impedimento costituito dalla incompatibilità del rimpatrio con il godimento dei diritti sanciti agli articoli 3 e 9 CEDU, e tra questi, in particolare, la necessità di sospendere il rimpatrio per ragioni di salute; la necessità di rinviare a tempo indeterminato il rimpatrio per ragioni tecniche di varia natura; il fallimento del rimpatrio dovuto all'impossibilità dell'identificazione; ed infine l'indisponibilità dello Stato di destinazione.

In molti dei casi menzionati la valutazione sull'inespellibilità dello straniero evidenzia il cattivo funzionamento del sistema delle autorizzazioni al soggiorno, perché per quelle stesse ragioni l'interessato avrebbe dovuto essere regolarizzato anziché essere destinato ad una procedura di rimpatrio.

In questi stessi casi, dunque, l'amministrazione o il giudice dell'espulsione non si dovrebbero limitare a constatare l'inespellibilità, ma dovrebbero avviare l'interessato ad una procedura di rilascio del permesso di soggiorno che non troverà la sua base giuridica nell'inespellibilità in sé considerata, ma nella qualità personale o nella situazione da cui deriva il diritto di soggiorno, sia esso coincidente con l'eleggibilità alla protezione internazionale o umanitaria, oppure fondato su specifiche norme che declinano lo spirito umanitario dell'ordinamento in fattispecie particolari (come a volte accade per le gravi ragioni di salute o per la tutela della vita familiare in presenza soprattutto di minori, specie se europei o addirittura cittadini del Paese membro).

Altro è, invece, il caso in cui l'esecuzione dell'espulsione non sia impedita da "justified reasons for non-return" ma da difficoltà insuperate, talvolta assomiglianti a un'impossibilità di fatto<sup>46</sup>. In questi ultimi casi - ove non si decida per l'opzione, sempre possibile, di regolarizzarne il soggiorno per motivi di opportunità oppure per motivi caritatevoli<sup>47</sup> - potrebbe trovare attuazione nei diversi paesi membri il Considerando 12 della Direttiva rimpatri, ove è scritto che "È necessario occuparsi della situazione dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ma che non è ancora possibile allontanare. Le condizioni basilari per il loro sostentamento dovrebbero essere definite conformemente alla legislazione nazionale. Affinché possano dimostrare la loro situazione specifica in caso di verifiche o controlli amministrativi, tali persone dovrebbero essere munite di una conferma scritta della loro situazione".

Siamo qui ben al di sotto di un provvedimento di regolarizzazione: il documento di identificazione rilasciato all'espulso non ancora rimpatriato (e forse di fatto non rimpatriabile) serve infatti esigenze di controllo e di ordine pubblico e non certo quelle di interesse personale dell'espulso.

Ciò nonostante, questo status di mera tolleranza, funzionale ad una più facile identificazione e riconoscibilità sociale, potrebbe

evolvere in un successivo status di residente legale già in base all'art.6, par.4, della stessa Direttiva rimpatri, ove è disposto che "In qualsiasi momento gli Stati membri possono decidere di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un permesso di soggiorno autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare. In tali casi non è emessa la decisione di rimpatrio. Qualora sia già stata emessa, la decisione di rimpatrio è revocata o sospesa per il periodo di validità del titolo di soggiorno o di un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare".

Infine, l'art.3, par.3, della Direttiva 2009/52/CE (in materia di sanzioni per l'impiego di immigrati non regolarmente soggiornanti) dispone che possano essere autorizzati al lavoro dalle legislazioni nazionali anche gli espulsi cui tale permesso di soggiorno non è stato attribuito e che dunque restano destinati all'esecuzione del provvedimento di espulsione differito nel tempo perché attualmente non eseguibile<sup>48</sup>.

Non v'è dubbio, tuttavia, che alla ripresa delle procedure di rimpatrio, divenute nel frattempo possibili, l'eventuale buon inserimento lavorativo dell'espulso, unitamente ad altre considerazioni, potrebbe convincere l'autorità competente a soprassedere, promuovendo il passaggio dell'interessato dallo status di tollerato a quello di legalizzato.

### *Regolarità del soggiorno e integrazione nelle comunità di residenza*

#### SOSTENERE LA REGOLARITÀ DEL SOGGIORNO

Il variegato contenitore dell'immigrazione irregolare è composto, oltre che dagli stranieri sin dall'inizio privi di autorizzazione a soggiornare (o comunque di soggiornare oltre i tre mesi) da coloro che dopo un periodo a volte anche lungo di regolare soggiorno sono divenuti o sono tornati a essere irregolari. Di questo secondo contenitore di irregolarità non abbiamo dati affi-



dabili ma solo la percezione che si tratti di un flusso significativo nella maggior parte dei paesi membri.

In molti casi la perdita del permesso di soggiorno non trova base giuridica nella commissione di un illecito penale ma più semplicemente nel venir meno dei requisiti giuridico-economici previsti dal diritto amministrativo nazionale, sulla cui ragionevolezza è opportuno riflettere, dato che nella maggior parte dei casi alla perdita involontaria del permesso di soggiorno non corrisponde affatto il ritorno volontario nel Paese di origine mentre le procedure di espulsione, oltre che costose e di difficile attuazione, infliggono gravi sofferenze, specie se ne sono destinatari persone che da lungo tempo risiedevano nel paese di immigrazione. Occorrerebbe quindi rivedere le politiche amministrative relative al mantenimento del diritto di soggiorno, evitando di fare cadere o ricadere nell'illegalità gli stranieri regolarmente soggiornanti. Purtroppo, in un clima politico e culturale difficile, i procedimenti di rinnovo o conversione del permesso di soggiorno si concludono non di rado con dinieghi o revocche dell'autorizzazione al soggiorno che potrebbero più saggiamente essere evitati.

Viceversa, apportare una maggiore gradualità alla disciplina sul rinnovo/diniego dell'autorizzazione al soggiorno può avere l'effetto di ridurre questi casi a quelli davvero opportuni.

Sulla scorta di queste brevi premesse, vengono di seguito segnalate alcune questioni considerate particolarmente rilevanti che danno luogo a problemi ricorrenti ma risolvibili con circostanziati interventi normativi oppure di buona amministrazione.

#### SUL MANTENIMENTO DEI REQUISITI DI REDDITO E DI LAVORO AI FINI DEL RINNOVO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO

A causa anche degli ulteriori requisiti previsti dalle discipline nazionali di recepimento della Direttiva 2003/109/CE sui residenti di lungo periodo, non sono pochi gli stranieri regolarmente soggiornanti da molti anni ma ancora titolari di un permesso di soggiorno il cui rinnovo è sottoposto al mantenimento della condizione di lavoratore e/o al raggiungimento di una soglia minima di reddito da lavoro.

Talvolta il potere attribuito alle forze dell'ordine di verificare in qualsiasi momento la permanenza dei requisiti (inclusi quelli economici e di lavoro) introduce un pericoloso regime di continua precarietà della posizione di soggiorno degli stranieri già regolarmente soggiornanti<sup>49</sup>.

Sarebbe dunque auspicabile che nei diversi paesi fosse almeno introdotta una norma di salvaguardia a termini della quale la mancanza del requisito di reddito o di lavoro può giustificare la revoca del permesso di soggiorno solo nel caso in cui lo straniero non sappia giustificare in quale modo sia sopravvissuto negli ultimi sei mesi prima dell'accertamento (ad esempio attraverso l'aiuto di associazioni caritatevoli, familiari, conoscenti, ecc) oppure abbia commesso un reato connesso alla sopravvenuta condizione di bisogno.

In molti Paesi l'evento della sopravvenuta disoccupazione non è automaticamente causa di revoca o di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno, tuttavia il tempo massimo consentito allo straniero per riassumere un rapporto di lavoro è di solito troppo breve e comunque non superiore ad un anno.

Ciò accade in un tempo - non superato dalle attuali e ancora timide certificazioni ragionieristiche sulla fine della crisi economica - nel quale si perde facilmente il lavoro senza avere la sicurezza di poterlo ritrovare.

Si tratta a mio parere di un approccio amministrativo privo di senso, mentre dovremmo piuttosto chiederci - nella società attuale, caratterizzata dal complessivo ridursi della stabilità e dei tempi del lavoro - cosa davvero significhi essere integrati nel contesto sociale.

**Una proposta:** Potremmo allora immaginare una disciplina a termini della quale chi ha perso il lavoro, ma vive onestamente ed è connesso a una rete di assistenza o di buon vicinato che lo sostiene, abbia comunque diritto al rinnovo del permesso di soggiorno (per attesa occupazione, o per motivi umanitari) sulla base della socialità dimostrata dalle relazioni costruite nel tempo.

Del resto, la stessa sicurezza urbana e l'ordine pubblico saranno certamente assai meglio garantiti dall'inclusione delle persone nella comunità piuttosto che dalla loro condizione di impiego.

Già oggi diversi paesi membri consentono, allo scadere del permesso di soggiorno per lavoro dello straniero in stato di disoccupazione, il rilascio di un diverso permesso di soggiorno "per attesa occupazione" di durata almeno annuale, ma raramente reiterato per un secondo anno dall'amministrazione e dunque insufficiente a porre un rimedio amministrativo alla prolungata disoccupazione (in Italia erano sei mesi sino al 2012, quando è stato portato ad un anno; in Francia è di un anno, salvo che la disciplina previdenziale applicabile al caso di specie non preveda benefici economici di maggiore durata).

Si propone dunque di rendere tale permesso di soggiorno (a prescindere dalla denominazione che si intenda riferirgli) rinnovabile almeno sino al limite dei tre anni consecutivi al sussistere delle seguenti condizioni:

- a) che l'interessato dia dimostrazione della propria disponibilità ad assumere altri lavori (ad esempio mantenendo l'iscrizione presso gli uffici locali per l'impiego);
- b) che l'interessato sia supportato da associazioni operanti nel sociale, enti territoriali pubblici, o sponsor privati, che attestino una relazione di aiuto tale da escludere che la persona disoccupata rimanga sul territorio del Paese membro in condizioni di isolamento sociale e senza alcun mezzo lecito di sussistenza.

Prolungandosi lo stato di disoccupazione oltre i tre anni consecutivi, nel caso di lavoratori di età superiore ai 40 anni, la connessione dello straniero con reti di assistenza, così come la sua significativa partecipazione ad attività di volontariato civico o sociale, dovrebbero almeno divenire elementi di valutazione obbligatoria per l'amministrazione competente ai successivi rilasci del permesso di soggiorno, secondo una logica di bilanciamento degli interessi coinvolti e alla luce degli articoli 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

#### SUL MANTENIMENTO DEI REQUISITI DI ALLOGGIO

Il requisito della disponibilità giuridica di un alloggio (talvolta di un alloggio certificato come idoneo) è previsto in molte discipline nazionali come requisito sia per l'ottenimento del visto di ingresso (in particolare per motivi familiari e per lavoro) che per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno.

Ciò conduce a effetti talvolta paradossali in quanto **una parte degli stranieri regolarmente soggiornanti, pur disponendo di un impiego adeguatamente retribuito secondo le medie di mercato, faticano a reperire un alloggio stabile, e ancor più faticano ad ottenere tutte le certificazioni amministrative relative all'alloggio, oppure a fissarvi ufficialmente la residenza quando il Paese di immigrazione preveda l'obbligo di registrazione all'indirizzo di abitazione dei residenti in un determinato Comune.**

**Una proposta:** Gli Stati membri potrebbero imporre allo straniero che chiede il rinnovo del proprio permesso di soggiorno (il quale già soddisfi tutti gli altri requisiti di legge) l'onere della reperibilità, nonché l'obbligo di segnalare alle autorità competenti i propri luoghi di dimora, ma non invece l'onere della disponibilità giuridica di un bene di abitazione, né tanto meno l'iscrizione anagrafica in un Comune di residenza in quei paesi dove vige un sistema anagrafico di registrazione della popolazione residente rimesso alle amministrazioni locali.

#### NEOMAGGIORENNI E GIOVANI ADULTI GIUNTI DA MINORENNI PER RICONGIUNGIMENTO FAMILIARE

Alcuni paesi membri prevedono (ma spesso in concreto non attuano tale previsione) che al compimento della maggiore età l'autorizzazione al soggiorno per motivi familiari debba essere necessariamente sostituita da altri titoli di soggiorno e principalmente in quello per lavoro o per studio. Ciò conduce a una inopportuna precarizzazione del soggiorno proprio riguardo a persone (i giovani stranieri cresciuti nel Paese ospitante in seno alle loro famiglie) che solo di rado sono legittimamente espellibili, avendo nel Paese membro i loro più significativi legami esi-

stenziali e familiari. Come è noto, infatti, il permesso di soggiorno per lavoro si incontra/scontra, soprattutto in più giovane età, con rapporti di lavoro brevi, intermittenti e precari, mentre i percorsi di studio oltre la maggiore età riguardano solo una parte dei neodiciottenni e comunque sono di solito destinati a concludersi entro la soglia dei 23-25 anni dando luogo, normalmente, ad un successivo periodo di disoccupazione auspicabilmente temporanea ma non di rado protratta.

**Una proposta:** In considerazione del dovere giuridico dei genitori di mantenere i figli anche oltre il compimento della maggiore età e sino alla conquista dell'autosufficienza economica (obbligo vigente in tutti i Paesi membri) si dovrebbe prevedere che il permesso di soggiorno per motivi familiari spetti anche ai figli divenuti maggiorenni e che possa essere loro mantenuto sino all'acquisizione dell'autosufficienza economica, a meno che il mancato raggiungimento di tale autosufficienza non dipenda da colpa dell'interessato e sia nel frattempo venuto meno, di diritto o di fatto, il mantenimento da parte dei genitori.

#### SULL'IMPOSSIBILITÀ DI RINNOVARE IL PASSAPORTO

Talvolta le relazioni intrattenute dallo straniero con le autorità del proprio Paese mutano in peggio. In altri casi le sue rappresentanze consolari smettono di garantire i servizi normalmente svolti, tra i quali quello del rilascio del passaporto, necessario di norma per il rinnovo dell'autorizzazione al soggiorno.

**Una proposta:** Le autorità amministrative potrebbero prevedere il rilascio a titolo di cortesia di un documento di viaggio oppure di altro documento di identificazione almeno parzialmente sostitutivo del passaporto ai fini dello svolgimento di procedimenti presso le pubbliche amministrazioni e nei rapporti tra privati nei casi in cui insorgano le segnalate difficoltà, a condizione che l'interessato sia oggettivamente identificabile.

MANTENERE LA PIENEZZA DI EFFETTI ALLA REGOLARITÀ DELLA PRESENZA DURANTE IL PROCEDIMENTO DI RINNOVO DELL'AUTORIZZAZIONE AL SOGGIORNO. Normalmente, ma non in tutti i casi, le discipline nazionali enunciano espressamente il principio secondo cui lo straniero già autorizzato al soggiorno rimane regolarmente soggiornante per tutta la durata del procedimento amministrativo avviato con l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno in scadenza.

Ciò nonostante, si verifica non di rado che i diritti altrimenti spettanti allo straniero in attesa della definizione di tale procedimento vengano temporaneamente pregiudicati o sospesi, con conseguenze talvolta gravi. Si pensi, ad esempio, alla sospensione della libertà di circolazione fuori dei confini dello Stato ospitante o alla eventuale sospensione di benefici economici derivanti da malattia o da invalidità dai quali può addirittura dipendere la sussistenza dell'immigrato in condizioni di non autosufficienza economica (spese impedita dalla mancanza della necessaria liquidità, oneri di pagamento del canone di abitazione e delle utenze, ecc.) o l'accesso a determinati servizi di cura e di assistenza sociale.

**Una proposta:** La soluzione alle disfunzioni ora segnalate potrebbe essere individuata a diversi livelli normativi e di prassi amministrative. In particolare si propone di:

- a) esplicitare sul piano normativo la condizione di regolarità del soggiorno a tutti gli effetti legali dello straniero che abbia presentato l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno o che sia ancora nei termini previsti dalla legge per presentarla;
- b) assicurare, sul piano delle prassi amministrative, la circolarità delle informazioni relative alla regolarità del soggiorno tra tutte le amministrazioni pubbliche o comunque competenti per l'esecuzione di prestazioni dovute agli utenti dello Stato sociale.
- c) imporre l'onere per l'amministrazione od ente che intenda interrompere una prestazione o un servizio allo straniero cui sia scaduto il permesso di soggiorno di invitarlo a esibire la domanda di rinnovo o il nuovo permesso di soggiorno entro un termine congruo precedente all'attuazione di tale interruzione.

### *Modelli di circolarità migratoria*

FAVORIRE LA CIRCOLARITÀ DELLE MIGRAZIONI ED I RIMPATRI VOLONTARI

Come è stato osservato da molti, anche quando il successo del progetto migratorio viene meno (per disoccupazione, per malattia o per problemi con la giustizia) l'immigrato tenderà a permanere nel Paese di immigrazione fino e anche oltre lo scadere dell'autorizzazione al soggiorno al verificarsi di almeno uno di tre fattori, ciascuno dei quali decisivo: a) se il Paese di origine è così povero od in una tale crisi (politica, bellica, od economica) da rendere improponibile il rimpatrio; b) se le sue condizioni personali di rientro gli sono oggettivamente (mancanza assoluta di risorse personali in loco) o soggettivamente (inaccettabilità del fallimento nel contesto sociale e familiare di riferimento) insopportabili; c) se la partenza dal Paese di immigrazione reca come conseguenza la difficoltà a farvi rientro<sup>50</sup>.

L'influenza di anche uno solo di questi tre fattori può determinare l'immigrato ad affrontare i più grandi sacrifici pur di rimanere nel Paese di immigrazione, rendendolo disposto a tutto pur di non partire. Tali fattori nello stesso tempo costituiscono per il Paese di immigrazione la causa di un costo sociale ed economico di gran lunga superiore a quello che verrebbe affrontato, ad esempio, con più adeguate politiche di sostegno al rimpatrio. Tra queste possono essere menzionate quelle, particolarmente utili, che potrebbero fare leva sul riconoscimento di diritti previdenziali e pensionistici connessi alla contribuzione lavorativa superiore alla soglia di dieci anni a favore dei lavoratori stranieri che decidano di lasciare il Paese di immigrazione. In senso analogo, potrebbe essere utile prevedere forme di sostegno alle cure mediche e di assicurazione malattia a favore dello straniero che intenda recarsi nel Paese di origine invece di usufruire direttamente del welfare disponibile nel Paese di immigrazione<sup>51</sup>.

Infine, se tali politiche avessero come alternativa un'adeguata disciplina di circolarità delle migrazioni, variamente modulata in

base alle caratteristiche oggettive e ai bisogni degli interessati, si otterrebbero ancor maggiori risparmi di spesa pubblica e nello stesso tempo si consentirebbe ai migranti di perseguire – interamente a loro spese – il loro migliore interesse, potendo essi allontanarsi temporaneamente dal Paese di immigrazione nei momenti di maggiore difficoltà, sapendo però di potervi tornare al momento opportuno.

Di una più generosa politica di circolarità migratoria potrebbero approfittare anche migranti di successo, più disposti a rischiare il rientro nel Paese di origine per avviarsi, ad esempio, un'attività di impresa o una professione sapendo che, ove le prospettive locali dovessero peggiorare o rivelarsi meno favorevoli del previsto, possono rientrare legalmente nel Paese di emigrazione<sup>152</sup>.

#### SULLE ATTUALI POLITICHE DI RIMPATRIO

In linea di principio il diritto dell'Unione europea favorisce i rimpatri volontari rispetto alle procedure di esecuzione di un provvedimento di espulsione. Le disposizioni di cornice contenute nella Direttiva rimpatri, 2008/115/CE, a questo riguardo sono state tuttavia recepite con timidezza dagli Stati membri, rendendo questa opzione raramente attrattiva per lo straniero espulso ma non rimpatriato (o anche, molto spesso, non rimpatriabile).

Oltre che riguardo agli stranieri espulsi, i rimpatri assistiti vengono talvolta attuati anche a beneficio di stranieri regolarmente soggiornanti, oppure non più titolari del diritto al soggiorno ma non ancora espulsi, i quali desiderano o accettano di fare ritorno nel loro Paese se aiutati a compiere tale non facile passo. Gli attori di queste azioni di rimpatrio sono, spesso d'intesa tra loro, le autorità nazionali preposte, gli enti espressione della società civile e, naturalmente, l'Organizzazione mondiale per le migrazioni (IOM).

Anche queste azioni sembrano avere sortito risultati limitati, anche se non del tutto trascurabili. A limitarne il successo contribuiscono l'esiguità dell'aiuto al reinserimento nel Paese di origine; le difficoltà di svolgimento delle pratiche amministrative nel



Paese di immigrazione e presso i consolati competenti, specie ove non sia disponibile un valido documento di viaggio; la definitività assoluta della decisione di rimpatrio, cui corrisponde l'impossibilità pratica, prima ancora che giuridica, del rientro nel Paese di immigrazione, anche a distanza di anni dal rimpatrio. Ciò vale ovviamente, e in termini ancor più accentuati, per i rimpatri volontari ma non spontanei (cioè alternativi all'esecuzione coattiva) dei destinatari di un provvedimento di espulsione.

#### POSSIBILI MODELLI DI SVILUPPO DELLE POLITICHE DI RIMPATRIO VOLONTARIO

Riguardo ai rimpatri accordati agli stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione occorrerebbe distanziarne maggiormente la disciplina degli effetti giuridici rispetto a quella caratterizzante il normale procedimento di esecuzione dell'espulsione, differenziando i destinatari del rimpatrio volontario in tre categorie: a) gli stranieri ammessi al rimpatrio perché espulsi per motivi di mera irregolarità della presenza sul territorio, ma già titolari, in precedenza, di un'autorizzazione al soggiorno; b) gli stranieri ammessi al rimpatrio, privi di precedenti o di pendenze davanti al giudice penale (con l'eccezione dell'eventuale reato di immigrazione clandestina) che però non abbiano mai avuto un'autorizzazione al soggiorno; c) gli stranieri ammessi al rimpatrio che abbiano precedenti penali o pendenze davanti al giudice penale. Nel caso degli stranieri espulsi per motivi di mera irregolarità della presenza sul territorio, ma già titolari, in precedenza, di un'autorizzazione al soggiorno, il rimpatrio, oltre a caratterizzarsi per misure di assistenza in vista del rientro nel Paese di origine, dovrebbe consentire il rilascio di un visto di ingresso per lavoro in presenza di un'offerta di impiego dotata di retribuzione adeguata. Tale possibilità di rientro dovrebbe essere sottratta ad eventuali limitazioni di quote annuali o almeno esservi compresa con carattere di priorità. Il rientro dovrebbe essere condizionato al rimborso dei costi di assistenza al rimpatrio sopportati dall'amministrazione o dall'ente di assistenza. Nel caso degli stranieri di cui alla lettera b) le medesime possibilità di rientro con un visto d'ingresso per motivi di lavoro

dovrebbero avere come ulteriore requisito la dimostrazione dell'apprendimento della lingua del Paese di immigrazione almeno al livello A2 del quadro europeo.

Nel caso degli stranieri di cui alla lettera c) dovrebbe essere mantenuto, a meno del successivo proscioglimento, il divieto assoluto di reingresso per almeno tre anni, cui si aggiungerebbe, comunque, il divieto permanente di reingresso per i reati ostativi previsti nelle singole legislazioni sulla base dell'allarme sociale costituito dall'illecito penale commesso.

Riguardo ai rimpatri volontari degli stranieri non espulsi, già titolari di un permesso di soggiorno (che non sia stato revocato, non rinnovato o comunque non rinnovabile a causa di una pregiudiziale penale) l'adesione al programma volontario di rimpatrio non dovrebbe pregiudicare la possibilità di rientro in qualsiasi momento (con obbligo del rimborso dei costi del rimpatrio nel caso di rientro prima dei tre anni dal rimpatrio stesso) in presenza di un'offerta di lavoro dotata di retribuzione adeguata, oppure in presenza dei requisiti per l'ottenimento di un diverso visto di ingresso di non breve durata.

#### ALCUNI MODELLI PER ASSECONDARE E INCORAGGIARE LA CIRCOLARITÀ MIGRATORIA DI NECESSITÀ

Come è stato osservato nella prima parte di questo capitolo, la circolarità migratoria ha caratterizzato sino ad oggi le migrazioni di élite e quelle regionali (in particolare quelle dei cittadini dell'Unione europea presso Stati membri). Viceversa, tutti gli altri flussi migratori sono caratterizzati da un opposto obbligo di "non circolarità" il quale costituisce sia un costo irragionevole per lo Stato sociale dei Paesi ospiti sia un inutile impedimento al rientro nel Paese di origine per il migrante, specie se versante in uno stato di disoccupazione che potrebbe condurlo a una condizione di povertà assoluta e di protratta illegalità del soggiorno. Per tali ragioni sarebbe a nostro avviso opportuno consentire

allo straniero titolare di un permesso di soggiorno di durata uguale o superiore a un anno (anche rilasciato in attesa di occupazione), già titolare di una precedente autorizzazione al soggiorno di durata almeno pari ad un anno, di interrompere il proprio soggiorno sul territorio del Paese membro, recandosi nel Paese di origine senza che l'assenza dal Paese di immigrazione comporti una valutazione negativa ai fini del successivo rinnovo del permesso di soggiorno a causa della mancata dimostrazione di avere prodotto reddito da lavoro. Ai possessori di un permesso di soggiorno in attesa di occupazione che facciano rientro nel loro Paese di origine dovrebbe essere assicurata, al loro rientro nel Paese di immigrazione, la reiscrizione presso gli uffici dell'impiego e la proroga di tale permesso di soggiorno per una durata pari in ogni caso ad almeno sei mesi.

A coloro che si rechino nel Paese di origine dopo un soggiorno regolare nel Paese di immigrazione di almeno due anni e che decidano di rimanervi anche oltre la scadenza del permesso di soggiorno, dovrebbe essere assicurato nell'arco dei successivi due anni il rilascio di un nuovo visto di ingresso per lavoro in presenza di una proposta di impiego adeguatamente remunerata, senza limitazioni di quote di ingresso. Se il permesso di soggiorno posseduto al momento del rientro nel Paese di origine era per motivi di famiglia o per altri motivi diversi da quello di studio, il visto di ingresso dovrebbe essere ugualmente rilasciato ricorrendo ancora i medesimi motivi a prescindere dai requisiti economici e di alloggio in precedenza richiesti.

Fermi restando i limiti che il diritto dell'Unione europea attualmente pone alla libertà di circolazione per motivi di lavoro dei cittadini dei paesi terzi all'interno dell'Unione europea (onere del possesso di un permesso di soggiorno UE di lungo periodo) se ne auspica una pratica attenuazione nell'ambito delle competenze dei singoli governi nazionali, proponendo ai singoli paesi membri di prevedere la

possibilità di autorizzare (dietro pagamento di speciali diritti oppure dietro pagamento di sanzioni pecuniarie nel caso di rapporti di lavoro già avviati) l'assunzione "in deroga" di uno straniero che risulti titolare di permesso di soggiorno in un diverso paese membro.

Riguardo all'attuale diritto dell'Unione europea, sarebbe certamente auspicabile una riforma con specifico riguardo alla libertà di circolazione per lavoro degli stranieri regolarmente soggiornanti in uno Stato membro.

In particolare sarebbe opportuno prevedere che i titolari di protezione internazionale possano recarsi per lavoro (in presenza di un'offerta di impiego) in un altro Stato membro dopo due anni dal riconoscimento della protezione stessa, anziché - come oggi è previsto - dopo un minimo di cinque anni di regolare soggiorno e l'acquisizione del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

In deroga alle norme che, a tutela del lavoratore, disciplinano il godimento delle ferie, si dovrebbe introdurre la possibilità per il lavoratore ed il datore di lavoro di negoziare un cumulo dei giorni di ferie sull'anno successivo a quello del normale godimento al solo fine di consentire il rientro periodico in patria per un maggior periodo di quello altrimenti consentito. Al medesimo fine dovrebbe essere consentita e incentivata la negoziazione di periodi di aspettativa non retribuita.

### *Sanzioni positive per premiare l'attitudine all'integrazione*

INCORAGGIARE, DANDO LORO DIGNITÀ SIA SIMBOLICA CHE CONCRETA, I PERCORSI VIRTUOSI DI INTEGRAZIONE

Come è stato osservato, nel bilancio degli apporti positivi e negativi dell'immigrazione deve essere considerata la capacità complessiva dei Paesi di immigrazione di rendere gli immigrati degli "insider" convinti, cioè esistenzialmente appartenenti alla comunità locale e preoccupati per le sorti di quest'ultima. Di ciò l'uso della lingua del Paese (di cui a breve pure tratteremo) è forse una precondizione, ma non certo la sufficiente dimostra-

zione. Collier non esita, nel riferirsi a questa dimensione necessaria dell'integrazione, a parlare di "compassione civile" o di "carità che comincia dalla nazione" per estendersi poi su un orizzonte internazionale<sup>53</sup>.

Pur nella consapevolezza che tale livello di appartenenza non è affatto scontato nemmeno per i cittadini nativi dei paesi di immigrazione, non v'è dubbio che il suo raggiungimento costituisca la sfida fondamentale dell'integrazione, da cui dipende molto della stessa qualità del civile convivere e della democrazia delle società europee.

Di contro, **bisogna tuttavia riconoscere come il tema dell'integrazione intesa come sentimento di appartenenza civica sia stato quello meno considerato dalle politiche e dalle conseguenti discipline, sia nazionali che europee. O meglio, l'integrazione è stata sino a oggi vista, piuttosto riduttivamente, nella condivisione materiale di standard socio-economici individuali, misurandola quindi sulla sola base del reddito percepito.**

In questa prospettiva, il buon immigrato è ancora oggi un lavoratore (od anche, forse meno gradito, ma certamente diffuso: un pensionato) che sa rendersi invisibile, limitandosi a lavorare o comunque a non essere un fattore di spesa, e a non esprimere alcuna conflittualità con la società ospite cui rende ossequio culturale accettandone verbalmente alcuni principi fondamentali lungi, peraltro, dall'essere pienamente praticati presso gli stessi nativi (pluralismo politico, parità di genere, libertà di orientamento sessuale, obbligo di frequenza scolastica per i figli).

Né sembra che un supplemento di integrazione possa venire promosso attraverso la moltiplicazione di test ed esami volti ad accertare, una tantum, la loro sottoscrizione formale e l'acquisizione nozionistica da parte dell'immigrato, con un ambiguo quanto eccessivo approccio scolastico<sup>54</sup>.

Siamo consapevoli dei pericoli che deriverebbero dal trasformare ideali etici o civili in regole giuridicamente vincolanti. E ciò vale sia per i cittadini nativi sia per gli immigrati.

Quello che invece intendiamo sottolineare è la necessità di dare loro un adeguato spazio di sanzione positiva o, come si dice, promotiva.

Di tale tipo di sanzione non v'è traccia, purtroppo, quando si tratti di valutare il buon adempimento dei traguardi imposti agli immigrati nel corso del periodo di validità del primo permesso di soggiorno (come nel caso del francese *Contrat d'intégration républicaine*, o dell'Italiano accordo di integrazione<sup>55</sup>) oppure ai fini del rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo, o ancora ai fini dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione.

Quanto all'obbligo di apprendimento della lingua (di cui comunque è sempre opportuna la verifica) , questo si è dimostrato di fondamentale importanza per gli immigrati alloggati anche per introdurli alla cultura e civiltà del Paese di accoglienza (si pensi alla lettura de "I promessi sposi", in Italia, a "Les Misérables", in Francia, o al "Don Chisciotte della Mancia" nonché, più di recente, alle poesie del Garcia Lorca, in Spagna).

Sotto questo profilo, forse, ricevere immigrati che parlano lingue diverse può costituire una chance in più nella costruzione del percorso di integrazione che, attraverso lo sforzo richiesto, fa premio sui più scontati e pigri percorsi delle diaspore che parlano già la lingua e anche per questa ragione tendono a concentrarsi più numerose e più autosufficienti.

#### ALCUNE PROPOSTE:

a) Là dove le norme nazionali prevedono strumenti di verifica individuale del livello di integrazione dell'immigrato, ad esempio attribuendo punteggi in più od in meno per effetto di suoi determinati comportamenti o attività, occorre che sia dato un punteggio anche alle attività di volontariato e di partecipazione a realtà associative, non etniche o di diaspora, presenti sul territorio di residenza, riconoscendo particolare rilievo alle realtà associative i cui membri siano sia cittadini nativi che immigrati di diverse nazionalità di origine.

b) Là dove le norme nazionali prevedono l'obbligo di adempimenti culturali, come il raggiungimento di un determinato livello di conoscenza della lingua o la frequenza di corsi, inclusi quelli del sistema nazionale di istruzione, è opportuno che allo straniero che abbia raggiunto obiettivi significativamente superiori alla mera sufficienza siano attribuiti riconoscimenti formali, utili anche ai fini delle valutazioni discrezionali dell'Amministrazione e del giudice dell'immigrazione in occasione di successivi procedimenti di interesse dello straniero. Potrebbero inoltre essere attribuiti ai più meritevoli buoni o facilitazioni per l'acquisto di servizi e materiali culturali.

c) Sebbene ai sindaci delle città sia normalmente attribuito il potere/dovere di segnalazione all'autorità di polizia di immigrati irregolarmente soggiornanti, non è invece mai menzionata la possibilità di segnalazioni di carattere positivo. Si propone dunque che ai responsabili delle comunità territoriali e delle amministrazioni periferiche (ad esempio: sindaci, presidenti di municipi, responsabili dei presidi scolastici) sia espressamente riconosciuta la possibilità di attestare comportamenti particolarmente collaborativi o di valore civico degli stranieri residenti in fatto o in diritto sul loro territorio di competenza, con l'obbligo per le amministrazioni cui dette attestazioni vengano presentate dall'interessato di tenerne conto pur nei limiti della discrezionalità amministrativa.

#### PROPOSTE:

1. Al fine di ridurre i casi di perdita della regolarità del soggiorno andrebbero introdotte norme di salvaguardia a termini delle quali la sopravvenuta mancanza del requisito di reddito o di lavoro comporti la revoca del permesso di soggiorno od il diniego del suo rinnovo solo nel caso in cui lo straniero non sappia giustificare in quale modo sia sopravvissuto negli ultimi sei mesi prima dell'accertamento, costituendo sufficiente giustificazione il sostegno ricevuto da familiari anche non conviventi, garanti privati, associazioni caritatevoli, etc.

In particolare si propone di prevedere un apposito permesso di soggiorno riservato a persone già regolarmente soggiornanti, rinnovabile almeno sino al limite dei tre anni consecutivi, al sussistere delle seguenti condizioni:

a) che l'interessato dia dimostrazione della propria disponibilità ad assumere altri lavori (ad esempio mantenendo l'iscrizione presso gli uffici locali per l'impiego);

b) che l'interessato sia supportato da associazioni operanti nel sociale, enti territoriali pubblici, o sponsor privati, che attestino una relazione di aiuto tale da escludere che la persona disoccupata rimanga sul territorio del Paese membro in condizioni di isolamento sociale e senza alcun mezzo lecito di sussistenza.

Prolungandosi lo stato di disoccupazione oltre i tre anni consecutivi, nel caso di lavoratori di età superiore ai 40 anni, la concessione dello straniero con reti di assistenza, così come la sua significativa partecipazione ad attività di volontariato civico o sociale, dovrebbero almeno divenire elementi di valutazione obbligatoria per l'amministrazione competente ai fini dei successivi rilasci del permesso di soggiorno, secondo una logica di bilanciamento degli interessi coinvolti ed alla luce degli artt. 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2. Si propone di imporre allo straniero che chiede il rinnovo del proprio permesso di soggiorno (il quale già soddisfa tutti gli altri requisiti di legge) l'onere della reperibilità, nonché l'obbligo di segnalare alle autorità competenti i propri luoghi di dimora, ma non invece l'onere della disponibilità giuridica di un bene di abitazione, né tanto meno (nei paesi dove questo strumento di rilevazione demografica è previsto) l'iscrizione anagrafica in un Comune di residenza.

3. In considerazione del dovere giuridico dei genitori di mantenere i figli anche oltre il compimento della maggiore età e sino alla conquista dell'autosufficienza economica (obbligo vigente in tutti i Paesi membri) si dovrebbe prevedere che il permesso



di soggiorno per motivi familiari spetti anche ai figli divenuti maggiorenni e che possa essere loro mantenuto sino all'acquisizione dell'autosufficienza economica, a meno che il mancato raggiungimento di tale autosufficienza non dipenda da colpa dell'interessato e sia nel frattempo venuto meno, di diritto o di fatto, il mantenimento da parte dei genitori.

4. Per ovviare a motivate difficoltà nel rilascio o rinnovo del passaporto, le autorità amministrative potrebbero prevedere il rilascio, a titolo di cortesia, di un documento di viaggio oppure di altro documento di identificazione almeno parzialmente sostitutivo del passaporto ai fini dello svolgimento di procedimenti presso le pubbliche amministrazioni e nei rapporti tra privati nei casi in cui insorgano le segnalate difficoltà, a condizione che l'interessato sia oggettivamente identificabile.

5. Sarebbe opportuno che le discipline nazionali del procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno prevedessero (una volta scaduto un ragionevole termine di adempimento, come, ad esempio, sessanta giorni dalla scadenza del titolo di soggiorno da rinnovare) un ulteriore periodo durante il quale lo straniero mantiene il diritto potestativo di presentare la domanda di rinnovo dietro pagamento di una sanzione pecuniaria ulteriormente aumentata nel caso in cui sopravvenga il suo rintraccio sul territorio nazionale da parte dell'autorità di polizia ed egli intenda così evitare l'adozione di un provvedimento di espulsione dimostrando di possedere (essendone eventualmente tornato in possesso dopo averli perduti) i requisiti per un regolare soggiorno.

Spirato tale secondo periodo di grazia (la cui durata potrebbe essere di ulteriori sessanta giorni) l'eventuale domanda tardiva di rinnovo del permesso di soggiorno, comunque sottoposta a sanzione pecuniaria, resta ricevibile senza alcun termine di legge, ma sottoposta a valutazione discrezionale dell'autorità amministrativa competente, comprensiva della valutazione delle

ragioni del ritardo, secondo le consuete regole di bilanciamento dell'interesse pubblico con l'interesse individuale al mantenimento del diritto di soggiorno, escludendo espressamente automatismi disciplinari.

6. Andrebbe sempre esplicitato sul piano normativo il principio della "continuità della regolarità del soggiorno", riguardo allo straniero che abbia presentato l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno o che sia ancora nei termini previsti dalla legge per presentarla.

7. Andrebbe assicurata la circolarità delle informazioni relative alla regolarità del soggiorno tra tutte amministrazioni competenti per l'esecuzione di prestazioni dovute agli utenti del Welfare State.

8. Andrebbe a carico dell'amministrazione o dell'ente che intenda interrompere una prestazione o un servizio allo straniero l'onere di invitare espressamente l'interessato a giustificare la propria posizione amministrativa chiedendo in particolare l'esibizione del titolo di soggiorno oppure della domanda di rinnovo entro un termine congruo precedente all'eventuale interruzione della prestazione.

9. Riguardo ai rimpatri accordati agli stranieri destinatari di un provvedimento di espulsione occorrerebbe distanziarne maggiormente la disciplina degli effetti giuridici rispetto a quella caratterizzante il normale procedimento di esecuzione dell'espulsione. In particolare, nel caso degli stranieri espulsi per motivi di mera irregolarità della presenza sul territorio, ma già titolari, in precedenza, di un'autorizzazione al soggiorno, il rimpatrio dovrebbe consentire il rilascio di un visto di reingresso per lavoro in presenza di un'offerta di impiego dotata di retribuzione adeguata. Tale possibilità di rientro dovrebbe essere sottratta ad eventuali limitazioni di quote annuali od almeno esservi compresa con carattere di priorità. Lo straniero

ammesso al rientro dovrebbe essere tenuto al rimborso, forfettariamente determinato, dei costi del rimpatrio e di i assistenza al rimpatrio sopportati dall'amministrazione o dall'ente di assistenza.

10. Riguardo ai rimpatri volontari degli stranieri non espulsi, già titolari di un permesso di soggiorno (che non sia venuto meno a causa di una pregiudiziale penale) l'adesione al programma volontario di rimpatrio non dovrebbe pregiudicare la possibilità di rientro in qualsiasi momento (con obbligo a suo carico del rimborso dei costi del rimpatrio nel caso di rientro prima dei tre anni dal rimpatrio stesso) in presenza di un'offerta di lavoro dotata di retribuzione adeguata, oppure in presenza dei requisiti per l'ottenimento di un diverso visto di ingresso di non breve durata.

11. Al fine di favorire la circolarità migratoria connessa a congiunture sfavorevoli nel mercato del lavoro sarebbe opportuno consentire allo straniero titolare di un permesso di soggiorno di durata uguale o superiore ad un anno, già titolare di almeno una precedente autorizzazione al soggiorno di durata almeno pari ad un anno, di interrompere il proprio soggiorno sul territorio del Paese membro, recandosi nel Paese di origine senza che l'assenza dal Paese di immigrazione comporti una valutazione negativa ai fini del successivo rinnovo del permesso di soggiorno a causa della mancata dimostrazione di avere prodotto reddito da lavoro.

12. A coloro che si rechino nel Paese di origine dopo un soggiorno regolare nel Paese di immigrazione di almeno due anni e che decidano di rimanervi anche oltre la scadenza del permesso di soggiorno, dovrebbe essere assicurato nell'arco dei successivi due anni il rilascio di un nuovo visto di ingresso per lavoro in presenza di una proposta di impiego adeguatamente remunerata, senza limitazioni di quote di ingresso. Se il permesso di soggiorno posseduto al momento del rientro nel Paese di origi-

ne era per motivi di famiglia o per altri motivi diversi da quello di studio, il visto di ingresso dovrebbe essere ugualmente rilasciato ricorrendo ancora i medesimi motivi a prescindere dai requisiti economici e di alloggio in precedenza richiesti.

13. Fermi restando i limiti che il diritto dell'Unione europea attualmente pone alla libertà di circolazione per motivi di lavoro dei cittadini dei paesi terzi all'interno dell'Unione europea (onere del possesso di un permesso di soggiorno Ue di lungo periodo) se ne auspica una pratica attenuazione nell'ambito delle competenze dei singoli governi nazionali, proponendo ai singoli paesi membri di prevedere la possibilità di autorizzare (dietro pagamento di speciali diritti oppure dietro pagamento di sanzioni pecuniarie nel caso di rapporti di lavoro già avviati) l'assunzione "in deroga" di uno straniero che risulti titolare di permesso di soggiorno in un diverso Paese membro.

14. Riguardo all'attuale diritto dell'Unione europea, ne sarebbe certamente auspicabile una riforma con specifico riguardo alla libertà di circolazione per lavoro degli stranieri regolarmente soggiornanti in uno Stato membro. In particolare sarebbe opportuno prevedere che i titolari di protezione internazionale possano recarsi per lavoro (in presenza di un'offerta di impiego) in un altro Stato membro dopo due anni dal riconoscimento della protezione stessa, anziché - come oggi è previsto - dopo un minimo di cinque anni di regolare soggiorno e l'acquisizione del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo.

15. In deroga alle norme che, a tutela del lavoratore, disciplinano il godimento delle ferie, si dovrebbe introdurre la possibilità per il lavoratore ed il datore di lavoro di negoziare un cumulo dei giorni di ferie sull'anno successivo a quello del normale godimento al solo fine di consentire il rientro periodico in patria per un maggior periodo di quello altrimenti consentito. Al medesimo fine dovrebbe essere consentita ed incentivata la negoziazione di periodo di aspettativa non retribuita.

16. Là dove le norme nazionali prevedono strumenti di verifica individuale del livello di integrazione dell'immigrato, ad esempio attribuendo punteggi in più od in meno per effetto di suoi determinati comportamenti od attività, occorrerebbe che sia dato un punteggio anche alle attività di volontariato e di partecipazione a realtà associative, non etniche o di diaspora, presenti sul territorio di residenza, riconoscendo particolare rilievo alle realtà associative i cui membri siano sia cittadini nativi che immigrati di diverse nazionalità di origine.

17. Là dove le norme nazionali prevedono l'obbligo di adempimenti culturali, come il raggiungimento di un determinato livello di conoscenza della lingua o la frequenza di corsi, inclusi quelli del sistema nazionale di istruzione, è opportuno che allo straniero che abbia raggiunto obiettivi significativamente superiori alla mera sufficienza siano attribuiti riconoscimenti formali, utili anche ai fini delle valutazioni discrezionali dell'Amministrazione e del giudice dell'immigrazione in occasione di successivi procedimenti di interesse dello straniero. Potrebbero inoltre essere attribuiti ai più meritevoli buoni o facilitazioni per l'acquisto di servizi e materiali culturali.

18. Si propone che ai responsabili delle comunità territoriali e delle amministrazioni periferiche (ad esempio: sindaci, presidenti di municipi, responsabili dei presidi scolastici) sia espressamente riconosciuta la possibilità di attestare comportamenti particolarmente collaborativi o di valore civico degli stranieri residenti in fatto o in diritto sul loro territorio di competenza, con l'obbligo per le amministrazioni cui dette attestazioni vengano presentate dall'interessato di tenerne conto pur nei limiti della discrezionalità amministrativa, in quanto indici sintomatici di una vita privata radicata sul territorio ai sensi dell'art.3 CEDU.

19. Sarebbe opportuno inserire a sistema, nei diversi paesi, il fenomeno della regolarizzazione dei lavoratori stranieri, facendola confluire nelle quote di ingresso prestabilite anno per anno dall'Esecutivo del Paese interessato. Nel caso di stranieri già irregolarmente presenti, le domande ritenute ricevibili ma eccedenti la quota annuale potrebbero comportare un'autorizzazione provvisoria, anticipata rispetto all'anno successivo, alla stipula del contratto di lavoro dietro pagamento di una sanzione supplementare di importo sufficientemente elevato.

20. Al fine di assicurare a tutti i cittadini europei una tutela equivalente riguardo ai loro diritti in materia di relazioni familiari con cittadini stranieri, sarebbe auspicabile che tutti i paesi membri che ancora non l'hanno fatto assicurino l'applicazione in via estensiva (a beneficio dei familiari stranieri dei cittadini nazionali) delle discipline imposte dal recepimento della Direttiva 2004/38/CE a favore dei cittadini europei circolanti in altri paesi membri e dei loro familiari.

21. Le procedure di regolarizzazione e quelle riguardanti i diritti di sicurezza sociale dovrebbero assumere con maggiore impegno il problema degli immigrati anziani. Si propone, in particolare:

a) di dare specifico rilievo, in tutti i programmi di regolarizzazione individuale, all'età dell'interessato quando questa sia pari o superiore ai 65 anni, sostituendo eventuali requisiti economici e lavorativi individuali con requisiti economici assicurati da familiari o da sponsor; b) di favorire il riacquisto del permesso di soggiorno da parte delle persone anziane che dopo averlo avuto in passato lo hanno perso a causa dello stato di disoccupazione protrattosi nel tempo; c) di facilitare, riguardo ai diritti sociali connessi alla durata del soggiorno legale, il loro godimento da parte delle persone anziane, considerando come periodo di regolarità continuativa l'insieme degli anni di regolare soggiorno, anche se

interrotti da periodi di irregolarità; d) di assicurare agli stranieri irregolarmente soggiornanti che abbiano almeno 65 anni di età, l'accesso ad una procedura ad hoc di regolarizzazione – con la sola esclusione dei casi di pericolosità sociale attuale – nel caso in cui essi dimostrino di essere presenti nel Paese di immigrazione da almeno 10 anni, sia pure non continuativi.

22. Ferme restando le norme riguardanti la tutela dei lavoratori gravemente sfruttati e la previsione di permessi di soggiorno collegati alla collaborazione nell'accertamento penale del fatto, sarebbe altresì opportuno prevedere procedure di segnalazione all'autorità amministrativa che consentano l'anonimato del segnalatore, col solo effetto di obbligare l'autorità ricevente a compiere ispezioni senza preavviso presso i luoghi di produzione segnalati in ragione di una percentuale fissa sul numero delle imprese segnalate.

23. Nel caso in cui nel corso di attività ispettive venga accertato l'utilizzo di manodopera non regolarizzata perché priva di autorizzazione al soggiorno dovrebbe essere offerta al datore di lavoro la possibilità di evitare più gravi sanzioni amministrative e penali consentendogli in alternativa di regolarizzare la posizione di soggiorno e di lavoro del dipendente dietro pagamento di una sanzione amministrativa ragionevole e proporzionata alle circostanze accertate.

24. La capacità della persona irregolarmente soggiornante nel relazionarsi positivamente sia con le reti di sostegno presenti sul territorio sia con le comunità territoriali nel loro quotidiano vivere è una qualità che, se già verificata, andrebbe valorizzata ai fini della regolarizzazione del soggiorno attraverso due modalità:

a) il riconoscimento alle comunità locali della possibilità di promuovere procedure di regolarizzazione mediante la presentazione all'autorità competente di un'istanza/petizione firmata da

una determinata percentuale di cittadini, calcolata sugli aventi diritto al voto nelle elezioni locali

b) la valorizzazione, quale requisito sostanziale per la regolarizzazione del soggiorno, della disponibilità dichiarata da sponsor privati riguardo alle necessità alloggiative e di sostentamento per la durata di almeno un anno dalla data di rilascio del permesso di soggiorno.

25. Nei diversi paesi membri è piuttosto diversificato il trattamento degli immigrati irregolari espulsi ma di fatto non rimpatriabili. Il legislatore europeo potrebbe dunque intervenire dando valore vincolante agli indirizzi già espressi nel Considerando 12 della Direttiva rimpatri e all'art.3, par. 3 della Direttiva sanzioni.

In particolare, riguardo all'eventuale regolarizzazione degli inespellibili, in ogni Stato membro si dovrebbero considerare con approccio positivo le linee guida del "Manuale comune sul rimpatrio", evitando di togliere effetto utile alla previsione, pur facoltativa, dell'art.6 della Direttiva e declinandole rispetto alla realtà nazionale coinvolta.

A tale riguardo, la persona inespellibile potrebbe essere beneficiata, per un primo periodo probatorio, di uno o più permessi di soggiorno provvisori di breve durata ed idonei alla circolazione nello spazio Schengen (ad esempio: 6 mesi più ulteriori 6 mesi) con facoltà di lavorare. Detto permesso di soggiorno potrebbe essere convertibile in caso di buon esito del periodo probatorio.

26. Nel perfezionare l'attuazione nei paesi membri della Direttiva europea sui rimpatri andrebbe ovunque assicurata, nel caso di adesione dello straniero al rimpatrio volontario, la cancellazione del divieto di reingresso



Note:

1 [www.slideshare.net/lpsositalia/global-views-on-immigration-and-the-refugee-crisis-79771961/1](http://www.slideshare.net/lpsositalia/global-views-on-immigration-and-the-refugee-crisis-79771961/1).

2 Esiste al riguardo vasta letteratura. Tra molti, cfr. J. Jauer, T. Liebig, J.P. Martin.,; P. A. Puhani, Migration as an Adjustment Mechanism in the Crisis? A Comparison of Europe and the United States 2006-2016, in *Journal of Population Economics*, January 2019, v. 32, iss. 1, pp. 1-22.

3 Stime su dati Istat, presentate da S. Proverbio e R. Lancellotti, Dialogo sull'immigrazione, Mondadori, 2018, 24. La forza-lavoro complessiva (italiani e stranieri) è però cresciuta, secondo Istat, da 38.335.000 a 39.014.000 (con incremento di 679 mila unità).

4 Così S. Proverbio e R. Lancellotti, op.cit., 28.

5 Le occupazioni high skill sono passate in Europa dal 31,6% nel 1993 al 37,3% nel 2010, le occupazioni media sono invece passate dal 46,8% al 37,6%; e le occupazioni low skill sono cresciute dal 21,6% al 25,1%, con un'accentuazione del fenomeno in Italia (dal 27% al 33,1%). Fonte: M. GOOS, A. MANNING, A. SALOMONS, Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring, *American Economic Review* 2014, 104(8): 2509–2526 <http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.8.2509>.

6 Su cui le interessanti considerazioni di D.Pompei, Intervento al convegno Ponti di Pace, organizzato dalla Comunità di Sant'Egidio a Bologna dal 15 al 17 ottobre 2018, disponibile su <https://preghieraperlapace.santegidio.org/pagelD/30660/langlD/it/orator/35/Pompei-Daniela.html>.

7 Cfr. Migrant integration, 2017 edition, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, Figure 1.5, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8787947/KS-05-17-100-EN-N.pdf/f6c45af2-6c4f-4ca0-b547-d25e6ef9c359>.

8 I dati sui paesi dell'Unione europea sono tratti da Eurostat ([http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics)).

9 Il Rapporto annuale Istat sulla situazione del Paese stimava per il 2017 224 mila acquisizioni, che invece sono state 146.605, per effetto, pare, dell'esaurirsi dello stock di naturalizzazioni e altre acquisizioni provenienti dai beneficiari del provvedimento di regolarizzazione collettiva del 2002 e dal ridursi, sin quasi ad esaurirsi, dei decreti annuali dei flussi di ingresso per lavoro.

10 C. Wihtol de Wenden, Le nuove migrazioni, Bologna 2016, 30.

11 Così S. Allievi, Immigrazione cambiare tutto, Laterza, 2018, 96.

12 Statistics on enforcement of immigration legislation Data extracted in June 2018. Planned update: June 2019.

13 Lo Stato membro dell'UE con il maggior numero di cittadini extracomunitari che soggiornavano illegalmente nel 2017 era la Germania (156 710) seguita da Francia (115 085), Grecia (68 110), Regno Unito (54 910) e Spagna(44 625);

questi cinque Stati membri contavano il 71% di tutti gli extracomunitari illegali dell'UE. In fondo alla classifica ci sono 5 Stati membri - Finlandia, Estonia, Malta, Lettonia e Lussemburgo - che nel 2017 registravano meno di 1000 cittadini extracomunitari soggiornanti illegalmente sul territorio.

14 Eurostat ([http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Statistics\\_on\\_enforcement\\_of\\_immigration\\_legislation](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation)).

15 Undocumented immigration doesn't worsen drug, alcohol problems in U.S., study indicates <https://news.wisc.edu>. Va però considerato, al riguardo, che negli Stati Uniti, diversamente da quanto si verifica in Europa, il tasso di devianza degli stranieri irregolarmente soggiornanti (stimato attorno ai 12 milioni) è inferiore a quello degli autoctoni.

16 Cfr, al riguardo, le esatte considerazioni di S. Le Courant, *Expulser et menacer d'expulsion, les deux facettes d'un même gouvernement ? Les politiques de gestion de la migration irrégulière en France*, in *Année Sociologique*, 2018, n.68, p.211 ss.

17 Coglie questo profilo di interpretazione delle attuali politiche europee "intransigenti" R. Schweitzer, *Integration against the state: Irregular migrants' agency between deportation and regularisation in the United Kingdom*, p.319, in *Politics*, 2017, n.37(3), p.319.

18 Già nel gennaio 2008 nel Briefing Paper del Parlamento europeo redatto da Jochen Blaschke, *Trends on Regularisation of Third Country Nationals in Irregular Situation of Stay Across the European Union*, p.3, veniva osservato che "The aim of reducing the numbers of illegal residents in Europe is not solved just by return measurements. Solutions in the area of regularisations is an urgent policy area for the institutions of the European Union."

19 Non sembra possibile stabilire in modo affidabile il costo medio europeo per ciascun rimpatrio. Molti dati parziali ci dicono però che si tratta di costi ben più alti di quanto normalmente venga immaginato e forse oscillante attorno ai 12.000 euro, che aumenterebbero notevolmente se i paesi membri decidessero tutti di adottare la soglia massima consentita dalla Direttiva rimpatri dei 18 mesi di detenzione amministrativa per gli espulsi. Limitatamente ai costi del volo (spesso necessitante di accompagnatori di scorta) le stime Frontex disegnano un range che va dai 4 ai 6 mila euro. Nel 2016, ad esempio, per espellere 29 tunisini sono serviti 74 accompagnatori per un costo complessivo di circa 115 mila euro. Una media Frontex più precisa è stata elaborata di recenti da S. Allievi, op.cit., 99, e sarebbe pari, sempre e solo riguardo al costo dei voli, a 5.800 euro. Vi sarebbe dunque un netto aumento dei costi medi, dato che Secondo il Department of Justice and Equality della Repubblica d'Irlanda, nel 2012 il costo medio del volo di rientro corrispondeva invece, solo a 3782.53 euro (Data derived from a Parliamentary Question put forward by Deputy Catherine Murphy to Minister for Justice and Equality, June 2012).

20 Dati riportati da M. Ambrosini, *From "illegality" to Tolerance and Beyond: Irregular Immigration as a Selective and Dynamic Process*, in *International Migration*, I.O.M., 2016, 2, 144 ss.

21 Secondo quanto riportato da El Pais del 24 marzo 2018 su 7.597 immigrati

detenuti nei centri di espulsione in Spagna nel 2016 solo il 21% è stato effettivamente rimpatriato. Su tale gap, riscontrabile in tutti i paesi dell'Unione, cfr. M. Laure Basilien-Gainche, *Immigration Detention Under the Return Directive: The Shadowed Lights*, 17 Eur. J. Migr. & L. 104, 125 (2015).

22 Per tali considerazioni cfr. C. Wihtol de Wenden, op.cit., 99 e 101.

23 Così di M.C. Chiuri, N. Coniglio e G. Ferri, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Il Mulino ed., 2007, 128.

24 Dato citato da M. Ambrosini, *From "illegality"*, cit., 149.

25 Cfr. C. Wihtol de Wenden, op.cit., 69 s.

26 Considerate tutte insieme, le procedure di regolarizzazione hanno prodotto nell'Unione europea, nel periodo dal 1996 al 2007, 4,2 milioni di domande e 3 milioni di regolarizzazione accordate in 17 paesi membri. In tal senso: International Centre for Migration Policy Development, *Regularisations in Europe Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU*, Vienna 2009, Ref. JLS/2007/05.

27 Al riguardo cfr. R. Miraglia, *Manca un milione di lavoratori : la Germania allarga le maglie dei visti*, in *Il Sole24ore*, 21 dicembre 2018, rubrica Mondo

28 Così M.C. Chiuri, N. Coniglio e G. Ferri, op.cit., 119.

29 Come notano A. Buonomo e A. Paparusso, *Irregolari, sanatorie e rimpatri: qualche numero di sfondo*, in *Neodemos*, 27 luglio 2018, in Italia per effetto delle sanatorie l'immigrazione irregolare è calata costantemente sino al 2013, riprendendo a salire dopo tale data.

30 Così P. Collier, *Exodus, I tabù dell'immigrazione*, ed. it. Laterza, 2015, 264.

31 Incoraggiando così (ma si è trattato pur sempre di un male minore) la dissimulazione di rapporti di lavoro manifatturieri o riguardanti altri servizi dietro le sembianze del rapporto di lavoro domestico.

32 Così P. Collier, *Exodus, I tabù dell'immigrazione*, ed. it. Laterza, 2015, 265

33 Opzione adottata, ad esempio, in Italia nel 2012.

34 Cfr. J. Blaschke, *Trends*, cit., 3.

35 Così S. Grant, *The Recognition of Migrants' Rights Within the UN Human Rights System, The First 60 Years*, in *Are Human Rights For Migrants? Critical Reflections on the Status of Irregular Migrants in Europe and the United States*. 31 (M Bénédicte, Dembour & K Tobias eds, Routledge 2011) (286).

36 Come rilevato da EASO (a cura di J. Vignon), *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017*, p.9, il 15 % delle risposte complessive alle domande di asilo hanno prodotto provvedimenti di protezione umanitaria, presente in quell'anno in 20 dei 28 paesi all'epoca membri dell'Unione (l'elenco è così riportato alla nota 125, includendo anche paesi europei che non sono membri dell'Unione: Austria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lituania, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ungheria).

37 Come ad esempio in Austria, con la figura del permesso di soggiorno per eccezionali circostanze, su cui *Annual Report on Migration and Asylum 2017 European Migration Network* 15th May 2018, p.21.

38 Dati commentati da J.L. Rallu, *Projections of Older Immigrants in France, 2008–2028*, in *Popul. Space Place* 2017;23:e2012, Published online 16 February 2016 in Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com) DOI: 10.1002/psp.2012.

39 Cfr. S.Chauvin, B. Garcés- Mascaréñas, A. Kraler , *Working for Legality: Employment and Migrant Regularization in Europe*, in *International Migration IOM*, 2013, 6, vol.51.

40 A termini dell'art.124 Real Decreto n.557/2011, difficoltà provengono dalla condizione di non essere stati segnalati nel S.I.S.

41 La cosiddetta Circolare Walls, del 28 novembre 2012, n° NOR INTK1229185C.

42 Opzione a) un contratto od offerta di lavoro, un'attività di lavoro di almeno 8 mesi, anche non consecutivi, negli ultimi 24 mesi oppure di almeno 30 mesi negli ultimi 5 anni, ma con un'anzianità di residenza, salvo casi eccezionali, non inferiore a 5 anni. Opzione b) un contratto od offerta di lavoro, un'attività lavorativa pregressa di 24 mesi, di cui almeno 8 negli ultimi 12 mesi, con un'anzianità di residenza effettiva di almeno tre anni. Opzione c) nel caso di immigrati già presenti sul territorio da almeno sette anni si può, ma solo temporaneamente, prescindere dalla disponibilità di un contratto od offerta di lavoro, purché si dimostri lo svolgimento di un'attività lavorativa pari almeno a dodici mesi negli ultimi tre anni. Opzione d) riguarda l'irregolare che sia presente da almeno cinque anni, salvo deroghe eccezionali, e che partecipa da almeno 12 mesi ad un'attività di economia solidale (ad esempio in un centro Emmaus), se dispone di un contratto o di un'offerta di lavoro; Opzione e) riguardante gli irregolari presenti da almeno 5 anni che facciano valere un'attività lavorativa interinale nei 24 mesi precedenti alla domanda comportante almeno 910 ore lavorate.

43 Al 17 aprile 2018 risultavano titolari di un reactivation permit 73 lavoratori in tutta la Repubblica d'Irlanda, come dichiarato dal Minister for Business, Enterprise and Innovation nella risposta scritta alla domanda formulata da un deputato (<https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2018-04-17/625>).

44 A fine settembre 2017 il Questore di Roma ha deciso di concedere un permesso di soggiorno per motivi umanitari a due mendicanti nigeriani senza fissa dimora. Il primo aveva sventato una rapina al supermercato davanti al quale chiedeva l'elemosina; il secondo aveva denunciato un padre-orco che vendeva la figlia disabile a clienti di quartiere (quello dove lui puliva i marciapiedi in cambio di piccole offerte).

45 La notizia è tratta da La Repubblica del 30 settembre 2018, articolo di F. Vanni, Marcel. Adottato dal Paese leghista: "Mi hanno salvato".

46 A questo riguardo le autorità del Paese membro potrebbero tendere a differenziare la posizione dello straniero che della constatata inespellibilità non reca alcuna responsabilità, avendo mantenuto un comportamento sufficientemente cooperativo, rispetto a colui che invece abbia ostacolato il rimpatrio con un comportamento non collaborativo. Riterrei tuttavia che le motivazioni per operare utili differenziazioni debbano essere altre, più sostanziosamente riconducibili al profilo personale dell'interessato. Tale distinzione è tuttavia particolarmente valorizzata dalla Commissione europea. Cfr., infatti, European

Commission, Study on the Situation of Third-Country Nationals Pending Return/Removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries – HOME/2010/ RFX/PR/1001, 91 (11 Mar. 2013).

47 Ciò che costituisce per gli Stati membri non un obbligo ma una facoltà ai sensi dell'art.6, par.4 della Direttiva rimpatri. Sul punto decisive considerazioni traibili da CGUE, C-146/14, Mahdi. Su cui D. Acosta Arcarazo, *The Charter, Detention and Possible Regularization of Migrants in an Irregular Situation Under the Returns Directive: Mahdi*, 52 *Common Mkt. L. Rev.* n. 6, at 1376 (2015).

48 Al riguardo utili considerazioni in B. Queiroz Menezes, *Non-Removable Migrants in Europe: An Atypical Migration Status?*, in *European Public Law*, 2018, 2, 298.

49 Come nel caso della Francia, su cui le osservazioni critiche riguardo in particolare all'art. L313-5-1 Ceseda di K. Parrot, *Aperçu critique de la Loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France*, *Rec. Dalloz*, 2017, 5, 233.

50 Su tali fattori, tra gli altri, P. Collier, *Exodus. I tabù dell'immigrazione*, Laterza, 2015, 125; S. Allievi, *Immigrazione. Cambiare tutto*, Laterza, 2018, 98.

51 Utili riflessioni in tal senso in T. Pech, J-F., Rial, J-P. Tran Thiet, J-C. Cousseran, J. Faber, A. Gueld e L. Vignal, *Droit d'asile, retrouver une solidarité* », Institut Montaigne et Terra Nova, 15 juin 2018, ripresi adesivamente da EASO (a cura di J. VIGNON), *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017*.

52 Come notano I. Issifou e F. Magris, *Migration outflows and optimal migration policy: rules versus discretion*, in *Portuguese Economic Journal*, 2017, n.16, p.87 ss.

53 P. Collier, *Exodus. I tabù dell'immigrazione*, Laterza, 2015, 233.

54 Su cui Orgad, *Illiberal Liberalism. Cultural Restrictions on Migration and Access to Citizenship in Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2010, 1, 90 ss.

55 *Contrat d'accueil et integration*, su cui P. Morozzo della Rocca, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione, in Gli stranieri*, 2011, 3, 11 ss.

## L'inclusione nei sistemi nazionali di politiche abitative per i migranti

Ardit Metani

*La questione abitativa, una delle maggiori sfide nell'Unione Europea, è stata lasciata al margine delle priorità delle politiche d'integrazione e d'inclusione dei stranieri. Infatti, a causa di politiche inadeguate nei confronti dei stranieri, costretti a vivere in condizioni precarie e instabili, non di rado insalubri, insicure e sovraffollate in confronto agli autoctoni. Peraltro, in tutti gli Stati membri le politiche di integrazione trattano i problemi lavorativi, di insegnamento della lingua, di salute e di cittadinanza e non la questione abitativa. Prendendo in considerazione alcuni aspetti delle politiche negli Stati membri riguardanti la questione abitativa nell'ambito dell'integrazione dei stranieri come il social housing, lo studio analizza le politiche abitative che hanno un impatto sulla popolazione straniera e come quest'ultime creano sfide e opportunità.*

### Introduzione

Negli ultimi decenni il decisore pubblico ha messo la questione abitativa in Europa al margine delle priorità, trasformandola nel pilastro traballante delle politiche d'integrazione e d'inclusione<sup>1</sup>. Questa situazione ha messo in luce la **difficoltà degli Stati membri di focalizzare l'attenzione sulle politiche di inclusione focalizzate sul settore abitativo**. Esistono già gli strumenti necessari per affrontare la sfida dell'esclusione abitativa in Europa? Sicuramente l'Unione europea svolge un ruolo cruciale nella creazione delle opportunità e nella promozione delle soluzioni tramite buone prassi.

Prendendo in considerazione i dati di Eurostat, nel 2016 il 70% dei cittadini comunitari viveva nella propria abitazione di proprietà, mentre soltanto il restante 30% della popolazione era in

affitto. I migranti, invece, hanno maggiori probabilità di vivere in affitto ed in abitazioni sovraffollate rispetto agli autoctoni in tutti i paesi europei; nelle aree urbane e metropolitane poi la situazione è ancora peggiore. Eppure, l'integrazione per mezzo dell'accesso ad un alloggio, all'istruzione, alla formazione, al mercato del lavoro e ai servizi sociosanitari richiede politiche a lungo termine e impegno da parte degli Stati membri dell'Unione europea. L'incapacità di raggiungere una completa integrazione può avere un impatto negativo sia sulle comunità migranti sia sulle comunità autoctone. Ogni Stato membro ha sviluppato e adotta differenti politiche di integrazione per i nuovi arrivati piuttosto che per le vecchie generazioni di immigrati.

Il presente contributo prende spunto dall'analisi di diversi studi e ricerche condotti negli ultimi anni sul tema dell'abitazione in diverse realtà europee.

In primo luogo, un aspetto rilevante della suddetta ricerca riguarda la distribuzione territoriale degli stranieri a seguito dei fenomeni migratori degli ultimi anni.

In secondo luogo, è importante capire come l'aumento della complessità nella formulazione e nell'implementazione delle politiche pubbliche abitative abbia un impatto sulla popolazione straniera, creando sfide ed opportunità. Sono stati, quindi, presi in considerazione alcuni aspetti cruciali delle politiche degli Stati membri riguardanti la questione abitativa nell'ambito dell'integrazione.

In terzo luogo, abbiamo indagato su diverse esperienze significative di social housing sviluppatesi in alcuni paesi europei, analizzando i servizi offerti e la capacità di favorire politiche abitative di integrazione, innovative e originali, in conformità con le linee guida dell'Unione europea.

### *L'immigrazione in Europa: una panoramica statistica*

Negli ultimi cinquant'anni l'Europa ha vissuto, e continua a vivere, una rivoluzione sociodemografica spinta dal progressivo arrivo di un consistente flusso di immigrati non comunitari.

L'Europa contemporanea è dunque, a tutti gli effetti, una società multietnica, multiculturale e multireligiosa<sup>2</sup>. Tale mutamento sta portando al centro dell'agenda politica dei governi il tema dell'integrazione dei "diversi". Dunque, viene in rilievo una crisi concreta (non certo ideologica) dei miti nazionalistici da parte delle società europee omogenee per origini e discendenze a causa di una serie di fattori quali: le migrazioni delle popolazioni durante e dopo la Seconda guerra mondiale; la trasformazione degli immigranti temporanei in residenti; il cambiamento nello spazio geo-politico a seguito della caduta della Cortina di Ferro e dell'allargamento dei confini dell'Unione europea per l'entrata di nuovi Stati<sup>3</sup>.

Come dimostra il dato statistico, tutti questi fattori hanno portato all'aumento del numero di stranieri che vivono nei ventotto paesi dell'Unione europea: numero che nel 2016 si attestava a 55 milioni, con una crescita del 3,0% rispetto all'anno precedente<sup>4</sup>. Nello stesso anno, 4,3 milioni di persone sono immigrate in uno degli Stati membri dell'Unione europea-28, con un calo del 8,0% dall'anno precedente e 3 milioni di migranti hanno lasciato uno degli Stati membri dell'Unione europea<sup>5</sup>. Il numero dei cittadini comunitari ammonta a 16 milioni, tra cui romeni (3 milioni), polacchi (2,4 milioni) e italiani (1,4 milioni), i quali compongono le prime nazionalità immigrate negli stessi paesi membri.

Gli sbarchi in Europa, confrontandoli con i dati del 2015, sono diminuiti per una serie di fattori, tra cui: l'accordo con la Turchia sulla riammissione dei profughi, la chiusura della rotta balcanica, le norme di sicurezza che l'Europa ha adottato dopo gli attentati terroristici di Parigi, Nizza, Bruxelles, Manchester e Londra, il referendum britannico sull'uscita del Paese dall'Unione europea. Basti ricordare che in Italia, negli ultimi anni, il numero di nuovi residenti è rimasto quasi invariato, superando la soglia di 5 milioni di cittadini stranieri iscritti all'anagrafe, 18 mila in più rispetto l'anno precedente, con un'incidenza sulla popolazione totale del paese dell'8,4%. Non si può dire la stessa cosa per gli altri paesi dell'Unione europea<sup>6</sup>. Anche con



riferimento alla distribuzione territoriale, in effetti, la cittadinanza di origine rappresenta un importante fattore di differenziazione. Vi sono collettività che, pur mostrando addensamenti in determinati Stati, si sono diffuse ampiamente e capillarmente sul territorio europeo: le 5 principali nazionalità (romena, polacca, italiana, portoghese e tedesca) compongono più del 45% della popolazione straniera dell'Unione europea<sup>7</sup>.

Da questa panoramica emerge evidentemente il fenomeno della dispersione territoriale dell'immigrazione nei paesi dell'OSCE: il 66% dei migranti vive, infatti, nei grandi centri urbani o aree metropolitane densamente popolate, mentre il dato relativo agli autoctoni corrisponde al 58%<sup>8</sup>. Oggi le città svolgono un ruolo fondamentale in quanto spesso vi si concentra il maggior numero di stranieri e di migranti. Circa il 13% di coloro che vivono a Roma sono stranieri, a Milano il 18%, a Berlino il 30% e a Vienna il 38%. Tutto ciò a conferma di una propensione generale degli stranieri a localizzarsi nei contesti ove sono maggiori le possibilità di occupazione, di accedere ai servizi pubblici e di sviluppare una rete sociale di sostegno. Propensione che non sembra dissimile da quella della popolazione autoctona perché le città sono sempre stati i luoghi dove nascono le politiche urbane e del vivere insieme, sia nel passato che nel presente.

### *Le condizioni abitative degli immigranti in Europa*

L'agenda per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva della strategia Europa 2020 ha tra i propri obiettivi principali l'inclusione sociale di circa 20 milioni di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale. Certamente la crisi economico-finanziaria globale ha avuto forti conseguenze sociali<sup>9</sup>.

Le statistiche delle varie istituzioni dell'Unione europea sono la principale fonte di dati utilizzata all'interno di questo studio. Come già sopra accennato, i dati di Eurostat<sup>10</sup> confermano che, nel 2016, il 70% dei cittadini comunitari viveva in un'abitazione di proprietà, mentre il resto della popolazione viveva in affitto. Leggendo più approfonditamente i dati notiamo che la possibi-

tà di avere una casa di proprietà è molto più bassa tra i cittadini stranieri, in particolar modo tra i cittadini non comunitari. Poco più di un terzo, il 34,0% dei cittadini stranieri nell'Unione europea (cittadini di un altro Stato membro dell'Unione europea) ha la casa in proprietà, mentre questa quota scende al 26,8% tra la popolazione straniera non-Unione europea.

Per l'effetto della crisi economica che ha colpito il continente europeo tra il 2010 e il 2016, il tasso di proprietà della casa si è abbassato in modo contenuto per i cittadini nazionali, difatti solo di 1,4%, mentre per gli stranieri Unione europea l'abbassamento è stato di 5,1%, arrivando a un massimo di 10,1% per la popolazione straniera non-Unione europea. Come emerge dallo studio di Housing Europe, non si può tralasciare la ripresa economica dell'Unione europea nel settore edilizio, dimostrata da una crescita del 4,7% solo nel 2016. Nonostante tale dato positivo, la ripresa economica non coinvolge tutta l'Unione determinando così disuguaglianze per le famiglie a rischio povertà ed un aumento dei prezzi delle case fino al 10%, raggiungendo livelli più elevati in Bulgaria (+ 54%), Regno Unito (+45%) e Portogallo (+ 40%), con un calo solo in sei Stati membri, tra cui i Paesi Bassi.

In alcuni Stati, l'aumento della disuguaglianza può essere spiegato da un aumento dei prezzi delle abitazioni più rapido rispetto all'aumento dei redditi delle famiglie, soprattutto le famiglie più povere in Portogallo, Bulgaria, Regno Unito, Italia, Repubblica Ceca, Slovenia, Slovacchia, Lussemburgo e Finlandia. Tuttavia, la variazione dei prezzi delle abitazioni nella maggior parte dei paesi europei aumenta più velocemente nelle grandi città, rischiando di spingere segmenti della popolazione fuori dalle metropoli e determinando maggiori difficoltà per le famiglie a rischio di povertà nell'accesso ai servizi di base, al lavoro e ad un'adeguata assistenza sociale e sanitaria.

Confrontando i dati del 2016 notiamo che l'Europa si divide in due grandi macro-aree per quanto riguarda la disciplina della proprietà dell'abitazione. Da una parte vi sono i paesi dell'ex blocco

comunista<sup>11</sup> e del sud Europa (eccetto la Francia) che mettono in atto un sistema dualista in cui lo Stato controlla il settore sociale per tutelare il mercato privato dalla competizione, favorendo l'opzione verso la proprietà. Ad esempio, si registra una percentuale altissima di abitazioni in proprietà per i cittadini nazionali: il 95,6% in Romania, come in Croazia, Lituania, Slovacchia e Ungheria dove si registrano tassi altrettanto elevati: tra l'85,0 e il 90,0%; anche i paesi del Mediterraneo sono comunque al di sopra della media europea. Dall'altra, troviamo gli Stati del sistema unitario universalista diffuso nel Nord Europa, dove lo Stato e il privato entrano in competizione tra loro nel mercato locativo, offrendo una soddisfacente alternativa all'acquisto del bene immobile. La Germania è l'unico Stato membro dell'Unione europea in cui meno della metà (il 49,8%) di tutti i cittadini possiede in proprietà la propria casa; le successive quote più basse sono state registrate in Danimarca (58,6%), Austria (62,0%) Francia (63,4%) e Svezia (66,5%). Se confrontiamo il tasso di case in proprietà tra la popolazione nazionale e quella straniera, questo risulta generalmente più alto per i cittadini nazionali, sempre in riferimento ai dati statistici del 2016. Fanno eccezione i paesi baltici: difatti, in Estonia la percentuale più alta è quella dei cittadini stranieri che hanno una casa in proprietà per l'85,4%, mentre tra i cittadini nazionali la percentuale è dell'81,0%; in Lettonia i dati riportano l'81,2% contro l'81,4%.

È importante sottolineare che, grazie ad un'analisi più dettagliata dei dati relativi alle case in proprietà dei cittadini stranieri, si conferma che i cittadini "ospiti" dell'Unione europea sono generalmente più propensi a essere proprietari della casa rispetto ai cittadini non comunitari. Le uniche eccezioni a questa regola sono la Germania, il Regno Unito e la Repubblica Ceca, dove la percentuale più elevata di proprietari di casa si registra tra i cittadini stranieri non comunitari. Questa eccezione nel caso della Germania e del Regno Unito può avere diverse spiegazioni, per primo l'alto numero della popolazione nata all'estero - il 14,7% in Germania e il 14,1% nel Regno Unito. Non è quindi un caso che questi due

Stati accolgano insieme il 37% della popolazione straniera dell'Unione europea, al netto della Brexit (i dati infatti sono relativi al 2017). Dunque, in seguito a politiche abitative che hanno favorito l'acquisto della casa in questi ultimi due Stati, la popolazione straniera originaria di uno Stato non-Unione europea ha avuto maggiori probabilità di acquistare una casa di proprietà<sup>12</sup>.

### *Il disagio abitativo degli immigrati nell'Unione europea*

Le ricerche svolte in questi anni sottolineano le condizioni abitative critiche degli stranieri, anche se negli ultimi decenni questo aspetto non è stato posto dalla politica come un problema da risolvere: “[S]ino a tempi relativamente recenti, chi parlava di stranieri e abitazione si riferiva principalmente alle ampie fasce di popolazione straniera che non avevano casa e che vivevano in condizioni precarie e instabili, non di rado insalubri e insicure”<sup>13</sup>. Gli alloggi di proprietà o in affitto in cui abitano gli immigrati sono maggiormente affollati e di qualità inferiore sia per le condizioni interne dell'abitazione che per la tipologia del quartiere in cui si trovano e comportano spese abitative maggiori<sup>14</sup>. Il tasso di affollamento<sup>15</sup> è spesso strettamente collegato ad altri indicatori di esclusione sociale, in particolare quelli relativi al reddito. Questa condizione abitativa degli immigrati è comune in tutti i paesi europei, specialmente negli ultimi decenni. Se si analizza la situazione a livello europeo, in media, nel 2016, il 16,3% delle famiglie europee viveva in una situazione di affollamento, come il 19,0% dei cittadini stranieri comunitari. Invece, per i cittadini stranieri non comunitari il tasso di affollamento era considerevolmente più alto, raggiungendo il 33,1%. Tuttavia, il tasso di affollamento a livello dell'Unione europea varia in base alla provenienza degli immigrati ed al loro paese di residenza: ad esempio, oltre la metà dei cittadini stranieri in Bulgaria (53,4%), Grecia e Croazia (entrambi il 53,2%) viveva in una famiglia sovraffollata, mentre, meno di un decimo dei cittadini stranieri viveva nelle stesse condizioni a Cipro, a Malta, in Irlanda e nei Paesi Bassi.

Come da più parti osservato, il rischio abitativo tende ad aumentare a causa di una serie di fattori. Il primo di questi è la crisi economico – finanziaria, il secondo è rappresentato dai nuovi flussi di immigrati economici provenienti dall'Europa dell'est, e di rifugiati e richiedenti asilo dall'Africa e dall'Asia. Flussi composti da persone che provengono da situazioni problematiche, con scarse risorse e maggiori difficoltà d'integrazione. Da ultimo va del resto pure osservato il cambiamento delle politiche di immigrazione dei paesi membri verso atteggiamenti di chiusura e di ostilità che coinvolgono emotivamente la popolazione locale, inclusi i proprietari delle case di abitazione<sup>16</sup>. In media, una famiglia su dieci nell'Unione europea spende il 40% del proprio reddito per l'alloggio, quattro su dieci quando si tratta di famiglie a rischio povertà: questo dato dimostra le maggiori difficoltà in particolar modo per i soggetti più vulnerabili, i disoccupati, i giovani, gli immigranti, i genitori single e le persone con disabilità.

Il paese che ancora sta soffrendo gli effetti a lungo termine della crisi economico-finanziaria sulla situazione abitativa è la Grecia, con oltre il 40% della popolazione ed il 91,9% delle famiglie a rischio di povertà che pagano un sovrapprezzo per le abitazioni in cui vivono<sup>17</sup>. La situazione non cambia di molto in Italia, dove la crisi abitativa dura ormai da troppi anni ed è stata peggiorata nel tempo anche dall'emanazione dei cosiddetti “pacchetti sicurezza” e da altri interventi normativi che hanno posto gli stessi immigrati regolari in una situazione legale più precaria. Nel 2015 in Italia le famiglie composte da soli stranieri spendevano circa mille euro in meno di quelle composte da soli italiani per l'abitazione (38% contro 36%)<sup>18</sup>.

In generale, nel mercato della locazione sono diffuse diverse pratiche discriminatorie da parte dei proprietari che rifiutano di affittare un immobile a persone straniere, molte volte applicando degli affitti più alti, altre volte spingendo verso la segregazione e minando l'inclusione sociale<sup>19</sup>. Gli atteggiamenti discriminatori nei confronti degli immigrati sono stati confermati dalla European Social Survey. A livello europeo gli stranieri pagano

un costo più alto dell'affitto pari al 22,0%, ma la situazione peggiora tra i cittadini stranieri non-Unione europea arrivando fino al 28,2%. Nonostante le disposizioni legislative antidiscriminatorie, secondo EU-MIDIS II gli immigrati e le minoranze etniche hanno continuato ad affrontare una discriminazione diffusa in tutti campi della vita: il 29% degli intervistati si sono sentiti discriminati nel trovare lavoro, il 23% ha subito una discriminazione abitativa e il 22% sul luogo di lavoro, con netto peggioramento in tutti i campi se i migranti vengono dall'Africa sub-sahariana<sup>20</sup>.

Altre forme di discriminazione sono rappresentate da condizioni contrattuali peggiori o sfavorevoli per gli stranieri. Ad esempio, due pratiche discriminatorie che si stanno verificando ultimamente in Europa sono lo *steering* ed il *redlining*. La prima pratica, lo *steering*, viene attuata dagli agenti immobiliari e consiste nel deviare verso determinati quartieri i propri potenziali clienti in base alla loro origine etnica. La seconda pratica, il *redlining*, è un processo di esclusione dal credito delle banche e delle assicurazioni sulla base della localizzazione della casa o delle origini etniche del cliente. Inoltre, in Italia, uno degli ostacoli che incontrano gli immigrati nell'accesso all'alloggio è stato rilevato da uno studio fatto dal CIRDI<sup>21</sup> riguardo gli annunci di case in affitto su diversi siti internet. Tali discriminazioni hanno visto crescere la domanda degli stranieri verso l'offerta in Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), ma anche in questo campo vi possono essere delle discriminazioni, in particolare di tre tipi: diretta, indiretta e strutturale<sup>22</sup>. In tal caso, la discriminazione diretta consiste nell'esistenza di quote massime occulte per limitare e restringere la concentrazione di immigrati in determinati complessi residenziali. Tale pratica è diffusa in paesi come la Germania, la Finlandia e la Danimarca<sup>23</sup>. In questi contesti nazionali le autorità locali hanno talvolta stabilito una precisa percentuale di residenza territoriale per i cittadini non-Unione europea, come nel caso del 20% attribuito a Stoccarda od il 30% di Francoforte. A Copenaghen hanno diritto a un terzo di tutti gli

alloggi sociali le categorie più fragili, come gli anziani e le persone con disabilità, ma anche i rifugiati e gli immigranti<sup>24</sup>. La discriminazione indiretta può riguardare anch'essa i criteri adottati per l'assegnazione degli alloggi sociali, quali, ad esempio, la durata della residenza in un determinato Stato, il tempo trascorso nelle graduatorie, o i requisiti di età, come in Italia<sup>25</sup>. La discriminazione strutturale si riferisce all'insieme complesso di norme, provvedimenti e atteggiamenti che limitano o ostacolano l'accesso all'alloggio per determinate minoranze<sup>26</sup>. In base ai dati raccolti, solo il 10% delle persone che hanno subito una discriminazione abitativa ha denunciato l'incidente e il 44% degli intervistati non era a conoscenza della legislazione che vieta la discriminazione basata sull'etnia quando si affitta o si acquista una casa. **L'esame delle politiche abitative in Italia evidenzia che agli immigrati non vengono assegnati gli alloggi popolari in misura equivalente alle domande presentate, pur avendo questi una forte presenza nelle graduatorie**<sup>27</sup>. Diversi studi evidenziano che la differenza di reddito tra famiglie straniere e italiane è significativa e solo il 20% degli stranieri è proprietario dell'abitazione in cui vive (rispetto all'71% agli italiani), di conseguenza la domanda di alloggi di edilizia pubblica è assai più elevata da parte degli stranieri. Ciononostante, a livello nazionale la percentuale di alloggi assegnati agli stranieri corrisponde all'8,5% del totale, in linea con gli stranieri oggi residenti in Italia (8,4%). È pur vero che in alcune città, in particolare nel nord Italia, il divario di reddito favorisce l'assegnazione agli stranieri, raggiungendo anche il 30% degli assegnatari. D'altra parte, facendo leva sulla scarsità dell'offerta e sulla "competizione" tra autoctoni e stranieri per l'accesso all'ERP, sono stati rivisti in senso restrittivo alcuni criteri di accesso agli alloggi di edilizia pubblica (vedi nota n.156). I numeri, anche quando alti, dimostrano che comunque la maggioranza delle abitazioni di ERP è assegnata a famiglie italiane<sup>28</sup>. Gli stranieri rappresentano oggi una quota sempre più rilevante

della domanda abitativa e la casa rappresenta per questi ultimi, dopo il lavoro, la più importate condizione di inserimento nella società di accoglienza ma, allo stesso tempo, anche la più critica<sup>29</sup>.

Dunque, alla luce di quanto si è detto, si ritiene opportuno facilitare l'acquisto dell'abitazione tramite politiche adeguate di incentivazione incentrate sui bisogni specifici della persona: facilitando l'accesso ai crediti bancari in base alla situazione reddituale del richiedente ed attraverso sovvenzioni statali.

L'acquisto della casa per gli stranieri è importante per migliorare la propria posizione giuridico-amministrativa, economica e sociale. Sotto l'aspetto giuridico la residenza stabile è uno dei presupposti fondamentali per ottenere lo status di lungo soggiornante e il ricongiungimento familiare, elementi importanti per l'integrazione dello straniero. Il fattore economico determina sia il potere d'acquisto che la possibilità di uscire dall'incertezza del mercato traballante dell'affitto. Infine, l'elemento sociale è strettamente connesso con l'integrazione e le opzioni di impiego, con le opportunità educative, le interazioni sociali ed i diritti di cittadinanza dello straniero nella società di destinazione. Comprando spesso gli stranieri case di valore inferiore e più piccole, questi hanno poi problemi di carattere legale poiché ciò ostacola la possibilità di ottenere il ricongiungimento familiare. Di conseguenza, il legislatore nazionale dovrebbe prevedere vantaggi amministrativi per il solo fatto di avere una proprietà immobiliare, facilitando il ricongiungimento e supplendo alla momentanea mancanza di reddito da lavoro.

### *Il social housing nelle politiche abitative in Europa*

Come si è detto sopra, negli ultimi decenni, la questione abitativa in Europa si è posta quale pilastro traballante delle politiche d'integrazione e d'inclusione<sup>30</sup>. E infatti, come conferma la Commissione europea, i cittadini dei paesi terzi che risiedono nell'Unione europea continuano a trovarsi in una posizione svantaggiata rispetto ai cittadini dell'Unione relativamente all'accesso



al mercato del lavoro, all'istruzione e a un alloggio dignitoso<sup>31</sup>. Come si è già osservato, i cambiamenti verso una politica dell'offerta sono ancora timidi e gli investimenti nel social housing rimangono modesti nella maggior parte dei paesi europei. Difatti, al centro delle politiche nazionali resta il sostegno all'acquisto della casa in proprietà<sup>32</sup>. Sebbene il tema degli alloggi sociali sia al centro dell'attenzione dei decisori politici europei, l'edilizia sociale rappresenta in media solo l'11% delle abitazioni nei paesi dell'Unione europea, e gli investimenti in tal senso sono costituiti solamente dal 4% del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS).

**L'Unione europea come istituzione di governo sovranazionale non è intervenuta e non interviene direttamente nel settore urbano ed abitativo, pur essendosi a più riprese occupata di normative, politiche sociali ed economiche d'interesse generale, perché in tale ambito trova piena applicazione il principio di sussidiarietà<sup>33</sup>.** Risulta difficile definire in modo univoco il concetto di social housing, variando questo in ogni Stato membro dell'Unione europea. Il diritto all'abitazione sociale è disposto dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: "Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali"<sup>34</sup>.

Questa visione è stata confermata dalle dichiarazioni del Commissario europeo per la concorrenza Margrethe Vestager che ha sottolineato la necessità di soddisfare un'esigenza pubblica, fornendo alloggi a cittadini economicamente svantaggiati o a gruppi sociali svantaggiati, riconoscendo l'edilizia sociale come servizio di interesse economico generale (SIEG). Pertanto, con il termine Social Housing si intende l'insieme non solo degli alloggi, ma anche delle azioni e delle politiche rivolte a coloro che non riescono a soddisfare nel libero mercato immobiliare il

proprio bisogno abitativo. In tali circostanze, la Commissione ha quindi riconosciuto esplicitamente che il social mix e la coesione sociale sono obiettivi di politica pubblica coerenti con gli obiettivi dell'Unione e per i quali possono essere concesse sovvenzioni statali in conformità con i SIEG.

L'intervento pubblico nel settore dell'ERP è collegato a molteplici necessità ed aspetti e dipende dal contesto sociale, economico, politico e territoriale di riferimento, avendo come finalità quella di assicurare un'abitazione dignitosa al maggior numero di persone possibile, promuovendo la coesione sociale mediante la costruzione di edifici di qualità<sup>35</sup>. Per questo la Commissione europea promuove l'accesso ad abitazioni adeguate e a prezzi accessibili, condizione fondamentale affinché i cittadini di paesi terzi possano iniziare la loro vita nella nuova società, sia per quanto riguarda la fase di prima accoglienza sia per la ricerca di soluzioni abitative a lungo termine. Inoltre, nel rafforzare le politiche di integrazione saranno gli Stati membri a dover garantire un approccio integrato che coordini le politiche in materia di alloggio con un accesso equo al lavoro, all'assistenza sanitaria e ai servizi sociali nel più breve tempo possibile, a prezzi accessibili e per mezzo di finanziamenti adeguati<sup>36</sup>. Nonostante ciò, in molti paesi dell'Unione europea non esistono politiche di alloggio ad hoc riservate agli immigrati, ma queste ultime sono piuttosto incluse nelle politiche generali di social housing.

Le politiche abitative che promuovono l'integrazione variano in modo considerevole da uno Stato membro all'altro. Ad esempio, le politiche abitative nei Paesi Bassi sono guidate dall'obiettivo di abbattere la segregazione e raggiungere l'integrazione sociale. Invece, vi sono paesi come la Grecia, dove sembra esserci poca intenzione di raggiungere il social mix. Tuttavia, bisogna tenere presente che in molti paesi la retorica del raggiungimento dell'integrazione attraverso le politiche abitative supera la realtà.

Gli investimenti strategici nel periodo 2014-2020 sono concentrati nei settori chiave che consentono uno sviluppo a

lungo termine, intelligente e sostenibile come la ricerca, l'innovazione, la tecnologia, l'efficienza energetica e l'economia con basse emissioni di carbonio tramite il 20% dei fondi SIE. Il contributo attuale dei fondi strutturali è chiaramente più ambizioso rispetto al periodo precedente (2007-2013) dove la spesa totale per i progetti relativi agli alloggi è stata di circa 2 miliardi di euro. Nel periodo attuale abbiamo dunque avuto un miglioramento significativo in termini di spesa pianificata: difatti, già solamente l'efficienza energetica è di almeno 5,5 miliardi, il che spiega l'obiettivo Unione europea di un aumento del 20% in efficienza energetica fino al 2020 con la possibilità di investire in infrastrutture sociali (come la rigenerazione urbana, la promozione dell'inclusione sociale attraverso un migliore accesso ai servizi sociali, culturali e ricreativi)<sup>37</sup>.

In tal senso, è importante il continuo sostegno della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) che fornisce, ad esempio, finanziamenti per i centri di accoglienza, per gli alloggi temporanei nella fase della richiesta di asilo e per l'ERP a lungo termine per i cittadini di paesi terzi cui è stato concesso l'asilo<sup>38</sup>.

Investire nell'ERP non è solo vantaggioso per un ritorno economico degli investimenti o per la creazione di molteplici benefici socioeconomici, ma anche per la stabilità che offre alle strutture di *governance* nel settore abitativo.

L'Unione europea tiene conto anche di politiche innovative di finanziamento, come il FEIS,<sup>39</sup> uno strumento che garantisce e raccoglie investimenti privati in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020. Nel settore dell'edilizia sociale, l'esperienza con il FEIS finora comprende progetti come la costruzione di 12 mila alloggi energicamente efficienti in Francia, il rinnovamento di diverse centinaia di unità abitative, come parte della rigenerazione urbana di Lisbona e la costruzione di 2,198 case pubbliche a prezzi accessibili a Barcellona<sup>40</sup>.

La nuova rete europea per l'integrazione e i partenariati nell'ambito della politica urbana per l'Unione europea forniranno

un quadro destinato a città, Stati membri e altri soggetti coinvolti per scambiare esperienze e buone prassi riguardo la dimensione urbana delle migrazioni, nonché riguardo le soluzioni per l'isolamento geografico e la ghettizzazione, e per determinare interventi concreti.

Il compito della Commissione europea sarà quello di promuovere scambi di buone prassi tra i vari Stati membri e le città, per mezzo di visite di studio, riesami e della condivisione di soluzioni per affrontare le sfide connesse agli alloggi, tra cui l'isolamento geografico e la ghettizzazione.

L'Agenda Urbana<sup>41</sup> per l'Unione europea, lanciata a maggio 2016 con il "Patto di Amsterdam", è un nuovo metodo di lavoro per garantire il miglior uso del potenziale di crescita delle città e affrontare con successo le sfide sociali. Questo strumento mira a promuovere la cooperazione tra Stati membri, città, Commissione europea e altre parti interessate al fine di stimolare la crescita, la vivibilità e l'innovazione nell'Europa urbana. La nuova agenda si concentra in particolare su tre pilastri dell'attuazione delle politiche Unione europea: una migliore regolamentazione; un finanziamento migliore ed una migliore conoscenza. Il partenariato per gli alloggi dell'agenda urbana dell'Unione europea consiste in un kit di strumenti per gli alloggi a prezzi accessibili e fornisce un'ampia gamma di soluzioni, già attuate in Europa, per affrontare la sfida abitativa in modo accessibile nel breve e nel lungo termine, sia dal punto di vista delle città che dei fornitori di alloggi, degli utenti e dei responsabili politici. In effetti, le politiche e l'organizzazione dell'edilizia sociale variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro, a seconda della storia, delle modalità dell'intervento pubblico e delle condizioni economiche e sociali prevalenti.

In conclusione, in tali circostanze, la Commissione ha quindi riconosciuto esplicitamente che il social mix e la coesione sociale sono obiettivi di politica pubblica coerenti con gli obiettivi dell'Unione e per i quali possono essere concesse

sovvenzioni statali in conformità con la decisione SIEG. Per questo motivo anche le città devono lavorare e collaborare insieme alla definizione delle politiche di integrazione in cui nessuno sia escluso sia a livello nazionale che europeo per aumentare la probabilità che le proposte e esigenze siano prese in considerazione<sup>42</sup>.

*Dall'housing sociale all'housing "molto" sociale*

Secondo il rapporto di Social Housing Europe, investire in alloggi sociali di qualità e a prezzi accessibili, oltre a garantire condizioni di equità a tutta la popolazione, comporta anche altri risultati positivi come la riduzione della spesa pubblica per l'assistenza sanitaria, la protezione sociale e i servizi sociali e stimola la crescita economica e l'occupazione locale nel rispetto dell'ambiente.

Il sostegno integrato all'edilizia sociale è uno strumento efficace per migliorare la protezione dei gruppi più vulnerabili attraverso le politiche del cd. "molto sociale". Queste politiche hanno come obiettivo quello di rafforzare, per mezzo di risorse addizionali, le possibilità dei più disagiati di accedere ad una abitazione, agire sull'offerta e adattarla alle condizioni dei (più) poveri. Il molto sociale rappresenta un'offerta per un alloggio a basso costo rivolta a persone con redditi molto bassi o con difficoltà di integrazione, offerta associata in molti casi a quella dell'accompagnamento sociale<sup>43</sup>. I destinatari di tale offerta sono persone che, per varie ragioni, non possono accedere a sistemazioni sociali ordinarie. Questa offerta si caratterizza per la presenza di prodotti intermedi tra il social housing e l'ospitalità di emergenza. Queste politiche sono soggette a critiche perché molto spesso non permettono alle persone l'accesso ad un'abitazione permanente e le condizioni degli alloggi non sono adeguate.

Secondo un recente studio dell'OCSE, il costo delle amministrazioni pubbliche per la cura dei senzatetto cronici può essere fino a tre volte superiore rispetto alla situazione in cui i servizi di assistenza sono forniti in casa. Ciò nonostante, i modelli che fornisco-

no inizialmente il primo alloggio e che integrano poi il supporto di assistenza sociale e sanitaria restano i più efficaci per i senzatetto permanenti. Queste politiche sono state sviluppate in molti paesi europei negli ultimi decenni come sistemazione temporanea finché non sarà disponibile il social housing normale, per esempio in Francia<sup>44</sup>, nel Regno Unito, Germania e Svezia (cfr. Par. 4).

In base alla politica del "molto sociale" per usufruire di queste agevolazioni abitative è necessario rispettare alcune condizioni aggiuntive, come essere homeless, lavoratore temporaneo, persona appena arrivata, essere inseriti nelle liste di attesa per il social housing ordinario e avere bisogno di protezioni di lunga durata avendo un background minoritario (es. la popolazione Rom)<sup>45</sup>. Queste proposte riguardano la possibilità di realizzare forme abitative o tipologie non convenzionali da poter applicare alle popolazioni fragili e popolazioni che rispondono ad alcune specificità culturali come i rom o altri componenti della popolazione immigrata. Sostengono molti studiosi che anche in paesi in cui il sistema abitativo sociale è molto efficace, tali politiche possono essere utili per supplire al bisogno di sistemazioni temporanee e di certi tipi di strutture di accoglienza<sup>46</sup>.

### *L'esclusione abitativa: gli alloggi informali*

I migranti sono i primi a confrontarsi con il problema abitativo: sono in larga misura affittuari, ed hanno spesso accesso a un bacino immobiliare ridotto e degradato, rifiutato dagli autoctoni; specialmente nel caso in cui siano irregolari si trovano obbligati a fare riferimento a questo bacino di immobili che si riduce sempre di più. Di conseguenza vivere in maniera dignitosa diventa un problema e c'è chi se ne approfitta, creando un fenomeno definito "marchands de sommeil", i mercanti del sonno<sup>47</sup>, spesso invisibile<sup>48</sup>.

**La crisi economica prolungata ha portato a un alto livello di disoccupazione tra le persone con un background migratorio, e tale dato, sommato agli altri fattori discriminatori che contribuiscono all'esclusione di questi soggetti dal mercato**

**immobiliare, comporta l'impossibilità di pagare in tempo per l'abitazione occupata.** Per questi motivi la popolazione con background migratorio risulta maggiormente esposta al rischio di sfratto, anche se formulare delle statistiche definitive è difficile perché non sono usati gli stessi criteri di raccolta dati nei diversi paesi membri. Significa che, proporzionalmente, il numero degli sfrattati tra i nati all'estero è molto maggiore del numero dei nati all'estero presenti nella società di riferimento. La situazione è diversa a seconda dello Stato membro: se in Germania il 22% di coloro che sono stati sottoposti a misure preventive aveva un passato migratorio, in Danimarca il 23% delle persone sfrattate aveva genitori non danesi e il 19% aveva genitori non europei. Da sottolineare è anche il fatto che in molti paesi esiste una rappresentazione sproporzionata tra il numero degli sfrattati e la popolazione straniera residente, per esempio, nel 2016 in Finlandia gli stranieri componevano solo il 6,4%, mentre il numero delle persone sfrattate che ha un background straniero è dell'11%. Nei Paesi Bassi, il 42% di coloro che hanno subito uno sfratto dagli alloggi sociali sono nati in un altro paese, di cui il 22% al di fuori dell'Unione europea. Tra questi i Rom sono identificati in diversi studi come un gruppo particolarmente vulnerabile in riferimento agli sfratti in diversi paesi dell'ECO come, Slovacchia, Bulgaria e Ungheria<sup>49</sup>. A queste condizioni non stupisce il fatto che aumentino gli insediamenti informali (baraccopoli e occupazioni abusive degli edifici abbandonati) i quali sono un problema europeo che continua a crescere coinvolgendo in particolar modo immigrati e richiedenti asilo (questi ultimi in Italia compongono quasi il 90 % della popolazione presente in questi insediamenti)<sup>50</sup>.

A differenza degli "homeless", in questi insediamenti gli immigrati vivono una vita simile a quella degli abitanti della città. Non sempre questi sono immigrati appena arrivati ed irregolari in precarie condizioni economiche, vi è molto spesso anche chi

vive lì da molti anni, ha un lavoro e dispone di buone risorse economiche, per cui tuttavia la casa è una preoccupazione non risolta. Invece, in determinati contesti rurali molte persone vivono nella situazione di homeless, come i lavoratori agricoli stagionali in molti paesi membri del sud Europa<sup>51</sup>. I migranti possono essere esposti al rischio di trovarsi senza casa per diversi motivi come: lo status dato loro nel paese ospitante<sup>52</sup>, la carenza di opportunità lavorative associata all'aumento dei prezzi degli affitti, al rifiuto di accesso ai mutui, alla scarsità di alloggi sociali e alle difficoltà ad accedervi. Le suddette difficoltà portano i migranti a vivere in situazioni di precarietà e disagio abitativo con un alto rischio di diventare homeless.

Nella maggior parte degli Stati membri di confine, di transito e con un'alta percentuale di stranieri, i migranti compongono una parte consistente della popolazione degli homeless. In Spagna, ad esempio, il 46% dei senzatetto sono stranieri, in Francia il 52 %, in Italia<sup>53</sup> il 58 %, in Grecia, nonostante l'assenza di statistiche ufficiali, è chiaro che molti migranti si trovino nella condizione di senza fissa dimora. Inoltre, vi sono i senzatetto "nascosti" che non rientrano nelle statistiche ufficiali e che sono persone che non hanno un proprio indirizzo e vivono da amici e parenti, questi sono nella maggior parte dei casi giovani e immigrati. Si nota un leggero aumento di homeless tra i cittadini europei provenienti dall'ECO nei paesi dell'Unione europea-15. In mancanza di un accordo comune, ogni Stato membro ha sviluppato delle politiche diverse: dagli aiuti per trovare un alloggio di emergenza fino al rimpatrio verso il paese di origine<sup>54</sup>. La Danimarca, ad esempio, rifiuta alle persone che non godono del diritto di residenza di accedere agli alloggi di emergenza, i Paesi Bassi richiedono una residenza di 2 o 3 anni nella regione, in Francia richiedere assistenza alloggiativa sembra esporre il richiedente ad un notevole rischio di espulsione se non ha il permesso di soggiorno. Diversamente, in Italia l'accesso alle politiche di sostegno abitativo riguarda solo una fascia di stranieri regolarmente soggiornanti, sulla base di requisiti di anzianità di



soggiorno e di residenza, tuttavia, grazie anche alla competenza delle regioni in materia di assistenza, anche gli stranieri irregolarmente soggiornanti sono di solito ammissibili alle accoglienze di emergenza, ad esempio nei periodi invernali.

Invece la Spagna<sup>55</sup> offre la possibilità agli immigrati irregolari ai richiedenti asilo e ai rifugiati di iscriversi a un registro presso il municipio di residenza (Padròn), dando così la possibilità di accedere a vari servizi sociali locali, compreso l'housing sociale, e diminuendo in questo modo l'informalità e garantendo la fornitura di dati affidabili alle autorità pubbliche.

*L'alloggio informale e l'arte urbana come forme di auto recupero e di protezione per promuovere la multietnicità. Il caso di Metropoliz a Roma.*

Il Metropoliz<sup>56</sup> rappresenta un esempio emblematico di alloggio informale e di città meticcica nel quale oggi convive una comunità multietnica: rom romeni, polacchi, africani, magrebini, sudanesi, peruviani ed alcune famiglie italiane, per un numero complessivo di circa 200 persone. Una ex fabbrica dismessa a Roma, si estende su una vasta area nel quartiere di Tor Sapienza. In stato di abbandono da vent'anni, nel 2009 tale edificio è stato occupato da una delle sigle che a Roma opera attivamente per rispondere al problema dell'emergenza abitativa in città. Il luogo è una grande architettura industriale che si estende in un'area di quasi tre ettari, e diventata una borgata abusiva nel XXI secolo, luogo di diversità e, proprio per questo il Metropoliz vuole essere, un esempio di integrazione, auto-recupero, autogestione e spazio di sperimentazione di una nuova convivenza urbana. La sua occupazione, infatti, ha rappresentato non soltanto una soluzione abitativa per le molte famiglie che ci vivono, ma anche l'inizio di una esperienza multiculturale inedita, che ha come ambizione quella di restituire alla città uno spazio pubblico<sup>57</sup>. Con gli interventi delle diverse figure professionali, tra cui antropologi, artisti, sociologi, architetti, e di gente comune hanno reinventato lo spazio urbano, ristrutturando lo

stabile al fine di auto-costruire delle vere e proprie piccole case unifamiliari. Il risultato è uno spazio denso di contraddizioni in cui si ritrovano concentrati i più importanti temi della contro-urbanistica cittadina: il riciclo e l'auto-recupero degli edifici dismessi come alternativa al consumo di suolo, la lotta alla rendita fondiaria con proposte di acquisizione pubblica, la condanna delle politiche di ghettizzazione nei confronti delle popolazioni rom da sempre discriminate in tutta Europa.

Le strategie più efficaci di Metropoliz verso l'apertura alla città sono il networking e l'uso dell'arte come strumento di comunicazione politica. Con il progetto "Space Metropoliz" nasce l'intento di utilizzare l'arte come strumento di aggregazione, di progettazione e di trasformazione del territorio per contribuire alla rigenerazione socio-ambientale. Dunque, esso diventa un mezzo per raccontare le storie, i sogni e le ambizioni, ma anche uno strumento per progettare e realizzare insieme agli abitanti della fabbrica e del quartiere un nuovo spazio di convivenza. Il progetto continua e dal 2012 Metropoliz ospita il MAAM<sup>58</sup> (Museo dell'Arte e dell'Altrove), un museo di arte contemporanea auto-gestito che coesiste con le abitazioni e gli abitanti ponendosi in controtendenza con i grandi poli museali, invitando gli artisti a contribuire gratuitamente, interagendo con lo spazio, con gli abitanti, facendo della periferia un punto di forza. In questo caso l'arte diventa una barricata contro i tentativi di sgombero dell'area che incombono sulla ex fabbrica. Metropoliz è anche la sperimentazione concreta dell'idea che realizzare una città "Altra" sia possibile, e con essa la città meticciasca, come affermano gli abitanti, che vivono in un'armonia cresciuta attraverso la quotidianità, la coabitazione e la conoscenza reciproca<sup>59</sup>.

### *Modelli di politiche abitative in alcuni paesi europei*

In questa parte del contributo si prendono in esame alcuni dei modelli più rappresentativi a livello europeo per quanto riguarda l'erogazione del servizio dell'edilizia sociale. Il ten-

tativo di raggiungere un termine europeo unico è reso ancor più difficile dal fatto che la maggior parte dei paesi non ha adottato una definizione ufficiale di “edilizia sociale”.

I Paesi Bassi promuovono una politica esplicitamente integrazionista focalizzata sull'ambito socioeconomico e sull'educazione civica ed enfatizzano l'uguaglianza di opportunità riferendosi agli individui e non ai gruppi, allo scopo di incoraggiare una cittadinanza attiva. Basandosi su un modello sociale democratico caratterizzato da un forte intervento pubblico, l'alloggio sociale è notevolmente più esteso di quello privato o destinato alla proprietà. Per questo motivo i Paesi Bassi sono il paese con la più alta percentuale di alloggi sociali in Europa, pari al 30% del patrimonio edilizio totale, mentre solo il 10% sono case private in affitto a prezzi di mercato e il 60% sono case di proprietà. Queste cifre indicano che oltre i tre quarti di tutti gli inquilini vivono nell'edilizia sociale, la quale è più presente nelle aree urbane come Rotterdam e Amsterdam circa per il 49% di tutte le abitazioni. Anche nelle province più lontane circa il 25% delle abitazioni è affittato socialmente, dunque, in ogni caso più che in qualsiasi altro paese del nord Europa. La maggior parte dei quartieri di questo Stato membro sono abbastanza misti, sebbene nelle aree con molti alloggi sociali spesso predominano le classi medio basse, ma con una bassa stigmatizzazione. A differenza di altri paesi europei molti olandesi vivono in alloggi sociali anche se hanno un reddito elevato<sup>60</sup>.

Difatti, il 31% degli alloggi sociali in affitto sono occupati da famiglie non olandesi, rispetto al 23% del patrimonio abitativo complessivo. Tali famiglie, in particolare quelle provenienti da paesi non occidentali, hanno molte più probabilità di vivere in alloggi sociali in affitto rispetto alle famiglie non appartenenti alle minoranze. I maggiori gruppi provengono da Turchia, Marocco, Suriname e Caraibi olandesi, seguiti da una serie di altri paesi. Gli immigrati di seconda generazione possiedono case di proprietà quasi quanto gli olandesi<sup>61</sup>. Le politiche verso la liberalizzazione e la privatizzazione dell'edilizia sociale hanno modifica-

to la situazione e hanno creato delle disuguaglianze e delle situazioni discriminatorie individuali e non strutturali. Questa nuova strategia ha ridotto l'intervento pubblico e l'intervento degli aiuti sociali e, specialmente nelle grandi città, sono state promosse politiche anti-segregazione rinnovando le zone svantaggiate e proponendo proposte edilizie a costo accessibile nei quartieri migliori.

Una delle buone prassi in tal senso è rappresentata da Startblok Riekerhaven<sup>62</sup> ad Amsterdam, un esempio innovativo di convivenza interetnica che offre appartamenti ai giovani rifugiati che hanno recentemente ricevuto il permesso di soggiorno e giovani olandesi. L'obiettivo non è solo quello di ospitare i giovani, ma soprattutto quello di incoraggiare a mescolarsi socialmente e a pensare di costruire una nuova comunità insieme, attraverso attività congiunte, come serate di cinema, partite di calcio e feste interculturali. Attraverso un sistema di tutoraggio si impara a conoscere le rispettive culture, difatti il "Buddy Project" prevede l'assegnazione di un giovane "amico" olandese con il fine di costruire una collaborazione condividendo competenze, interessi e obiettivi comuni. Inoltre, la parola "rifugiato" è vietata ed al suo posto viene utilizzato il termine "detentore di status". Si applica un modello di autogestione e auto organizzazione che consente agli inquilini di concepire e attuare le proprie iniziative contribuendo a creare un'atmosfera piacevole e rafforzare la coesione sociale.

Una struttura quindi destinata a riunire tutti i residenti per prendersi cura del proprio spazio abitativo e per creare un ambiente confortevole, pulito, sicuro e vivibile per tutti. Nonostante sia visto come un grande successo, è ancora presto per valutare i benefici a medio e lungo termine. Certo, non mancano i problemi, come la difficile comunicazione tra rifugiati eritrei a causa dell'impossibilità di condividere una lingua in cui comunicare e la poca diversificazione della comunità dato che solo il 15% dei rifugiati sono donne. Per affrontare tali problemi ha avuto luogo una serie di eventi a tema interetnico<sup>63</sup>.

Nel frattempo, il Regno Unito ha adottato un approccio ampiamente multiculturale all'integrazione e alle politiche abitative, riflesso degli orientamenti del governo volti a promuovere e valorizzare la diversità etnica negli alloggi e ad ampliare le scelte di alloggio delle minoranze etniche. Non tutti i migranti hanno diritto all'edilizia sociale, per essere ammessi questi devono possedere lo status di insediamento regolare o essere cittadini dei paesi del Sistema Economico Europeo (SEE), non vi sono però limiti temporali legati alla residenza e tutto viene deciso in base al caso specifico.

L'approccio alle politiche abitative è di stampo liberale e vede l'ineguaglianza nelle condizioni abitative come il risultato sia di vincoli strutturali sia di scelte individuali, ancorate alle esigenze che scaturiscono dalle differenze culturali delle varie minoranze. Di conseguenza, negli anni l'intervento pubblico è stato ridotto solo per alcune categorie della popolazione in difficoltà, impossibilitate a coprire le spese di un'abitazione a prezzi di mercato. Questa visione complessiva sfocia nella formulazione di una "politica abitativa per le minoranze etniche" che si concretizza nella creazione di associazioni gestite da minoranze etniche. L'attività di queste associazioni rimane però fortemente ostacolata dal regime di liberalizzazione in cui si trovano ad operare ed è quindi limitata da una posizione finanziaria precaria e pericolosa. Le abitazioni di edilizia sociale costituiscono il 19% del totale, mentre le case di proprietà sono il 63,1% e gli affitti a prezzi di mercato il 17,6%. Nel 2017 è stato constatato che circa il 16% dei nati nel Regno Unito e il 17% degli individui nati all'estero vivono in alloggi sociali, in particolare le donne hanno in media una probabilità leggermente maggiore rispetto agli uomini di vivere in alloggi sociali<sup>64</sup>.

Gli affitti sociali sono stati calcolati individualmente e collegati ai costi storici sostenuti, al reddito dell'occupante e alla tipologia dell'alloggio. Lo Stato eroga sussidi principalmente sotto forma di indennità di alloggio, anche se negli ultimi anni questi sono andati sempre diminuendo. Invece le persone che hanno biso-

gno di una casa pubblica sono aumentate di mezzo milione. Con l'introduzione dell'Housing and Planning Act nel 2016 sono state messe in atto una serie di nuove politiche per il settore dell'edilizia sociale. La legge ha tolto la possibilità della lunga permanenza per i nuovi inquilini sociali, per cui l'accordo di locazione standard sarà a scadenza fissa, da due a dieci anni. La legge ha esteso lo schema del diritto di acquisto permettendo agli inquilini sociali di acquistare la propria casa con uno sconto dalle associazioni dell'Social Housing. Sono state inserite anche nuove regole per l'acquisto delle case di proprietà condivisa (Rent to Buy), l'acquirente acquista una quota dell'immobile mentre paga l'affitto per la parte non acquistata, il programma pone grande enfasi sull'acquisto della casa e non prevede nessun finanziamento per le case in affitto<sup>65</sup>.

In Germania, nonostante le fondamentali modifiche del quadro giuridico, le politiche abitative, così come quelle per l'integrazione, sembrano essere direttamente proporzionali ai sussidi mirati. Inoltre, gli strumenti di assistenza sociale risultano efficaci rispetto al bisogno di immigrati che il paese ha. L'edilizia popolare pubblica, nelle sue forme tradizionali, ha avuto un ruolo sempre più piccolo in questo sistema, con il preannunciato e riconosciuto declino degli alloggi sociali negli ultimi trent'anni. Per questo motivo, per esempio, dopo una lunga e costante diminuzione del finanziamento per nuove strutture dal 1995, dal 2014 vi è stata una ripresa della costruzione degli alloggi sociali. Dal 2007 la competenza in materia di social housing è passata dallo Stato federale ai singoli Lander, perciò oggi le strategie di finanziamento e di assegnazione degli alloggi variano da un Lander all'altro. Il social housing tedesco si basa sulle regole del mercato ed il settore pubblico finanzia le imprese private incentivandole alla costruzione di alloggi sociali destinati al mercato: per questo motivo solo il 3,9 % delle abitazioni disponibili è di tipo sociale, mentre il 45,4 % è rappresentato da case di proprietà e il 50,7 % da affitti al prezzo di mercato. Più recentemente, in risposta alle sfide del-

l'alto flusso di rifugiati, il governo federale ha aumentato i sussidi per l'edilizia popolare agli stati regionali. L'obiettivo è migliorare la situazione per tutte le famiglie con difficoltà nell'accedere alle case sul mercato immobiliare, includendo i titolari dello status di rifugiato<sup>66</sup>. Sono stati registrati, inoltre, molti casi di discriminazione, rappresentati spesso da una maggiorazione dei costi dell'affitto per gli immigrati rispetto a quelli contratti dai tedeschi<sup>67</sup>.

Il progetto "Finding Places" è stato concepito come una collaborazione del Comune di Amburgo con Hafencity University CityScience Lab e riguardava la ricerca di alloggi per i rifugiati nelle città durante la crisi dei rifugiati tra il 2015-2016. Con il grande afflusso di migranti, le autorità locali si sono ritrovate in difficoltà nel fornire una sistemazione adeguata per i nuovi arrivati. Per affrontare la ripartizione ai rifugiati degli alloggi nella città, quindi, si è costruito un City Scope interattivo coinvolgendo direttamente i cittadini a partecipare per una soluzione condivisibile e durevole. Più soggetti interessati potevano interagire attorno a un tavolo virtuale, disegnato sopra la mappa della città, per discutere degli spazi pubblici inutilizzati. Si sono trovati molti spazi pubblici e sono stati suggeriti alle autorità come potenziali siti per gli alloggi. Questo approccio è stato fondamentale per raccogliere informazioni e migliorare la trasparenza del processo decisionale, incoraggiando i partecipanti a pensare all'ubicazione in modo creativo, ad esempio parlando di spazi pubblici in termini di opportunità piuttosto che di restrizioni. Nei workshop hanno partecipato circa 400 persone, e delle 161 aree proposte, 44 sono state testate per adattarsi a nuove sistemazioni e da lì sono stati selezionati 10 spazi in cui si sono costruiti alloggi temporanei con l'approvazione della popolazione locale.

Questo è uno strumento facilmente adattabile ad altre città per la sua vasta applicazione in altri ambiti di sviluppo e pianificazione urbana, non solo rispetto agli alloggi dei rifugiati. In

questo senso può essere applicato in una vasta gamma di problemi urbani simili<sup>68</sup>.

Il welfare state svedese da sempre rappresenta un modello, tantoché si può parlare di *The Swedish model*, al quale viene dedicato circa il 30 % del PIL. In Svezia il termine “social housing” non viene utilizzato, e viene sostituito dalla parola svedese “allmännyttig”, che letteralmente significa “pubblica utilità” o “a beneficio di tutti”. Le politiche per l'accesso all'ERP in Svezia sono del tipo universalista e si possono dividere in due tipologie: da una parte vi sono le politiche di social housing dedicate principalmente ad assistere le comunità più vulnerabili e dall'altra vi sono le politiche “comprehensive” (comprehensive housing policies), riservate a tutti i cittadini, autoctoni, di classe media, di fasce deboli e migranti. Queste politiche abitative per accedere alle abitazioni sono dirette alla popolazione nel suo complesso senza nessuna distinzione di reddito o altro, per evitare la discriminazione e allo scopo di migliorare e fornire alloggi di buona qualità a tutti. Tuttavia, queste costruzioni non sono attrattive per la classe media svedese, in termini sociali, design abitativo o quartiere, con conseguenze sulla composizione della popolazione che lì va ad abitare. Rispetto ad altri settori gli abitanti degli alloggi pubblici sono in media meno benestanti, con un basso reddito, alto tasso di disoccupazione, persone sole, genitori single e molto spesso immigrati. Infatti, in queste abitazioni che si trovano in zone periferiche, che facevano parte del Million Homes Programme, vivono per di più immigrati. In tal modo si viene a creare una segregazione spaziale ad esito di una marginalità economica e, di conseguenza, dei veri e propri ghetti, come Rinkeby (Stoccolma) o Rosegård (Malmö). Anche altri fattori concorrono a influenzare tale segregazione quali: la discriminazione da parte delle istituzioni, le condizioni strutturali del mercato abitativo, le barriere istituzionali e i network etnici<sup>69</sup>. Nel 2016, il 65,2% della popolazione svedese era proprietario della casa (54,8% con un mutuo, il 29,8% senza mutuo) e il



34,8% era in affitto (il 34% al prezzo di mercato, lo 0,8% a un prezzo inferiore o gratuito)<sup>70</sup>. Questo settore è composto da abitazioni in affitto, di proprietà delle aziende municipalizzate MHC (Municipal Housing Company) organizzate come società per azioni, dove nella maggior parte dei casi il comune è l'unico detentore delle azioni. Le aziende municipalizzate hanno come obiettivo principale quello di garantire la gestione, la costruzione e l'assegnazione degli alloggi, operando secondo l'economia di mercato. Gli investimenti nell'ERP devono essere finanziati dalle entrate provenienti dagli affitti, i quali non hanno particolari vantaggi rispetto al settore privato degli affitti, in quanto il principio del "valore d'uso" si applica ad entrambi i settori. Ciò significa che gli affitti e gli aumenti degli affitti vengono decisi tramite la contrattazione collettiva a livello locale tra inquilini e proprietari<sup>71</sup>. Il modello dell'ERP svedese è cambiato molto negli anni. Attualmente la costruzione di una casa costa mediamente di più che in qualsiasi altro paese dell'Unione europea, soprattutto nelle aree metropolitane. Per tale motivo vi è una crisi nel settore degli alloggi, in particolare per gli immigrati, i giovani e gli anziani. Secondo uno studio condotto dal National board of Housing, "Building and Planning Svezia" per far fronte a questa crisi avrebbe bisogno nei prossimi 10 anni di 710 mila nuove abitazioni. Le politiche che lo Stato sta attuando per far fronte alla carenza abitativa ed alla segregazione spaziale di alcune zone, oltre a consistere nella costruzione di nuove abitazioni, si stanno combinando con politiche nel campo educativo, occupazionale, sanitario o culturale. Una di queste politiche che si sta portando avanti riguarda la segregazione nelle scuole medie e superiori dove i figli della classe medio-alta frequentano le scuole di qualità migliori e i figli dei meno abbienti frequentano le scuole peggiori nella graduatoria.

Secondo il rapporto dell'Housing Europe 2017, la Grecia è uno dei pochissimi Stati membri senza un sistema di social housing distinguendosi per non impegnarsi affatto con le minoranze etniche e con gli immigranti in politiche di edilizia sociale.

L'argomento è stato affrontato per la prima volta solo nel 2014 durante la progettazione della National Social Inclusion Strategy, con l'approvazione da parte della Commissione europea nel 2015 di un quadro comune di principi, priorità e obiettivi per combattere la povertà e l'esclusione sociale a livello nazionale, regionale e locale tramite i fondi FESR<sup>72</sup>. Nonostante ciò, ad oggi non si sono raggiunti tutti gli obiettivi prefissati.

Una buona prassi è quella rappresentata dal progetto ESTIA<sup>73</sup> dell'UNHCR in collaborazione con il governo greco, le autorità locali e le ONG. Si tratta di un programma che ha dato un alloggio urbano e assistenza in denaro a più di 30 mila rifugiati, finanziato dalla Protezione civile dell'Unione europea. Gli alloggi urbani forniscono una convivenza integrata ai rifugiati e ai richiedenti asilo, facilitando l'integrazione e l'accesso ai servizi di base come istruzione e assistenza sanitaria. Inoltre, l'assistenza in denaro ripristina la dignità e dà potere ai rifugiati e ai richiedenti asilo che ora possono scegliere come coprire i loro bisogni quotidiani di base. Pertanto, da una parte si attua una convivenza pacifica di diverse culture e dall'altra si contribuisce all'economia della comunità ospitante attraverso l'affitto di appartamenti e l'acquisto di beni e servizi<sup>74</sup>.

Anche il Portogallo sta affrontando in modo crescente le sfide dell'immigrazione e dell'integrazione, nonostante questo fosse stato un esempio di un paese privo di politiche pubbliche volte a migliorare l'accesso agli alloggi per gli immigrati e le minoranze etniche e basato sulla prevalenza di un mercato privato di alloggi. Difatti, solo recentemente il Portogallo ha adottato una legislazione che proibisce le pratiche discriminatorie per motivi etnici e razziali nell'accesso all'occupazione, all'istruzione, all'alloggio e ai servizi.

Tra le buone prassi a livello europeo possiamo rilevare Housing First Europe<sup>75</sup>, un programma che coinvolge molti paesi europei per risolvere l'homelessness dei soggetti senza fissa dimora. Housing First usa l'abitare come punto di partenza e non di arrivo, è un modello innovativo di intervento nelle politiche sociali

che permette alle persone di vivere nella propria casa come parte di una comunità. In tal modo è possibile migliorare il livello della salute, del benessere e delle reti sociali degli homeless. Questi progetti hanno riportato risultati molto positivi in tutti i paesi in cui si è sviluppato, oltre il 70% delle persone che hanno partecipato nei suddetti progetti sono riuscite a essere autonome e a vivere in una casa. In generale, i risultati mostrano che l'Housing First è generalmente più efficace dei servizi tradizionali staircase<sup>76</sup> per porre fine al problema dell'homelessness tra le persone con disagi multifattoriali, comprese le persone che hanno una lunga esperienza di senza fissa dimora. L'Housing First è più conveniente rispetto ai staircase perché è in grado di generare una riduzione dei costi per i servizi sanitari, psichiatrici, ed il tasso di contatto con il sistema di giustizia penale. Inoltre, affrontando le preoccupazioni etiche e umanitarie sollevate circa l'operatività di alcuni servizi di staircase, Housing First con il sostegno continuo della Commissione europea<sup>77</sup> sta diventando sempre più importante in Europa, in alcuni paesi (Danimarca, Finlandia, Francia e Spagna) esso è ormai parte integrante delle strategie per la riduzione dell'homelessness. Difatti, sulla base del modello Housing First introdotto nella strategia nazionale per porre fine agli homelessness, la Finlandia è l'unico paese Unione europea in cui il problema dei senza dimora è calato del 10% nel 2016, contrariamente alle tendenze generali di crescita in molti paesi europei. Questo è stato possibile da una parte riducendo i posti degli alloggi di emergenza e dall'altra investendo nella costruzione di nuovi appartamenti con contratti di affitto e sostegno sociale per ex senzatetto. Una delle buone pratiche finlandesi è rappresentata dal progetto Väinölä<sup>78</sup> Housing First gestito dall'Esercito della Salvezza con alloggi forniti dalla Y-Foundation<sup>79</sup>, un'organizzazione che sviluppa nuovi alloggi sociali in affitto in Finlandia. Gli alloggi sono in singoli appartamenti, che si trovano in un unico condominio, con servizi di assistenza in loco 24 ore su 24 e 7 giorni alla settimana. L'approccio utilizzato dal team è il Case Management Model, composto da

professionisti, tra cui assistenti sociali, operatori sanitari, volontari ed esperti del mercato del lavoro che aiutano gli utenti a raggiungere l'integrazione sociale attraverso il lavoro retribuito e, se necessario, con il coinvolgimento anche di professionisti esterni. Il programma ha come obiettivo quello di incoraggiare e promuovere l'integrazione sociale nella comunità ospitante dei gruppi più vulnerabili (dove i migranti compongono il 30% della popolazione), attraverso la partecipazione volontaria nella gestione dei servizi (pulizia, giardinaggio, organizzazione di eventi culturali ecc.) per la popolazione che vive nel quartiere. Con gli eventi open house si invitano i vicini per informarli sul progetto di Housing First, descrivendo le priorità: casa, integrazione sociale, salute e benessere. I risultati raccontano un successo del progetto sia nel mantenere l'alloggio che nell'integrazione sociale nella comunità di accoglienza, in particolare nel ristabilire i contatti con la famiglia, i parenti e gli amici.

Un'altra buona prassi in questo senso è quella italiana<sup>80</sup> messa in atto da i "Tetti colorati ONLUS", a Ragusa, gestita dalla Caritas Diocesana, che coinvolge sia adulti locali senza dimora che migranti senzatetto con bisogni complessi di sostegno. Tale progetto è finanziato dalla Diocesi di Ragusa, da donazioni private, dal governo centrale e da finanziamenti dell'Unione europea (FEI). Gli alloggi sono procurati sul libero mercato. Viene fornita anche una sistemazione temporanea di emergenza quando una famiglia non può essere immediatamente ospitata, per poi garantire ai senza dimora la propria casa il prima possibile. Il team è composto da assistenti sociali, educatori, antropologi, mediatori linguistico culturale e volontari. Anche in tal caso viene utilizzato un modello di Intensive Case Management Model che permette di fornire un sostegno flessibile adattandosi alle esigenze specifiche di ciascun utente del progetto. In assenza di un reddito minimo, l'Housing First Ragusa spesso deve pagare l'affitto per i partecipanti. Oltre a trovare le case, il progetto si occupa anche del loro mantenimento e si concentra sull'integrazione nella comunità, sul sostegno sociale e sulla promozione della

fiducia in sé stessi, ricorrendo a un alloggio stabile come una base da cui iniziare a lavorare per raggiungere questi obiettivi. In Italia gli stranieri spesso vengono penalizzati a livello amministrativo nell'accesso a misure di sostegno abitativo a causa di requisiti quali la necessità di provare la residenza<sup>81</sup> per un minimo di anni nel territorio del comune di residenza. Avere una casa in affitto o di proprietà comporta passare attraverso un percorso complicato, in particolar modo per i nuovi arrivati. Le opportunità degli immigrati di lunga residenza e con una situazione socio-economica stabile sono sostanzialmente diverse, difatti questi propendono verso forme di finanziamento per l'acquisto di un'abitazione, piuttosto che verso il mercato precario degli affitti<sup>82</sup>. Come si è detto anche sopra, l'Italia è un paese in cui il 71,9% delle famiglie vive in una casa di proprietà rispetto al 14,8% che è in affitto a tassi di mercato, mentre il 9,6% vive in un'abitazione dove non paga l'affitto. Solo il 3,7% abita in alloggio a canone ridotto, di cui il 75% vive in abitazioni gestite da aziende di edilizia pubblica. Inoltre, ci sono circa sette milioni di case vuote o seconde case<sup>83</sup>. Secondo uno studio sulla condizione abitativa degli immigrati: il 64,7% vive in affitto, l'8,9% abita presso il luogo in cui lavora, il 7,3% alloggia presso parenti o connazionali mentre solo il 19,1% vive in una casa di proprietà<sup>84</sup>.

In Italia<sup>85</sup>, in particolare, le famiglie straniere hanno costi di affitto medi più elevati rispetto alle famiglie autoctone, ma le differenze non sono uniformi.

Rilevante è il ruolo della società civile organizzata. In proposito, vi sono da segnalare alcune buone prassi che si sono sviluppate nel tempo, ad esempio la cooperativa "La casa per gli immigranti" di Verona che accompagna gli immigranti con servizi di orientamento, assistenza, informazione, mediazione, e con forme contrattuali di "futura vendita" che possono portare ad avere la casa in proprietà<sup>86</sup>. Un altro esempio è QuiPadova<sup>87</sup>, un complesso multifunzionale di edifici, che propone una varietà di funzioni e servizi di supporto. Il progetto di Social Housing QuiAbito gestito dalla Cooperativa Sociale Nuovo villaggio

mette a disposizione appartamenti a canone concordato promuovendo la creazione di una comunità sostenibile e favorendo l'incontro tra le culture. Inoltre, attraverso alla Casa a Colori si propone un'accoglienza turistica e sociale, offrendo una risposta inclusiva all'emergenza abitativa.

*Alcune considerazioni sui dati emergenti dalla ricognizione svolta*

Nel nostro studio siamo giunti alla conclusione che le politiche per l'integrazione contengano un punto di debolezza costante: la scarsa importanza della dimensione abitativa e la separazione tra le politiche dell'integrazione e l'intervento abitativo. Non ci sono, a livello dell'Unione, politiche abitative per gli immigrati e le strategie di integrazione e coesione sociale tendono ad ignorare l'accesso alla casa. Le liste di attesa per avere un'abitazione nell'housing sociale sono lunghe. In aggiunta, in tutti gli Stati membri le politiche di integrazione si occupano dei problemi lavorativi, di insegnamento della lingua, di salute e di cittadinanza e non della questione abitativa.

Un'altra delle problematiche che viene in rilievo in tutti i paesi dell'Unione europea è il fatto che al loro arrivo i nuovi arrivati non sempre trovano un sistema di informazione, coordinamento e aiuto che li guidi nel nuovo contesto in cui si inseriscono. La conoscenza personale di amici e parenti spesso è l'unica modalità che permette, nella fase iniziale, di rispondere all'esigenza di trovare una casa. Difatti, anche nel caso in cui gli stranieri partecipano ai bandi per l'assegnazione di alloggi sociali pubblici (arrivando spesso a rappresentare il 50% delle domande), la percentuale di alloggi effettivamente assegnati loro è, quasi sempre, inferiore alla loro incidenza sulla popolazione a livello locale o nazionale. In Italia, come confermato da uno studio,<sup>88</sup> nei piccoli comuni le criticità e le problematiche più comuni per i residenti stranieri sono: la mancanza di corsi di insegnamento della lingua italiana e di educazione civica, la mancanza di mediatori interculturali nelle istituzioni pubbliche, la

manca di un trasporto pubblico adeguato e agevolato, la mancanza di uno sportello immigrazione per fornire informazioni riguardo i diritti e doveri degli immigrati, la mancanza di politiche pubbliche che agevolino la ricerca della casa per gli stranieri, la mancanza di attività culturali multietniche per promuovere la diversità.

Un altro studio<sup>89</sup> ha rilevato che l'edilizia abitativa è una delle maggiori sfide per l'integrazione dei rifugiati, infatti i proprietari di immobili non sono disposti ad affittare ai rifugiati a causa di pregiudizi e stereotipi nei loro confronti.

Il territorio nel senso stretto della parola è una componente importante della questione urbana: il consumo del suolo, l'alto prezzo del terreno e della costruzione edilizia hanno portato a un disagio abitativo (specialmente nelle aree metropolitane) non solo per la classe svantaggiata, ma anche per il resto della popolazione. Per questo servono più politiche di riqualificazione urbana e auto-recupero le quali devono includere interventi di partecipazione e accompagnamento sociale, introducendo una nuova prospettiva che tenga in considerazione il quadro socio-spaziale più ampio in cui la casa e il nucleo abitativo sono compresi.

### *Alcune proposte*

1. Grande attenzione va data alla distribuzione dei nuovi arrivati nei quartieri in cui sono concentrati meno stranieri. A questo fine i nuovi alloggi sociali andrebbero previsti in tutti i quartieri delle città per evitare la concentrazione della popolazione con un background straniero nell'ERP nello stesso quartiere.
2. Poiché nella maggior parte dei paesi sono le municipalità a promuovere in concreto l'ERP, dovrebbe spettare a loro – una volta assicurato un minimo protocollo nazionale – di stabilire gli standard da osservare per la costruzione delle nuove abitazioni sociali, tenendo conto delle questioni relative alla coesione sociale e all'inclusione dei gruppi più vulnerabili. Inoltre, per migliorare l'accesso a un alloggio adeguato, i comuni dovrebbe-

ro finanziare piccole sovvenzioni per gli affitti arretrati e per il deposito iniziale.

3. La creazione di partnership tra le istituzioni locali, nazionali e sovranazionali (con un nesso diretto, molto auspicabile tra singole municipalità e altre forme di governo territoriale infra-nazionale e Commissione europea) dovrebbe essere favorita sin dall'inizio in modo da creare collaborazioni e generare sinergie.

4. Si deve lavorare maggiormente con le comunità ospitanti per sensibilizzare in particolar modo i proprietari delle case verso i migranti. Le autorità locali in collaborazione con associazioni del terzo settore possono fare molto in tal senso.

5. Per combattere l'esclusione abitativa, oltre al programma Housing First, ci si deve muovere su più fronti, con un forte intervento sui mercati immobiliari che a oggi tendono a escludere una parte sempre crescente della popolazione. Ciò è possibile creando strumenti per rendere più "sociale" il patrimonio locativo privato, introducendo forme intermedie di proprietà condivisa o temporanea e creando cooperative abitative e alloggi modulari.

6. Sotto il profilo del diritto dell'immigrazione, andrebbe valorizzata l'acquisizione della proprietà dell'abitazione, in quanto espressiva di una fattiva volontà di inclusione definitiva. Il titolo di proprietà dovrebbe comportare deroghe alla disciplina del mantenimento del diritto al soggiorno (ove ad esempio sia richiesto per il rinnovo del titolo di soggiorno un alloggio idoneo, oppure una soglia di reddito da lavoro, e l'interessato sia in difficoltà nella dimostrazione di possedere uno o entrambi tali requisiti).

7. Almeno là dove l'alloggio costituisce una forma di aiuto emergenziale a tutela dell'integrità fisica e della salute, è opportuno che le legislazioni nazionali siano chiare nell'assicurarne l'accessibilità anche a soggetti privi dell'autorizzazione al soggiorno.

8. L'inserimento in abitazione, accompagnato da misure di sostegno sociale, dovrebbe favorire, mediante opportune norme, un percorso di recupero della legalità del soggiorno per gli stranieri che risiedono di fatto da lungo tempo nel Paese di immigrazione.



Note:

1 A. Tosi, *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?* MIMESIS Milano-Udine 2016.

2 Per più approfondimenti si veda in *Europe's Growing Muslim Population*: <http://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/> , verificato il 20/19/2018.

3 L.Zanfrini, *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Gius. Laterza & Figli, 2016. Bari-Roma.

4 Fondazione ISMU: *Ventitreesimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, FrancoAngeli.

5 Si noti che secondo la stima dei flussi migratori nel 2016 da e verso l'Unione europea: 2,0 milioni sono cittadini di paesi terzi, 1,3 milioni possiedono la cittadinanza di uno Stato membro dell'Unione europea diverso da quello in cui sono immigrati, circa 929 000 sono immigrati in uno Stato membro del quale avevano la cittadinanza (per esempio cittadini che rimpatriano o cittadini nati all'estero) e circa 16 000 sono apolidi. Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/it](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/it).

6 Si noti che i cittadini stranieri legalmente presenti nell'Unione europea-28 il 1° gennaio 2016 hanno superato per la prima volta i 37 milioni con una crescita di 5,1% rispetto al 2015. In Germania (9,2 milioni di stranieri, 11,2% della popolazione), nel Regno Unito (6,1 milioni, 9,2%), in Francia (4,6 milioni, 6,9%) e in Spagna (4,4 milioni, 9,5%). Considerati insieme questi paesi ospitano il 76% della popolazione straniera. La popolazione dell'Unione conta più di 500 milioni di persone, di cui solo il 7,3% è costituito da immigrati non comunitari: la quota di stranieri varia dal 48% in Lussemburgo al 0,6% in Romania e Polonia, in altri paesi come Cipro, Austria, Estonia, Lettonia, Belgio, Irlanda, Malta e Germania la quota supera il 10%. Fondazione ISMU: *Ventitreesimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, FrancoAngeli.

7 Si Noti che dalla Romania e dall'Ucraina provengono quote maggiori di donne, mentre dal Marocco e dalla Polonia percentuali maggiori di uomini a causa della diversa domanda di professioni. Queste nazionalità hanno una massima concentrazione in alcuni paesi e aree metropolitane: i cittadini romeni sono presenti per lo più in Italia, Spagna e Portogallo, mentre altre nazionalità sono presenti in modo più vario sul territorio dell'Unione europea. Altre collettività si sono irradiate a partire da alcuni paesi principali: i cittadini marocchini sono presenti soprattutto in Spagna, Italia, Belgio e Olanda, la comunità polacca è concentrata nel Regno Unito, Irlanda e Paesi Bassi e quella turca per la maggior parte in Germania. La collettività italiana è concentrata nella maggior parte in Germania, Regno Unito, Francia e Spagna. Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics), verificato il 10/12/2018.

8 OECD. *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, 2018 OECD Publishing.

9 Europe 2020 strategy: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en), verificato 10/12/2018.

10 Si noti che le informazioni presi in considerazione secondo Eurostat si riferiscono a migranti di età compresa tra i 20 e i 64 anni e in base al loro paese di nascita in contrapposizione alla loro cittadinanza. Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant\\_integration\\_statistics\\_-\\_housing](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_housing), verificato 10/12/2018.

11 Si noti che dopo la caduta del comunismo nei paesi dell'Europa Centro Orientale (ECO) agli inquilini è stato offerto di acquistare le case in cui vivevano a un prezzo basso.

12 Si noti che i migranti entrati recentemente nel Regno Unito si distinguono dai migranti di lungo soggiorno per quanto riguarda il tipo di alloggio, i quali hanno molte più probabilità di essere affittuari (80%) rispetto alla media dei nati all'estero (41%). In effetti, la proprietà abitativa di coloro che vivono nel Regno Unito da più di 20 anni è molto simile agli autoctoni, con il 70% delle abitazioni di proprietà, il 12% in affitto privato e il 17% in alloggi sociali. The Migration Observatory:

<https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-and-housing-in-the-uk-experiences-and-impacts/#kp1> verificato il, 05-12-2018.

13 C. Daminato, N. Kulic (2013), Disuguaglianze e differenze nell'abitare, (a cura di) in Stranieri e diseguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati. C. Saraceno, N. Sartor, G. Sciortino. Il Mulino Bologna p.175.

14 A. Tosi ( 2016), p.139.

15 Si tratta di affollamento quando il rapporto tra spazi disponibili e abitanti si attesta tra 0,5 e 1 stanza per persona, mentre si raggiunge una situazione di sovraffollamento quando lo spazio disponibile si riduce a meno di 0,5 stanze a persona.

16 A. Tosi, 2016 p.146.

17 Feantsa. Third Overview Of Housing Exclusion In Europe 2018: <https://www.feantsa.org/download/full-report-en1029873431323901915.pdf>.

18 ISTAT 2017.

19 Si noti che ad esempio, a Vienna, i nuovi migranti hanno in media meno della metà dello spazio abitativo (26 m2 rispetto alla media di 74,5 m2) e pagano un terzo in più al metro quadrato (7,80 EUR / m2 contro la media 5,17 EUR / m2) rispetto ai cittadini austriaci.

Comune di Vienna: <https://www.wien.gv.at/menschen/integration/pdf/monitor-2014-kurzfassung.pdf>, verificato 22/12/2018.

20 Second European Union Minorities And Discrimination Survey: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>.

21 Si noti che sono state prese in considerazione 8 regioni italiane: 4 del nord, 2 del centro e 2 del sud. I risultati hanno dimostrato che ben l'80,6% degli annunci discriminatori è stato messo online da privati, mentre il restante 19,4% è stato pubblicato dalle agenzie immobiliari. CIRDI - Centro d'Informazione su Razzismo e Discriminazioni in Italia, 2015: <http://www.cirdi.org/wp->

content/uploads/2014/12/Ricerca-accesso-allalloggio-CIRDI.pdf.

22 Si tenga presente che i confini tra le tipologie non sono sempre chiari e che le tre forme di discriminazione possono sovrapporsi.

23 EUMC - The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2005 in Social Housing And Integration Of Immigrants In The European Union: <http://www.housingeurope.eu/file/140/download>.

24 Eurofound:

<https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/report/2007/quality-of-life-social-policies/housing-and-integration-of-migrants-in-europe>, verificato 22/12/2018.

25 Si noti che i criteri più richiesti per presentare la domanda per partecipare all'edilizia pubblica cambiano tra le regioni, ma in linea di massima sono: il limite di reddito per partecipare; l'assenza di proprietà di alloggi sul territorio nazionale e all'estero; la residenza di cinque o più anni nel Comune dove si presenta la domanda; il regolare permesso di soggiorno per cittadini extra Unione europea; l'assenza di precedenti assegnazioni di case popolari; l'assenza di occupazioni abusive; il non essere stati condannati per il reato di "Invasione di terreni o edifici".

26 ENAR - The European Network Against Racism 2006, in Social Housing And Integration Of Immigrants In The European Union: <http://www.housingeurope.eu/file/140/download>.

27 Si noti che secondo una Commissione Parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, le proiezioni dell'ultimo rilevamento sul bisogno di case sociali evidenziano che presso i Comuni italiani giacciono circa 650.000 domande di assegnazione di alloggi con le seguenti caratteristiche: 49,8% sono persone o famiglie a basso reddito; 45,6% sono immigrati (comunitari 8,2% extracomunitari 37,3%); 9,8% sono giovani; 14,6% sono anziani; 12,2% sono famiglie con disagio abitativo (sovraffollamento, abitazione impropria, antigienica e con barriere architettoniche).

Camera Dei Deputati: [https://www.labparlamento.it/wp-content/uploads/2018/02/Documento-finale\\_Inchiesta-periferie.pdf](https://www.labparlamento.it/wp-content/uploads/2018/02/Documento-finale_Inchiesta-periferie.pdf).

28 E. Di Pasquale, A. Stuppini, C. Tronchin, 2017: <https://www.lavoce.info/archives/49269/immigrati-case-popolari-numeri-miti/> 25-10-18.

29 A. Tosi 2016.

30 A. Tosi, 2016.

31 Commissione Europea. Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0377>.

32 A. Tosi 2016, p.46.

33 S. Fissi, E. Gori (2013), Politiche e performance del social housing. Il caso italiano. Maggiori Editore. Dogana (Repubblica di San Marino).

34 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>.

35 S. Fissi, E. Gori, 2013.

36 Commissione Europea. Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi.

37 The State Of Housing In The Eu 2017: <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>.

38 Si noti che tra il 2011 e il 2015 sono stati erogati circa 6 miliardi di euro in prestiti per la costruzione di alloggi sociali, recentemente sono stati erogati vari prestiti: un prestito di 200 milioni di euro a favore della Dutch Portaal Housing Corporation per ristrutturazioni energeticamente efficienti, un prestito di 120 milioni di euro alla Germania per la costruzione di alloggi per rifugiati, un prestito di 1 miliardo di sterline alla Housing Finance Corporation nel Regno Unito per costruire 20 mila nuove case nel quadro del programma Affordable Housing Finance. Inoltre, la BEI ha recentemente iniziato a investire in altri paesi dell'Unione, come Malta, Polonia, Spagna, Portogallo e Irlanda.

39 FEIS: <http://www.eib.org/en/efsi/efsi-projects/index?se=7>.

40 The State Of Housing In The EU 2017.

41 Urban Agenda: <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda-eu/what-urban-agenda>.

42 M. Villa, (2018). Le città globali e la sfida dell'integrazione (a cura di), Ledizioni LediPublishing, Milano.

43 A. Tosi 2016. P.49-50.

44 Si noti che una delle iniziative per il 2018 del governo francese è stata quella di riconvertire 52 alberghi della catena F1 in tutta la Francia in centri di soggiorno per i senzatetto, rifugiati, migranti regolarizzati e donne sole con figli. Questi alberghi serviranno come alloggi temporanei solo per l'emergenza-freddo. Gli ex hotel riconvertiti sono attrezzati con letti, una tv, un frigorifero, una mini-cucina e un forno microonde. Per lo Stato francese tutto il progetto in totale costerà intorno ai 260 milioni di euro, pagando solo 19,55 euro al giorno, meno di 600 euro al mese. EURONEWS:<https://it.euronews.com/2018/11/01/francia-hotel-diventano-alloggi-invernali-per-senzatetto-formule-1-accoglienza-migranti>, verificato 29/11/2018.

Questi finanziamenti sono un mix di fondi pubblici e privati: il denaro pubblico proviene da un programma di prestiti noto come Prêts Locatifs Aïdés d'Intégration (PLAI), che fornisce finanziamenti per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione alloggi sociali insieme a programmi di accompagnamento sociale finalizzati all'integrazione di coloro che vivono in difficoltà e hanno bisogno di sostegno.

45 A. Tosi 2016, p.51.

46 V. Busch-Geertsema, I.Sahlin 2007, p.84 in A. Tosi 2016, p.62.

47 Si noti che, si tratta di proprietari che affittano o subaffittano un alloggio a prezzi esorbitanti in quartieri periferici e in condizioni non a norma (piccoli, vecchi, insicuri, sovraffollate e senza servizi sanitari adeguati) a categorie più "deboli", anziani a basso reddito, giovani, e soprattutto a stranieri non-Unione europea. Rivista il Mulino:

[https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS\\_ITEM:1012](https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:1012), verificato 29/11/2018.

48 M. Lotto, *Abitare nella crisi. Le occupazioni abitative dei migranti Mondì Migranti*, 1/2017. DOI: 10.3280/MM2017-001010

49 FEANTSA, Second Overview Of Housing Exclusion In Europe 2017: [https://www.feantsa.org/download/gb\\_housing-exclusion-report\\_complete\\_20178613899107250251219.pdf](https://www.feantsa.org/download/gb_housing-exclusion-report_complete_20178613899107250251219.pdf)

50 A. Tosi, 2016 p.153

51 Per più approfondimenti vedi. F. S. Caruso, "Dal ghetto agli alberghi diffusi: l'inserimento abitativo dei braccianti stagionali nei contesti rurali dell'Europa meridionale". *Sociologia urbana e rurale* n. 116, 2018: 78-92. doi: 10.3280/SUR2018-116006

52 Si noti che con il termine "migrante", possono essere richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari dello status di protezione sussidiaria, persone il cui permesso di soggiorno è scaduto, persone in attesa di essere rimpatriate nel loro paese di origine, cittadini membri dell'Unione europea che esercitano il loro diritto alla libera circolazione.

53 Per più approfondimenti vedi: ISTAT: <https://www.istat.it/it/archivio/175984>.

54 FEANTSA, An Overview Of Housing Exclusion In Europe 2015: [https://www.feantsa.org/download/fap\\_eu\\_gb286105767814\\_2834491.pdf](https://www.feantsa.org/download/fap_eu_gb286105767814_2834491.pdf).

55 El Pais, Los migrantes tendrán sanidad desde el primer día sin necesidad de padrón: [https://elpais.com/politica/2018/07/16/actualidad/1531764444\\_944908.html](https://elpais.com/politica/2018/07/16/actualidad/1531764444_944908.html), verificato il 15/11/2018.

56 Metropoliz: <https://www.spacemetropoliz.com/> verificato il 20/10/2018

57 Open Migration: <http://openmigration.org/analisi/roma-meticcia-metropoliz-e-il-museo-dellaltro-e-dellaltrove/> , verificato 20/10/2018.

58 La Repubblica:

[https://roma.repubblica.it/cronaca/2018/07/05/news/roma\\_maam\\_risarcimento\\_record\\_il\\_viminale\\_deve\\_27\\_9\\_milioni-200914930/](https://roma.repubblica.it/cronaca/2018/07/05/news/roma_maam_risarcimento_record_il_viminale_deve_27_9_milioni-200914930/) , verificato il 20/10/2017.

59 R. Galdini, Emergenza abitativa e pratiche informali. Il caso di Roma, *Sociologia urbana e rurale* n. 112, 2017. doi: 10.3280/SUR2017-112003

60 Si noti che nel 2015 vivevano 409 mila persone con un reddito maggiore del tetto massimo del 34.299 mila euro. L'affitto mensile iniziale concordato di 710 euro è molto inferiore all'affitto a prezzi di mercato, esistono anche sussidi per l'affitto a base del percentuale del reddito che paga per la casa. Circa il 75% delle case in affitto nel paese sono di proprietà di corporazioni private senza scopo di lucro. Government Of The Netherlands: <https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing>.

61 M. Elsinga, F. Wassenberg, Social Housing in the Netherland, in K. Scanlon, C. Whitehead, M. F. Arrigoitia, Social housing in Europe. Wiley Blackwell, 2014. p.25-43.

62 Si noti che Startblok offre 565 unità abitative composte da 463 monolocali e 102 camere in appartamenti condivisi per giovani da 18 a 28 anni. La metà degli inquilini è olandese, compresi studenti e altre persone senza le risorse necessarie per pagare gli alti affitti di Amsterdam. Startblok Riekerhaven: <https://startblokkriekhaven.nl/en/> verificato, 10/11/2018.

63 Si noti che ad esempio, "conoscere l'Eritrea" è stato un evento organizzato e finanziato dalla stessa comunità eritrea che vive nel quartiere per celebrare Hoyer, l'anno nuovo eritreo, in cui il Consiglio Locale ha dato il permesso di

accendere un gigantesco falò. Il grande successo che ha suscitato nel breve termine il progetto ha fatto sì che sia stato pianificato di costruire altri cinque progetti simili nei Paesi Bassi. Housing Futures: <https://housing-futures.org/2018/01/15/social-housing-in-amsterdam-is-helping-to-solve-the-urban-refugee-crisis/>, verificato il 08/12/2018.

64 The Migration Observatory:

<https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-and-housing-in-the-uk-experiences-and-impacts/#kp1>

65 The State Of Housing In The EU 2017, p.102.

66 The State Of Housing In The EU 2017, p.68.

67 Destatis: <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/IncomeConsumptionLivingConditions/Housing/Tables/PopulationMigStatusSizeDwellingGrossRent.html>, verificato 22/12/2018.

68 Urbact: <http://urbact.eu/finding-places>, verificato 22/12/2018.

69 V. Riniolo, Uno studio di caso europeo: immigrazione e politiche abitative in Svezia (2013), 2, Quaderni ISMU, p. 89-100.

70 Feantsa, 2018.

71 H. Lind, Social Housing in Sweden, in K. Scanlon, C. Whitehead, M. F. Arrigoitia, Social housing in Europe. Wiley Blackwell, 2014. p.91-105.

72 The State Of Housing In The EU 2017, p.70.

73 Emergency Support to Integration and Accommodation (ESTIA): <https://estia.unhcr.gr/en/home/>, verificato 15/12/2018.

74 Per più approfondimenti si vedi: Foundation For European Progressive Studies. Newcomer integration in Europe: Best practices and innovations since 2015, Brussels. <https://www.feps-europe.eu/component/attachments/attachments.html?task=attachment&id=229>.

75 Per più approfondimenti si vedi: Housing First Europe: <https://housingfirst-europe.eu/>.

76 Si noti che il modello di staircase viene usato in Europa per descrivere sistemi di housing in cui "l'alloggio" di un individuo (homeless) diventa gradualmente più "normale". Significa accompagnare gli homeless attraverso una serie di servizi residenziali in più fasi, strutturato attorno a un modello di abitazione in cui gli utenti dimostrano il loro impegno di spostarsi da un livello di alloggio a un altro, come parte del processo di reinserimento agendo in conformità con gli obiettivi congiuntamente stabiliti. CRISIS: [https://www.crisis.org.uk/media/20498/staircases\\_elevators\\_nd\\_cycles\\_of\\_hange\\_es2010.pdf](https://www.crisis.org.uk/media/20498/staircases_elevators_nd_cycles_of_hange_es2010.pdf), verificato 05/12/2018.

77 Commissione Europea: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9770&langId=en>.

78 A Home of Your Own Housing First and ending homelessness in Finland: [https://ysaatio.fi/assets/files/2018/01/A\\_Home\\_of\\_Your\\_Own\\_lowres\\_spreads.pdf](https://ysaatio.fi/assets/files/2018/01/A_Home_of_Your_Own_lowres_spreads.pdf), verificato il 05/12/2018.

79 Y-Foundation: <https://ysaatio.fi/en/y-foundation>. Per più approfondimenti si veda anche:

[https://ysaatio.fi/assets/files/2018/01/A\\_Home\\_of\\_Your\\_Own\\_lowres\\_spreads.pdf](https://ysaatio.fi/assets/files/2018/01/A_Home_of_Your_Own_lowres_spreads.pdf) verificato, 05-12-2018.

80 Si noti che Housing First Italia, conta 54 membri distribuiti su 10 regioni italiane. 35 organizzazioni hanno implementato progetti nel corso del 2015, con 556 persone accolte tra questi 55% Italiani e il 45 % stranieri con un'età media di 51 anni. Alcuni dei progetti avviati finora con finanziamenti pubblici, privati e fondi europei: Tetti colorati - Ragusa; Casa Rahab – Agrigento; Km 354 – Trento; Rolling Stones – Bergamo; Tutti A Casa – Bologna.

81 Si noti che sul tema della residenza si è espressa anche la Corte Costituzionale, con sentenza n. 106 del 24 maggio 2018 e, precedentemente, con la sentenza numero 168 del 2014 sulla legge della regione Valle D'Aosta. La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della regione Liguria n. 13/2017 nella parte in cui, modificando la precedente l.r. n. 10/2004, richiedeva (articolo 5, comma 1, lettera a), per i soli cittadini provenienti da paesi terzi, il requisito della residenza decennale sul territorio nazionale ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Nell'affrontare la questione, la Corte costituzionale sottolinea come la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, che riconosce lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedono regolarmente in uno Stato membro da almeno 5 anni, prevede poi che i soggiornanti di lungo periodo siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano per il godimento dei servizi e delle prestazioni sociali, tra i quali rientra l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. Integrazione Migranti:<http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/Illegittimo-chiedere-ai-cittadini-stranieri-la-residenza-decennale-in-Italia-per-accedere-alle-case-popolari.aspx>.

82 Dossier Statistico Immigrazione 2017, p.221.

83 The State Of Housing In The EU 2017, p.76.

84 Report Scenari Immobiliari 2012:  
[http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti-e-ricerche/IMM\\_Osservatorio%20Nazionale\\_Immigrati\\_e\\_Casa\\_2012.pdf](http://www.integrazionemigranti.gov.it/Documenti-e-ricerche/IMM_Osservatorio%20Nazionale_Immigrati_e_Casa_2012.pdf), verificato 20/10/2018.

85 C. Daminato, N. Kulic p.179.

86 La casa per gli immigrati: <http://www.lacasapergliimmigrati.it/>, verificato 12/12/2018.

87 Qui Padova: <http://quipadova.com/>, verificato 12/12/2018.

88 M. Balbo (2015). Migrazioni e Piccoli comuni (a cura di). Franco Angeli

89 Foundation For European Progressive Studies. Newcomer integration in Europe: Best practices and innovations since 2015, Brussels.

## Istruzione e formazione

Francesca Rivabene

*Lo studio metterà a confronto i sistemi scolastici dei diversi paesi (alla ricerca di buone pratiche integrative ed educative), analizzando la loro capacità di accogliere e sostenere la formazione di studenti stranieri attraverso adeguate politiche di accompagnamento nello studio, con particolare attenzione alle problematiche e agli esiti delle differenti strategie adottate.*

### Introduzione

È un dato ormai consolidato che gli studenti di origine migratoria siano parte integrante della popolazione scolastica, nazionale ed europea, rendendo di fatto il sistema della scuola sempre più multietnico e multiculturale. La gestione e la presenza di “alunni stranieri” nelle scuole è infatti uno dei frutti principali dei moderni movimenti migratori<sup>1</sup>. L'istruzione ha perciò un ruolo di primaria importanza per l'inclusione degli stranieri all'interno di ciascun paese: le misure scolastiche in favore dei bambini e ragazzi immigrati, oggetto del presente capitolo, sono diventate parte integrante della politica dell'Unione europea in materia di immigrazione, in quanto il sistema scolastico è riconosciuto come luogo di integrazione.

Ogni studio o ricerca effettuati in questo campo ha evidenziato che, al di là di ogni politica riguardante i flussi migratori, l'apprendimento della lingua del paese ospitante è il primo strumento in grado di favorire l'integrazione, dal momento che l'inadeguata conoscenza della lingua comporta restrizioni nell'espressione dei bisogni, nell'accesso alle informazioni e nella fruizione dei servizi. Tuttavia, ad oggi in Europa vi sono evidenti difficoltà nel processo di scolarizzazione dei minori stranieri. Le problematiche relative alla partecipazione nelle scuole di alunni provenienti da paesi e



orizzonti culturali “altri” sono questioni comuni ai paesi europei. Analizzare la presenza e i diversi percorsi previsti nei differenti ordinamenti scolastici europei è quindi fondamentale per comprendere i progressi compiuti, individuare carenze e ostacoli, costruire buone pratiche che aumentino il successo scolastico, la migliore crescita/formazione del soggetto, fino ad una piena e costruttiva partecipazione alla vita del paese ospitante.

La scuola non solo ha la necessità di comprendere a fondo gli effetti del processo migratorio ma anche il dovere di dare risposte adeguate e tempestive in termini organizzativi e gestionali<sup>2</sup>.

A partire dall'analisi di differenti ricerche prodotte negli ultimi anni sul tema dell'educazione da diverse Agenzie (EACEA, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency e la sua piattaforma Eurydice, che da tempo promuove politiche e misure specifiche a sostegno dei bambini e dei giovani provenienti da contesti migratori) e del Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini dei paesi terzi (lanciato dalla Commissione europea il 7 giugno 2016), come anche delle “Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri”, elaborate dal MIUR nel 2014, il presente studio metterà a confronto i sistemi scolastici dei diversi paesi, per provare a valutarne la capacità di accogliere e di sostenere nel corso dell'istruzione e formazione gli allievi di nazionalità straniera.

Aspetto importante della ricerca sarà l'analisi delle diverse politiche scolastico-educative nei confronti degli allievi stranieri in differenti situazioni “migratorie” (allievi in posizione “irregolare”; richiedenti asilo, minori arrivati a seguito di ricongiungimento familiare; situazione delle seconde generazioni), provando a valutare l'efficacia delle scelte pratiche promosse ed effettivamente attuate nel campo dell'inserimento degli alunni stranieri nelle classi attraverso il sostegno linguistico, la valutazione dell'apprendimento pregresso, il supporto alle scuole per il raggiungimento di buoni risultati, i diversi provvedimenti di ordine generale volti a promuovere l'equità, l'istruzione inclusiva, l'educazione e il dialogo interculturale<sup>3</sup>,

la formazione del personale scolastico, il servizio di trasporto scolastico e la creazione di borse di studio.

Si cercherà quindi di evidenziare problemi ed esiti di differenti strategie (politiche di inserimento scolastico, disseminazione e/o concentrazione degli alunni, dispersione scolastica, tassi di successo/insuccesso scolastico), alla ricerca di buone pratiche integrative ed educative.

### *Il diritto all'istruzione*

Il diritto all'istruzione, in quanto elemento che consente l'effettiva attuazione dei diritti fondamentali della persona umana, deve essere garantito a tutti, senza alcuna distinzione. L'istruzione è infatti un fattore necessario per conoscere e accedere ai diritti di salute, di sicurezza, di informazione, diritti politici e associativi e di lavoro<sup>4</sup>; per esprimere le proprie potenzialità, per aspirare a rendimenti individuali più elevati e per ridurre i condizionamenti che le origini sociali e il luogo di nascita esercitano sulla storia di un individuo.

L'universalità del diritto all'istruzione è espressa attraverso una serie di strumenti giuridici internazionali, tra cui, utile menzionare, l'articolo 26 della Dichiarazione universale dei Diritti umani<sup>5</sup>, l'articolo 28 della Convenzione internazionale sui Diritti dell'infanzia<sup>6</sup> e l'articolo 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i quali affermano il pari diritto di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria e alla formazione professionale<sup>7</sup>.

Questo approccio universalista lo si riscontra anche all'interno dei diversi ordinamenti dei paesi europei, che estendono il diritto all'istruzione a tutti i bambini in età di obbligo scolastico, indipendentemente dal loro status di immigrazione: la stessa Convenzione europea dei diritti dell'uomo (testo ratificato da tutti i paesi membri del Consiglio d'Europa) afferma che "Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno"<sup>8</sup>.

Avendo come riferimento l'articolo 34 della Costituzione italiana<sup>9</sup>, l'ordinamento italiano, a partire dal decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, prevede che "I minori stra-

nieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani"<sup>10</sup>.

Pertanto, a prescindere da un arrivo sul suolo italiano, sia esso regolare o clandestino, il diritto all'istruzione scolastica è il punto di partenza dell'ordinamento italiano da cui derivano tutti i successivi passi e decretazioni, e per questo non può non essere preso in considerazione. La condizione economica o sociale non deve predeterminare il percorso scolastico, pena la rinuncia a uno dei fondamentali compiti della scuola in una società democratica.

Ogni minore (senza distinzioni circa la sua nazionalità, o lo "status" personale o familiare) deve perciò essere inserito rapidamente all'interno di un percorso scolastico, per garantire il suo diritto all'istruzione (che, per altro verso, si va quindi a legare a un "dovere" dello Stato stesso a istruire tutti coloro che si trovano all'interno del proprio territorio).

Da questo diritto devono quindi prendere le mosse tutte le successive azioni dello Stato per favorire a ogni minore un percorso educativo di crescita, che sia al massimo inclusivo e promuova di seguito la migliore integrazione.

In Germania, l'articolo 7 della Legge fondamentale della Repubblica affronta il tema dell'istruzione scolastica, ma non lo evidenzia come diritto universale allo studio, limitandosi a trattare diversi aspetti circa l'organizzazione strutturale scolastica e la possibilità di veder garantito il diritto alla costituzione di scuola private a alle modalità di espletamento dell'insegnamento religioso.

### *Inclusione sociale*

Il concetto di inclusione sociale è uno degli obiettivi strategici europei citati nel Memorandum del Consiglio europeo di Lisbona del 2000 come una delle condizioni per raggiungere l'informazione e la formazione permanente degli individui;

viene così posto l'accento sulla necessità della piena partecipazione di tutti al potere economico, politico e sociale nella società<sup>11</sup>, quale condizione essenziale per lo sviluppo di ogni paese.

L'individuo socialmente incluso è colui che, nell'adattarsi al contesto, accompagna questo processo a una corrispondente crescita di autonomia ed assunzione di responsabilità<sup>12</sup>.

### *L'educazione interculturale*

Attraverso la promozione delle capacità di convivenza costruttiva si può far convivere una società dal tessuto multiforme. Ciò comporta, oltre all'accettazione e il rispetto del diverso, il riconoscimento della sua identità culturale, nella quotidiana ricerca di dialogo, comprensione e collaborazione, in una prospettiva di reciproco arricchimento.

L'educazione interculturale non è una disciplina aggiuntiva, ma una dimensione trasversale che rifiuta sia la logica dell'assimilazione, sia la costruzione ed il rafforzamento di comunità etniche chiuse. Inoltre favorisce e promuove l'eterogeneità delle cittadinanze nella composizione delle classi, piuttosto che formare classi omogenee per provenienza culturale, nell'ottica di un sistema formativo integrato.

### *Politiche di inserimento scolastico dei minori stranieri*

La questione del diritto all'istruzione va a scontrarsi però con dei paletti burocratici che è necessario superare affinché si costruiscano percorsi inclusivi e positivi.

Un dato particolarmente problematico è come assicurare l'inserimento effettivo nella scuola.

Il termine "alunno straniero" non ha un valore univoco, ma assume tratti diversificati nei differenti Paesi europei.

Nelle strategie educative europee e nelle analisi che ne direzionano l'azione, a testimonianza dell'accresciuta mobilità interetnica, oggi sono in atto significativi cambiamenti, il cui tratto comune comincia ad interessare proprio la sostituzione del criterio di nazionalità con terminologie e riferi-

menti analitici più significativi, riguardo in particolare l'appartenenza culturale<sup>13</sup>, (Portogallo e Grecia) o in base al criterio della lingua materna (Svezia, Finlandia, Estonia e Cipro).

Il Portogallo, ad esempio, presenta un "sistema "misto", con categorie di rilevamento che tengono conto sia del gruppo culturale di appartenenza (gli emigrati di ritorno) sia delle nazionalità degli alunni "non portoghesi"<sup>14</sup>.

Nonostante ciò, l'individuazione degli alunni stranieri tramite il criterio della diversa nazionalità continua ad essere il più seguito (Italia, Spagna, Irlanda, Repubblica Ceca, Lussemburgo, Malta, Polonia, Slovacchia, Ungheria, Danimarca, Slovenia, Lettonia e Lituania)<sup>15</sup>.

Il 7 giugno 2016 la Commissione europea ha lanciato un "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini dei paesi terzi" con una forte componente educativa, per sottolineare l'assoluta necessità di integrare i numerosi giovani provenienti da contesti migratori o rifugiati in Europa, allo scopo di prevenire un rendimento scolastico insufficiente, di combattere l'esclusione<sup>16</sup>.

Secondo le ricerche della piattaforma Eurydice, nei sistemi scolastici europei sono previste misure di supporto per i bambini immigrati corrispondenti a due modelli principali<sup>17</sup>: un modello integrato e un modello separato. Modello integrato: i bambini immigrati sono inseriti in classi ordinarie composte da alunni della loro stessa età (o, a seconda dei casi, di età inferiore), dove seguono i metodi e i contenuti curricolari previsti per gli alunni originari del luogo.

Le misure di supporto, principalmente di natura linguistica, vengono applicate su base individuale per ogni alunno all'interno del normale orario scolastico. Può essere previsto talvolta, in aggiunta all'offerta ordinaria, anche un insegnamento extra al di fuori dell'orario scolastico (ma sempre all'interno delle strutture scolastiche), sotto la responsabilità delle autorità educative del Paese ospitante.<sup>18</sup>Modello separato: con accordi transitori, per

un periodo di tempo limitato, i bambini immigrati sono inseriti in gruppi separati dagli altri bambini in modo da adattare l'insegnamento ai loro bisogni. Alcune lezioni, tuttavia, vengono seguite insieme agli altri alunni; approntando misure a lungo termine, si costituiscono classi speciali all'interno della scuola per uno o più anni scolastici, spesso raggruppando i bambini immigrati in base alle loro competenze nella lingua di insegnamento. In generale, i due modelli principali per l'offerta di sostegno agli alunni stranieri non si escludono l'un l'altro, ma spesso si trovano a coesistere in uno stesso Paese.

Nel modello integrato, le autorità educative danno la priorità all'inserimento immediato dei bambini immigrati nella classe ordinaria corrispondente, insieme agli altri alunni della loro età. È anche possibile, tuttavia, inserire gli alunni nella classe inferiore a quella indicata per la loro età, sulla base di una valutazione iniziale delle loro conoscenze linguistiche e del loro rendimento generale a scuola.

In questo contesto, durante il normale orario scolastico si possono pianificare misure di sostegno, che comportano il ritiro di questi alunni dalle lezioni ordinarie per differenti attività didattiche destinate all'apprendimento/rafforzamento della lingua di insegnamento.

In molti casi il modello integrato coesiste con il modello separato transitorio. Qui, vengono organizzate regolarmente classi transitorie per gli alunni appena arrivati nel Paese ospitante, per un periodo variabile (generalmente non superiore ad un anno), con lo scopo di offrire un'assistenza focalizzata sui bisogni speciali (e particolarmente sui bisogni linguistici) e di facilitare la graduale integrazione nel sistema scolastico ospitante<sup>19</sup>.

Le misure di sostegno fornite dai diversi sistemi educativi europei possono essere ricondotte a tre categorie:

— misure di sostegno tese a compensare le lacune linguistiche degli alunni stranieri la cui lingua non è quella di insegnamento. Se i bambini stranieri non sono in grado di seguire le lezioni

nella lingua di insegnamento utilizzata nella scuola, bisogna prevedere un sostegno linguistico specifico adeguato, basato sul metodo dell'immersione linguistica, per cui gli alunni sono esposti direttamente alla lingua del Paese ospitante e ricevono un insegnamento intensivo durante il normale orario scolastico, individualmente o in piccoli gruppi. È possibile, talvolta, un insegnamento bilingue, che viene offerto in parte nella lingua di insegnamento e in parte nella lingua originaria degli alunni;

— misure di sostegno tese a rispondere alle necessità linguistiche degli alunni stranieri attraverso determinate aree del curriculum del livello di istruzione al quale sono iscritti. In questo quadro, è possibile che siano apportate delle modifiche al contenuto e ai metodi didattici del curriculum ordinario, organizzati corsi di sostegno e con valutazioni diverse dagli altri alunni;

— riduzione delle dimensioni numeriche delle classi in modo da permettere un migliore rapporto alunno/insegnante<sup>20</sup>.

Per quanto concerne l'Italia, i dati elaborati dal MIUR, aggiornati al 31/08/2017 e pubblicati nel marzo 2018<sup>21</sup>, rilevano la presenza di 826 mila allievi stranieri sul suolo italiano, che rappresentano il 9,4% della popolazione scolastica complessiva; di questi, il 61% è rappresentato da bambini nati in Italia.

Nell'ultimo decennio si è riscontrato un aumento esponenziale di presenza di alunni stranieri nelle classi (rispetto all'anno scolastico precedente, troviamo un aumento di 11mila), correlato ad una contestuale diminuzione della percentuale di quelli di cittadinanza italiana, che, nell'ultimo quinquennio, risultano diminuite di quasi 241 mila unità. Come ben evidenziano questi dati, gli studenti con cittadinanza non italiana sono attualmente il fattore dinamico del sistema scolastico italiano, fattore che contribuisce con la sua crescita a contenere la flessione della popolazione scolastica complessiva, flessione derivante dal costante calo degli studenti italiani<sup>22</sup>, in primis per i bassi tassi di natalità che l'Italia registra.

Secondo le stime dell'Eurostat, infatti, nel 2017 nell'Unione europea sono nati 5 milioni di bambini, quasi 90.000 in meno

rispetto all'anno precedente. Tra gli Stati membri, i più alti tassi di natalità sono stati registrati in Irlanda (12,9 per 1000 abitanti), Svezia (11,5 ‰), Francia (11,4 ‰), mentre i più bassi sono stati registrati negli Stati del sud dell'Unione: Italia (7,6 ‰), Grecia (8,2 ‰), Portogallo e Spagna (entrambi 8,4 ‰), Croazia (8,9 ‰) e Bulgaria (9,0 ‰). A livello europeo, il tasso di natalità è stato di 9,9 per 1000 abitanti<sup>23</sup>.

Volendo prendere in considerazione le indicazioni circa buone pratiche di inclusione, per quanto concerne l'Italia il punto di partenza è senza dubbio la CM 2/2010<sup>24</sup>, che fissa criteri organizzativi di distribuzione degli alunni stranieri, con lo scopo di evitarne l'eccessiva concentrazione in alcuni ambiti scolastici o in alcune classi dei singoli istituti. Tale circolare stabilisce che il numero degli alunni non cittadini italiani (e che non siano in possesso di buona conoscenza della lingua italiana) non deve di norma superare il 30% degli iscritti in ciascuna classe e scuola.

La circolare demanda inoltre ai singoli Uffici scolastici regionali, attraverso la promozione di accordi a livello locale e intese tra scuola ed Enti locali, il ruolo di "facilitatore" di tale politica di equilibrio. Il punto centrale della circolare è la conoscenza e padronanza della lingua italiana, vista, a ragione, come veicolo fondamentale di integrazione ed inclusione. Sono previste deroghe a tale soglia del 30% per gli alunni di cittadinanza non italiana nati in Italia. Nonostante tale soglia indicata, le scuole non possono comunque rifiutarsi di accettare la domanda d'iscrizione di un minore straniero in ragione del superamento di una determinata percentuale di iscritti di cittadinanza non italiana<sup>25</sup>, in quanto prevale sempre, il diritto del minore all'istruzione.

Tali indicazioni, all'inizio di ogni anno scolastico, vengono puntualmente richiamate dal MIUR, attraverso proprie circolari in occasione delle iscrizioni al primo anno di scuola.

Dal punto di vista invece della distribuzione nelle diverse regioni italiane di alunni stranieri, appare chiaramente che essa è



legata sia alle scelte storiche delle diverse comunità straniere in Italia, sia alla situazione legata al mercato del lavoro: i rapporti annuali evidenziano come la distribuzione degli studenti con cittadinanza non italiana rifletta in proporzione il maggiore insediamento dei nuclei familiari di immigrati nei contesti locali/regionali che risultano essere caratterizzati da condizioni di mercato del lavoro più favorevoli<sup>26</sup>.

A livello regionale, le scuole che superano la soglia del 30% di alunni con cittadinanza non italiana si trovano infatti in Lombardia, tra le regioni italiane maggiormente produttive, con 849 unità scolastiche, pari al 10,8% delle scuole totali; a seguire l'Emilia Romagna e il Veneto. Si rileva, invece, una incidenza degli studenti stranieri ovunque inferiore alla media nazionale, nell'ambito delle regioni meridionali poichè offrono certamente minori possibilità lavorative per i nuclei familiari.

A differenza dell'Italia, il sistema scolastico tedesco non è un sistema uniforme, ma è fortemente determinato dalla struttura federalista dello Stato, che comunque prevede percorsi formativi strutturati e divisi in categorie ben precise, e caratterizzati da una certa rigidità. Nel rispetto di principi e norme legislative comuni generali, i diversi Länder hanno infatti la facoltà di stabilire il proprio sistema educativo e d'istruzione<sup>27</sup>.

Un aspetto significativo dell'evoluzione della presenza di studenti stranieri nelle scuole è rappresentato dalla continua crescita delle seconde generazioni, ossia di coloro che non hanno la cittadinanza, ma sono comunque nati e cresciuti all'interno del Paese. Se prendiamo in considerazione la realtà di quest'ultimi e quella di coloro che vi sono giunti da grandi (i cosiddetti "neoarrivati") vediamo che questi due gruppi presentano caratteristiche differenti e problematicità proprie. Il problema principale per i nati nel Paese è senza dubbio quello di assicurare loro piena integrazione, nel percorso formativo e, in maniera più completa, all'interno del tessuto sociale del Paese. Per gli alunni e gli studenti neoarrivati, ossia iscritti per la prima volta nel sistema scolastico nell'ultimo anno, il nodo

principale è l'apprendimento della lingua, senza il quale è facile prevedere che il loro cammino scolastico possa avere molti ostacoli o, nel peggiore dei casi, interrompersi.

Un'altra situazione particolare è rappresentata dalla categoria dei minori non accompagnati in quanto giunti nel Paese ospitante senza genitori o figure adulte legalmente responsabili nei loro confronti. Nonostante privi di assistenza e rappresentanza, sono soggetti all'obbligo scolastico e devono essere iscritti, con riserva se in possesso di documentazione irregolare o incompleta.

Si tratta comunque di persone per le quali è fondamentale che siano inserite stabilmente in un contesto scolastico e sostenute fortemente nel percorso scolastico, dato che a causa di probabili esperienze pregresse di privazione e di abbandono, è facile che mostrino competenze di base molto limitate non solo nella lingua del Paese ospitante ma anche nella loro lingua d'origine, motivo per cui si dovrà operare con strumenti didattici compensativi e personalizzati. Ancor più nuovo è il fenomeno dei richiedenti asilo. Questi studenti, che entrano per la prima volta nel sistema scolastico in corso d'anno, hanno caratteristiche e bisogni totalmente differenti rispetto, ad esempio, alla categoria della seconda generazione. All'interno di questi, particolari necessità devono essere considerate per la fascia 16-18 anni, in quanto solo alcuni hanno competenze linguistiche di base, mentre la gran parte è totalmente analfabeta anche nella lingua materna, conoscendo solamente i dialetti locali. Tutto questo senza prendere in considerazione l'incidenza sull'apprendimento e sulla personalità del loro difficilissimo vissuto<sup>28</sup>.

**È essenziale, quindi, una programmazione di specifici protocolli di accoglienza e azioni didattiche di supporto e potenziamento linguistico<sup>29</sup>.**

Le previsioni normative sull'iscrizione a scuola possono infatti finire con l'ostacolare la frequenza scolastica, anche nel caso dei minori che si ricongiungono alle famiglie e chiedono di fre-

quentare la scuola in corso d'anno, in quanto non sempre riescono ad essere accolti negli istituti scolastici per via della scadenza dei termini previsti per l'iscrizione.

La capacità della scuola di prevedere, approntare e sostenere tanti distinti percorsi individuali, mettendo in campo da una parte, un sistema "standardizzato" di istruzione (con figure e spazi formalizzati), ma nello stesso tempo, sapendo adattare tale percorso alle tante e differenti situazioni individuali diviene la cartina al tornasole non soltanto della bontà dell'istituzione-scuola, ma, in maniera più ampia, la positività della società nel suo complesso.

### *La dispersione scolastica*

L'abbandono precoce dei corsi di istruzione e formazione rappresenta una questione centrale, seppur in misura diversa, per tutti gli Stati europei, avendo un impatto negativo sulle opportunità di mercato dei giovani. La scuola è infatti uno degli attori decisivi per la collocazione sul mercato del lavoro.

La dispersione scolastica chiama principalmente in causa il rapporto tra scuola e territorio, gli strumenti e le risorse messe a disposizione all'interno di ogni sistema scolastico, con le sue enormi particolarità ed è per questo un aspetto cruciale per valutare lo stato di salute di ogni sistema educativo. Sono ben evidenti, infatti, gli elevati costi sociali dell'abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione da parte degli studenti e anche le conseguenze che ricadono sull'individuo. Molte statistiche dimostrano che gli studenti nati all'estero sono più inclini all'abbandono precoce, poiché devono affrontare difficoltà maggiori nell'accedere e partecipare ai percorsi di istruzione rispetto a coloro che sono nati nel Paese di residenza. Ciò può essere dovuto a barriere linguistiche e/o culturali, alla segregazione socioeconomica, all'accesso limitato a un adeguato sostegno per l'apprendimento, in particolare per gli adolescenti appena arrivati. Accanto alle difficoltà scolastiche si aggiungono infatti i problemi e disagi dell'essere adolescenti, ancor

di più se impegnati nella costruzione di un'identità plurale, costituita da elementi della cultura di origine e parti della cultura di accoglienza.

In ambito europeo l'indicatore utilizzato per la quantificazione del fenomeno è quello degli *early leaving from education and training* (ELET), in linea con il raggiungimento di specifici obiettivi formativi fissati nella Strategia Europa 2020 da parte dei Paesi membri<sup>30</sup>.

Una parte cruciale della Strategia Europa 2020 (il programma dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione per il decennio che si va concludendo, che mette l'accento su una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva come mezzo per superare le carenze strutturali dell'economia europea, migliorarne la competitività e la produttività e favorire l'affermarsi di un'economia di mercato sociale sostenibile) riguarda infatti il rafforzamento dell'istruzione e della formazione<sup>31</sup>, con alcuni obiettivi concreti da raggiungere:

- ridurre il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10% portare almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni a ottenere un diploma d'istruzione superiore;
- raggiungere la partecipazione del 95% all'educazione e alla cura della prima infanzia;
- ridurre il risultato inferiore in lettura, matematica e scienze inferiori al 15%;
- raggiungere il tasso di occupazione dei neolaureati dell'82%;
- raggiungere il 15% della partecipazione degli adulti all'apprendimento.

In Germania, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Estonia, Grecia, Austria e Slovenia e nella comunità francese del Belgio, i giovani che abbandonano precocemente sono coloro che lasciano la scuola senza completare, quella che viene considerata, all'interno del contesto nazionale, l'istruzione di base, (l'istruzione secondaria inferiore in Germania; l'istruzione secondaria superiore generale nei Paesi Bassi). In Irlanda l'abbandono precoce è legato ad una questione

anagrafica, ossia all'età alla quale gli studenti abbandonano gli studi. In Bulgaria, Danimarca, Estonia, Spagna, Francia, Lussemburgo, Svezia e in Belgio (comunità fiamminga) i giovani che abbandonano precocemente sono coloro che lasciano la scuola senza ottenere un diploma di scuola secondaria superiore. Però, in Bulgaria, tale definizione riguarda solamente gli studenti con meno di 18 anni.

Infine in Portogallo, Croazia, Lituania e nella comunità tedesca in Belgio, l'abbandono precoce non è definito ufficialmente ma vengono utilizzati concetti simili, oltre la dispersione scolastica, l'assenteismo e NEET» (disoccupati e al di fuori dei cicli di istruzione e formazione)<sup>32</sup>.

In tutti i casi la dispersione scolastica è intesa come mancata integrazione scolastica dei minori stranieri.

Un ulteriore dato significativo che emerge dallo studio è la forte disparità del tasso di abbandono che si registra a seconda del genere.

Dai rapporti dell'OCSE del 2012 si evince che i ragazzi sono tra gli studenti che abbandonano precocemente i percorsi di istruzione e formazione scolastici.

Di fatto, le ragazze tendono a ottenere risultati migliori dei ragazzi, e più femmine che maschi ricevono un'istruzione secondaria superiore. Questo può dipendere dalle esperienze diverse durante l'istruzione obbligatoria<sup>33</sup>.

In Italia è possibile invece analizzare la questione a partire dai dati dell'Anagrafe Nazionale degli Studenti, uno strumento di monitoraggio che raccoglie, a fini amministrativi, i dati relativi a ciascun alunno presente nel sistema scolastico italiano con il fine di contrastare la dispersione.

**I dati attuali segnalano un'emergenza educativa in atto (che è di carattere generale, non riguardando solo gli alunni stranieri)<sup>34</sup>:** nel 2014 quasi il 15% degli studenti degli istituti superiori non arrivano al terzo anno, non terminando quindi nella pratica il ciclo della scuola dell'obbligo<sup>35</sup>) come dimostra l'incapacità del sistema d'istruzione italiano di portare al diploma migliaia

ia di alunni stranieri. La brusca interruzione della frequenza scolastica impedisce di realizzare una formazione più completa per l'inserimento nel mondo del lavoro. Questo segmento "conclusivo" del ciclo di istruzione deve però essere messo in relazione anche con un altro dato, riguardante il segmento iniziale, la scuola dell'infanzia, dove si acquista la dimestichezza con la lingua che sarà indispensabile nella scuola primaria.

Tuttavia la tappa fondamentale dei sistemi scolastici è, storicamente, il passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado, dove si riscontra una sostanziale dicotomia nella scelta del prosieguo degli studi.

Il ritardo che facilmente gli alunni stranieri acquisiscono in partenza si somma infatti a scelte quasi tutte centrate sugli istituti professionali. Ad esempio in Italia e in Germania, la probabilità, per gli alunni stranieri, di iscriversi ad un liceo è sensibilmente più bassa, ed è maggiore la tendenza invece a scegliere percorsi scolastici più brevi, orientati ad una formazione tecnico- professionale<sup>36</sup>. Questo fattore non deriva solo dal background socioeconomico delle famiglie straniere ma in particolare dal diverso investimento sul futuro da parte di quest'ultime, che desiderano un percorso più facile per i propri figli, senza tener effettivamente conto dei disagi che questo può creare, specie nell'età dell'adolescenza. Il fatto che spesso questi ragazzi vengano da esperienze scolastiche di successo nei paesi di origine, rende la loro frustrazione ancora maggiore, portando in molti casi all'abbandono di percorsi di istruzione maggiormente qualificanti (anche quando ottengono ottimi risultati all'esame di terza media), per passare ad una formazione professionale o direttamente a un lavoro non qualificato, rinunciando così alla possibilità di proseguire con una formazione universitaria.

È da sottolineare anche che la dispersione scolastica degli alunni stranieri si riscontra maggiormente in quei sistemi scolastici che prevedono un periodo minore dell'obbligo scolastico. In Germania e in Portogallo<sup>37</sup>, ad esempio, dove

la scuola è obbligatoria fino ai 15 anni, sono sempre più giovani stranieri ad uscire definitivamente dal sistema educativo senza aver conseguito alcuna certificazione scolastica o attestato di formazione professionale.

### *Il successo e insuccesso scolastico*

Il problema dell'insuccesso scolastico riguarda maggiormente gli alunni stranieri e cresce con l'avanzare di grado scolastico, fino a raggiungere quote preoccupanti nella scuola secondaria di secondo grado, specialmente per quanto riguarda gli istituti tecnici e professionali, che presentano dei livelli di successo scolastico generali più bassi rispetto al sistema di istruzione liceale.

Tenendo presente che la più alta incidenza di insuccesso scolastico riguarda in misura crescente gli studenti stranieri, i Paesi europei che desiderano attuare politiche efficaci di integrazione/inclusione hanno la responsabilità di contrastare questi ritardi scolastici. Una buona integrazione è, infatti, figlia del successo scolastico, successo che apre le porte all'Università e di conseguenza proietta i giovani a migliori prospettive lavorative. La rigidità dei sistemi scolastici continua a causare una costante marginalità per gli alunni stranieri. I dati dimostrano, infatti, che quest'ultimi sono maggiormente penalizzati spesso proprio a causa di problemi strutturali che affliggono i sistemi di istruzione: in Francia, ad esempio, le indagini condotte rilevano un notevole divario in termini di risultati scolastici, sia tra i francesi e gli stranieri, che tra i figli delle classi sociali più alte e quelli di operai e impiegati, classi sociali che comprendono in gran parte immigrati; in Germania le classi preparatorie alla scuola primaria (Vorklassen) determinano di fatto un loro ingresso in ritardo nel sistema della scuola, proprio poiché raccolgono tutti i bambini in età scolare che non superano i test attitudinali di ammissione alla scuola elementare<sup>38</sup>.

Ancora più preoccupante è l'alta percentuale di minori stranieri presenti nelle scuole speciali (Sonderschulen) dove vengono inseriti gli alunni con difficoltà di apprendimento, comprese quelle dovute a problemi linguistici e di disagio sociale. Un livel-

lo di istruzione basso o scarsamente qualificato alimenta questo disagio in quanto i giovani si vedono negare anche le minime opportunità occupazionali e di crescita sociale che invece avevano avuto i genitori appena immigrati.

L'accumulo del ritardo è principalmente dovuto alla pratica (non determinata da una specifica indicazione ministeriale, ma che ha ormai preso piede nelle scuole) di inserire l'alunno appena giunto nel Paese, e quindi non in possesso di adeguata conoscenza della lingua, in una classe inferiore rispetto alla sua età anagrafica, con l'idea (sicuramente tutta da verificarsi in quanto a "scientificità") che possa essere più facile per lui inserirsi ed imparare la lingua. In realtà, talvolta la differenza anagrafica con i propri compagni rappresenta un freno all'integrazione.

La prassi da seguire, di cui si tratterà più avanti nel dettaglio, deve essere invece quella di facilitare l'apprendimento della lingua con attività personalizzate, o percorsi che si affiancano le normali attività scolastiche quotidiane. Da qui la necessità di potenziare l'orientamento e di indirizzare gli alunni verso scuole adatte alle loro capacità effettive più che alla loro condizione economico-sociale, nella prospettiva di scongiurare proprio il non proseguimento del secondo ciclo di istruzione. Si tratta di priorità che, oltre a riguardare il diritto a pari opportunità educative di tutti i giovani, guardano anche alla necessità di evitare il sedimentarsi di stratificazioni e contraddizioni sociali potenzialmente problematiche per il futuro di ciascun Paese.

### *Considerazioni critiche*

I percorsi scolastici degli alunni con background migratorio e i loro risultati di apprendimento presentano criticità diffuse e una disparità rispetto agli altri alunni; svantaggi che devono essere contrastati e superati. Il diritto/dovere di tutti alla scuola non può più essere un compromesso, cosa che avviene a causa delle inaccettabili difficoltà di inserimento immediato dei bambini e ragazzi stranieri che arrivano ad anno scolastico iniziato.



Inoltre la prevenzione della dispersione scolastica richiede una risposta sistemica che abbia il suo nucleo centrale in un intervento strutturato e differenziato (ossia permanente e continuo) da parte dello Stato, che comprende sicuramente il sistema scolastico, ma necessita di una stretta collaborazione e sinergia con le realtà locali del territorio, l'insieme delle sue istituzioni e delle sue risorse educative. **A oggi in molti Paesi europei l'entità scuola non riesce ancora a svolgere pienamente il compito di rimuovere le disuguaglianze, così da modificare le condizioni di partenza dei ragazzi, della famiglia e del territorio.** Numerosi rapporti della Commissione europea evidenziano che, a livello dell'individuo, l'abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione porta un maggior rischio di disoccupazione, impieghi con minori garanzie, maggiore occorrenza di lavori part-time e guadagni inferiori<sup>39</sup>. I giovani che lasciano prima del tempo i percorsi educativi e formativi hanno anche minori probabilità di partecipare alla formazione permanente, riducendo così ulteriormente le proprie chance nel mercato del lavoro.

Di conseguenza, tenderanno a dipendere più spesso dai programmi di sostegno sociale e sono più a rischio di povertà ed esclusione sociale<sup>40</sup>; un circolo vizioso dal momento che la maggior parte delle volte è proprio il vissuto di precarietà e di estraneità verso la realtà che li circonda che conduce spesso gli alunni stranieri ad una conseguente demotivazione scolastica ed un successivo abbandono.

Se prendiamo in considerazione i rapporti su costi e benefici dell'educazione<sup>41</sup>, in Belgio e la Grecia (ma sono osservazioni estendibili ad altre realtà europee, tra cui l'Italia), vi è una forte relazione tra il livello di istruzione e la capacità reddituale degli individui. Le persone con qualifiche inferiori guadagnano meno nell'arco della vita lavorativa e il loro reddito aumenta di meno se paragonato a quello di chi ha qualifiche più alte.

Coloro che possiedono livelli di istruzione inferiori, in genere, hanno anche lavori meno stabili, dato che l'occupabilità è

strettamente legata al livello delle qualifiche ottenute.

L'abbandono precoce è inoltre correlato a fenomeni socio-economici importanti, quali il rischio e l'incremento della disoccupazione, basse retribuzioni con conseguenti situazioni di povertà, impieghi con limitate tutele contrattuali e sindacali, precarietà e saltuarietà del lavoro, ricorso ad impieghi part-time, prestazioni professionali non specializzate. Questi dati sono confermati dai rapporti della Commissione europea<sup>42</sup>, da cui emerge che nel 2013, il 41% dei giovani europei che hanno abbandonato precocemente gli studi sono disoccupati, rispetto ad un tasso di disoccupazione giovanile complessivo del 23,5%. La loro esclusione dal mondo del lavoro procede di pari passo con la riduzione delle opportunità di prendere parte alla formazione permanente, determinando un ulteriore restringimento delle possibilità di ottenere un impiego. Inoltre i giovani che abbandonano precocemente potrebbero essere più inclini a sviluppare un comportamento antisociale o dedicarsi ad attività criminali<sup>43</sup>.

Per di più chi abbandona precocemente la scuola è meno incline a essere un "cittadino attivo", ossia partecipa meno alle elezioni e ad attività sociali e culturali<sup>44</sup>. È invece proprio nella scuola che gli studenti con un background migratorio possono imparare una con-cittadinanza ancorata al contesto nazionale e insieme aperta a un mondo sempre più grande, interdipendente ed interconnesso<sup>45</sup>. I cittadini hanno infatti un ruolo importante nel costruire una società migliore e più democratica, e sviluppare le competenze e gli atteggiamenti della cittadinanza attiva è essenziale. I cittadini attivi non solo conoscono i loro diritti e le loro responsabilità, ma mostrano anche solidarietà con le altre persone e sono pronti a dare qualcosa alla società.

Per questo, sviluppare la cittadinanza attiva e le competenze civiche è parte integrante delle nuove priorità che l'Unione europea si è posta nell'istruzione e nella formazione, come motore della promozione dell'equità e della non discriminazione.

### *Buone pratiche per una scolarizzazione efficace*

La scuola si deve oggi misurare e coniugare con le specificità e le storie di coloro che la vivono, in particolare con le sempre più evidenti trasformazioni della popolazione scolastica intervenute in questi anni. I processi migratori in atto a livello globale hanno infatti modificato ulteriormente la scuola, sollecitandola a nuovi compiti educativi. Quali sono perciò le politiche che possono aiutare una scolarizzazione equilibrata? Rendere la scuola efficace nei confronti dei minori stranieri è uno delle sfide di questa ricerca. L'istruzione ha infatti un ruolo determinante per la crescita della persona, motivo per cui il sistema-scuola non può che essere fondato sulla qualità. Per essere di qualità, la scuola deve quindi avere la capacità di rimettersi in discussione, colmando le lacune, valorizzando la cultura e l'istruzione come strumento di realizzazione individuale e promozione sociale; recuperando il suo significato originale di luogo privilegiato di crescita umana e di formazione civile e culturale; ammodernando i propri contenuti e metodi di insegnamento; adeguando le attrezzature e i laboratori ed infine riqualificando le strutture edilizie.

Garantire, anche attraverso maggiori e costanti risorse, un maggiore livello di istruzione, d'altro canto può portare una serie di risultati positivi non solo per il singolo l'individuo ma per l'intera società, in relazione a impieghi, salari più alti, migliori condizioni di salute, minore criminalità, maggiore coesione sociale, minori costi pubblici e sociali, maggiore produttività e crescita. Dipendono in buona parte dalla scuola la velocità e la profondità dell'integrazione, come anche, da esiti positivi dell'esperienza scolastica dei figli dei migranti, la possibilità per un Paese di contare, per il suo sviluppo economico e civile, anche sulle intelligenze e sui talenti dei "nuovi arrivati"<sup>46</sup>. Ragion per cui si vogliono delineare ora alcune buone pratiche che possano rendere il sistema scolastico più efficace ed efficiente per il percorso di istruzione degli alunni stranieri (sottolineando che tali semplici indicazioni possono riguardare tutti gli alunni in

condizioni di maggiore difficoltà “scolastica”) e ribadendo il diritto all’inserimento immediato dei neoarrivati.

**Una “buona via all’inclusione”<sup>47</sup> (che sia per alunni diversamente abili o alunni stranieri, in condizioni culturali di difficoltà) è una scuola buona per tutti e attenta a ciascuno.**

Pertanto deve essere basata su quattro principi fondamentali: “l’universalismo”, (ossia il diritto universale all’istruzione di ogni singolo alunno, a prescindere dalle sue condizioni economiche e dall’esistenza o meno di una famiglia) “la scuola comune”, intesa come la scelta di inserire tutti gli alunni in classi comuni; il “principio della persona”, per cui gli alunni sono prima di tutto persone in relazione con gli altri, con forte accento posto sulla relazione tra i diversi alunni che compongono la classe; “l’interculturalità”, vale a dire la conoscenza e lo scambio fra culture diverse, perché le differenze culturali possono costituire, in determinate condizioni, un vantaggio ed una possibilità di crescita per tutti, può rappresentare un buon modello di istruzione inclusiva.

I campi da gestire sono diversi e complementari: si andrà a trattare della formazione del personale scolastico, della strutturazione delle scuole, del ruolo e della presenza delle famiglie, dell’importanza di un rapido apprendimento della lingua del paese ospitante, del sistema di trasporto scolastico mirato ed infine del sostegno allo studio.

### *La formazione del personale scolastico*

Il pluralismo culturale e la complessità del nostro tempo richiedono necessariamente una continua crescita professionale di tutto il personale scolastico. In primo luogo è fondamentale poter contare pienamente su docenti e dirigenti competenti: diventa, quindi, prioritario, investire in una formazione capillare, mirata e non sporadica, a partire dai dirigenti e i docenti delle scuole a maggior presenza di alunni stranieri, aumentandone la sensibilità attraverso formazione specifica (non solo seminari ed incontri teorici, ma anche specifici e strutturati percorsi di aggiornamen-

to, prevalentemente laboratoriali, nell'ambito della mediazione e dell'insegnamento della lingua propria come L2) e prevedendo il potenziamento degli organici attraverso lo stanziamento e l'utilizzo di risorse per personale ad hoc. I dirigenti scolastici sono infatti identificati come l'elemento chiave per la buona gestione delle scuole, specie in contesti caratterizzati da una forte multiculturalità, in quanto chiamati ad organizzare la trasformazione ed il mutamento dei propri istituti. Sono perciò loro a dover per primi mettere in campo competenze necessarie a promuovere l'inclusione sociale ed un successo formativo per tutti.

Vi è anche poi l'esigenza di una mutazione nella formazione iniziale degli insegnanti, su cui far crescere i diversi percorsi universitari, affinché possa prevedere nuovi approcci e contenuti, sia nel corso di laurea ma ancor più nella formazione in servizio, che è ancora poco considerata e strutturata (specie per quanto concerne l'Italia).

Lì dove le scuole hanno messo in campo professionalità, accompagnate da una stabilità complessiva, gli alunni stranieri sono i primi a partecipare in maniera costante e attiva. Si potrebbe ipotizzare perciò di affiancare (in modo organico ed istituzionale, prendendo spunto da iniziative "estemporanee" che esistono a livello locale e nelle singole scuole) il personale scolastico con la presenza di personale volontario (per esempio, sfruttando la risorsa dei insegnanti in pensione per attività di sostegno e potenziamento), sensibilizzando sul tema della pedagogia speciale e della didattica interculturale, in particolare delle diversità linguistica e del plurilinguismo e sperimentando infine percorsi di educazione alla cittadinanza attiva e competenze civiche.

Inoltre il passaparola all'interno delle etnie è un elemento di accompagnamento dell'inserimento positivo in un determinato contesto scolastico, soprattutto in presenza di altre etnie. È infatti nella scuola che famiglie e comunità con storie diverse possono imparare a conoscersi, superare le reciproche diffidenze e sentirsi responsabili di un futuro comune.

*Le scuole miste*

La composizione delle scuole ha il compito primario di incoraggiare una migliore integrazione, in quanto nell'atto di mettere gli alunni l'uno accanto all'altro si vanno a creare le basi per la convivenza nel futuro.<sup>48</sup> È infatti nella scuola che i bambini e ragazzi si "allenano" a convivere in una pluralità diffusa. Bisogna allora essere fermamente convinti che l'integrazione dei minori stranieri possa funzionare solo a patto che l'intero sistema educativo ruoti attorno ad un modello di apprendimento condiviso ed inclusivo, che non preveda l'esistenza di classi separate. È certamente più efficace se gli alunni stranieri vengono inseriti in classi comuni proprio per il carattere dinamico e relazionale dell'apprendimento (e, nello specifico, per l'apprendimento della nuova lingua).

Si deve lavorare fin da subito per una corretta, ampia e omogenea distribuzione degli studenti stranieri nelle diverse classi, senza raggruppamenti forzati e classi etniche, se non per specifiche attività linguistiche, così da rendere una scuola inclusiva a 360°.

È necessario quindi che in tutte le aree territoriali maggiormente interessate dai flussi migratori la formazione delle classi eviti i livelli di saturazione che impediscono l'accoglienza dei neoarrivati.

La presenza di studenti con background migratorio, se valorizzata da un valido ed adeguato approccio educativo interculturale, offre opportunità importanti alla modernizzazione e all'arricchimento del profilo culturale della scuola.

Le classi multiculturali sono perciò laboratori di convivenza e nuova cittadinanza, un contesto prezioso per abituare tutti, fin dai primi anni, a riconoscersi ed apprezzarsi come uguali e diversi.

*Coinvolgere le famiglie*

Il coinvolgimento dei genitori nel processo educativo dei figli è fondamentale ai fini del loro rendimento scolastico, e

questo assunto è ancor più decisivo se le famiglie sono di origine straniera<sup>49</sup>. È perciò necessario prendere provvedimenti atti a garantire un efficace passaggio di informazioni tra le scuole e le famiglie.

In molti Paesi europei sono le autorità locali, regionali o scolastiche a fornire informazioni in varie lingue sul sistema scolastico e sui servizi di cui le famiglie immigrate possono usufruire, come nel caso di gran parte delle regioni della Francia, dove appositi centri regionali si occupano della scolarizzazione dei bambini appena arrivati<sup>50</sup>. Come già accennato, in Germania la responsabilità di tali informazioni scritte spetta ai Ministeri dell'Istruzione a livello dei Länder; in Spagna analoghi provvedimenti vengono attuati dalle Comunità Autonome e riguardano specificamente le singole Comunità, che producono guide informative per le famiglie in diverse lingue. Le scuole devono quindi divenire presidi di socialità, luoghi di scambio e confronto, in modo da promuovere un dialogo costante, che deve essere particolarmente intenso nei momenti cruciali della scolarità dei figli, quali per esempio l'ingresso nel ciclo di studio, con l'iniziale l'impatto con i compagni all'interno della classe, e poi seguire i momenti di valutazione, l'orientamento per la promozione di scelte consapevoli e responsabili. Continua attenzione va data alle interazioni quotidiane, che devono essere quanto più inclusive e facilitate, attraverso strumenti formali e informali di mediazione linguistico-culturale, attraverso atteggiamenti di vicinanza e prossimità.

La scelta della scuola costituisce un problema, per le famiglie immigrate, fin dalla scuola dell'infanzia che, purtroppo, ancora in molti casi non è considerata importante. Il livello pre-primario ha invece un ruolo decisivo per i loro figli, poiché favorisce la socializzazione e permette di imparare il prima possibile la lingua del Paese ospitante.

È dunque essenziale facilitare in maniera concreta ed efficace l'accesso dei bambini all'intero sistema delle scuole dell'infanzia: statali, comunali (laddove esistano) e paritarie<sup>51</sup>, affinché le

famiglie siano incoraggiate a iscrivere i bambini dal primo ciclo della scuola<sup>52</sup>, punto cruciale per un positivo inizio del percorso di istruzione. Ugualmente deve essere garantita la concreta possibilità a tutti circa l'accesso alle diverse tipologie dell'istruzione secondaria di secondo grado (i licei, ad esempio, sembrano essere ancora una realtà poco interessata dall'afflusso di alunni stranieri). Bisogna coinvolgere le comunità straniere con misure che rendano sostenibili le tariffe di iscrizione alle scuole non gestite dal pubblico e con il coordinamento locale delle diverse tipologie di scuola per l'infanzia<sup>53</sup>.

Inoltre un'attenzione particolare deve essere data anche alla formazione linguistica degli adulti con origini migratorie, in particolare alle madri che non lavorano e che dunque hanno minori occasioni di socialità. In questo senso le scuole dei figli possono offrire opportunità anche per gli adulti attraverso corsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua 1 (la lingua del paese ospitante), in modo da rendere concretamente possibile la partecipazione alla vita scolastica, come anche la comprensione del progetto educativo che nelle scuole viene messo in atto, motivo per cui è indispensabile la presenza di mediatori culturali, specialmente perché la non padronanza della lingua del Paese ospitante da parte dei genitori immigrati è un fattore aggiunto di difficoltà e insuccesso scolastico per i loro figli.

### *La lingua come chiave di integrazione*

L'apprendimento della lingua del Paese ospitante deve essere posto al centro dell'azione didattica, in quanto la promozione di una buona competenza nella lingua è forse l'obiettivo primario dell'integrazione e per un successo scolastico.

Fin dall'arrivo dei bambini stranieri e in particolare dei richiedenti asilo e dei minori non accompagnati è indispensabile incrementare le lezioni aggiuntive così da ridurre il più possibile il divario dovuto al ritardo e alla barriera linguistica, attraverso un tutoring specifico per un inserimento immediato. Si tratta perciò di mettere in cantiere interventi di sostegno e rinforzo nell'ap-



prendimento della lingua, che possano prevedere, per esempio, una parte dell'orario scolastico giornaliero (specie nei primi mesi di arrivo dell'alunno straniero nel nuovo Paese) dedicata ad attività individuali (e individualizzate) di rafforzamento linguistico, affiancando poi un'equipe educativa con figure specializzate (educatori, mediatori culturali, facilitatori linguistici, operatori interculturali) nell'accoglienza e per facilitare il rapporto tra le famiglie, docenti e allievi.

Soltanto in Finlandia, Svezia, Estonia, Lituania e Ungheria l'accesso ai servizi di interpretariato è un diritto previsto dalla legge anche se riferito solo alla categoria di famiglie di rifugiati. Nei Paesi restanti l'utilizzo di esperti non è obbligatorio ma fortemente incoraggiato sotto forma di raccomandazione da parte delle autorità centrali, che comunque le scuole sono tenute a seguire (come per esempio in Italia, Francia, Spagna, Portogallo), talvolta usufruendo di fondi statali, oppure attraverso iniziative adottate localmente<sup>54</sup>. In Germania, in particolare, le autorità locali raccomandano alle scuole di avvalersi di persone che abbiano una buona padronanza sia del tedesco che della lingua d'origine delle famiglie immigrate, specialmente in occasione di incontri e dei colloqui con i genitori.

In mancanza di raccomandazioni centrali o locali, i costi di questo genere di servizio sono a carico delle scuole, i costi di questo genere di servizio sono a carico delle scuole (in Francia gli interpreti possono essere volontari che lavorano per associazioni comunitarie o appartenere alla famiglia stessa dell'alunno immigrato). Interventi di formazione linguistica sono certamente da attivare, inoltre, per i neoarrivati in periodo prescolastico, dal momento che risultano propedeutici all'inserimento scolastico<sup>55</sup>. È infatti decisivo un concreto sostegno scolastico per un rapido apprendimento della lingua per gli alunni di primo impatto partendo da corsi intensivi di lingua L2, che all'inizio affianchino il normale curriculum scolastico (così da non ostacolare il percorso di socializzazione ed inclusione con il gruppo-classe), prevedendo successivamente ulteriori opportunità

in orari extra-scolastici e privilegiando in primis le strutture laboratoriali e materiali didattici specifici e semplificati. Bisogna inoltre, come già anticipato, qualificare le scuole per renderle più appetibili, utilizzando come leva il potenziamento delle lingue straniere, come anche la partecipazione a laboratori musicali e progetti legati allo sport, teatro e pittura<sup>56</sup>.

Per ultimo è importante attivare e sperimentare dentro le scuole corsi opzionali di insegnamento delle lingue d'origine dei nuovi arrivati, così da poter conoscere, riconoscere e valorizzare le forme di bilinguismo presenti fra gli alunni della classe.

### *Il servizio di trasporto scolastico*

Oltre al sostegno per l'acquisizione della lingua, i progetti dovrebbero puntare anche ad un sistema di trasporto scolastico mirato, per consentire a tutti gli alunni di frequentare la scuola più vicina alla propria abitazione, ad esempio attraverso percorsi specifici di andata e ritorno con l'individuazione di punti di raccolta, così da facilitare la frequenza scolastica di tutti gli alunni, specialmente nelle periferie della città o in zone poco collegate. Il trasporto scolastico concorre così a rendere effettivo il diritto allo studio, facilitando l'accesso alla scuola; il suo essere gratuito è quindi parte del sostegno al diritto all'istruzione.

### *Borse di studio come sostegno scolastico*

Infine un modo per combattere l'insuccesso scolastico è la creazione, come sostegno scolastico, di borse di studio per sostenere le situazioni di marginalità, specialmente nelle scuole di periferia. È infatti essenziale dare motivazione alle famiglie con zero reddito attraverso un sostegno economico, cosicché possano anch'esse usufruire dei servizi della mensa o delle riduzioni per i materiali didattici, invogliando così la frequenza scolastica dei propri figli.

In Germania il BAföG (acronimo di Bundesausbildungsförderungsgesetz, la legge federale tedesca per l'incentivazione all'istruzione che supporta i giovani nel proprio percorso di

studio offrendo così maggiori opportunità di crescita senza gravare sull'economia delle famiglie), prevede per gli studenti bisognosi la possibilità di usufruire di borse di studio attraverso, con lo scopo di favorire il diritto all'istruzione e di assicurare loro, a prescindere dallo status sociale, una possibilità di formazione che soddisfi i loro interessi e le loro competenze e che li renda autonomi dalla situazione finanziaria familiare.

Possono beneficiare di questa legge, oltre che i cittadini tedeschi, anche gli immigrati socialmente integrati: ne hanno diritto, infatti i ragazzi under 30 con un permanente diritto di soggiorno nella Comunità Europea, un permesso di residenza permanente o un permesso di domicilio, che frequentano scuole generali secondarie, scuole secondarie tecniche e specializzate, scuole professionali, istituti tecnici e università.

### *Conclusioni*

La presenza degli stranieri nella società, e conseguentemente nella scuola, è lo specchio di quella che potrà essere l'Europa di domani. È evidente, quindi, che le politiche in materia di immigrazione e di relativa integrazione, in primo luogo scolastica, siano un aspetto centrale, un ambito in cui l'Unione europea ha e deve avere piena responsabilità, allo scopo di garantire eguaglianza, pari opportunità e prevenire ogni discriminazione. L'integrazione scolastica dei bambini e dei ragazzi con origini migratorie ha seguito finora modalità prevalentemente di tipo "compensativo", sottolineando soprattutto le carenze e i vuoti, senza riconoscere, se non in modo superficiale, i saperi acquisiti e le competenze dei nuovi arrivati. Necessario quindi valorizzare la diversità linguistica e culturale, che rappresenta un grande patrimonio di potenzialità positive, in termini di arricchimento culturale ed umano ed "apertura mentale". I nuovi arrivati ed a maggior ragione le seconde generazioni possono essere perciò un'occasione di cambiamento, andando a costituire una ricchezza ed uno

strumento di crescita fondamentale per la formazione e la maturazione di ogni individuo.

*L'inclusione nei sistemi nazionali di istruzione e formazione*

- Necessità/dovere di dare risposte adeguate e tempestive in termini organizzativi e gestionali (si veda l'introduzione, il paragrafo sulle "Buone pratiche per una scolarizzazione efficace" ed il paragrafo conclusivo).
- Garantire l'universalità del diritto all'istruzione (si veda brevemente il primo paragrafo); eguaglianza, pari opportunità e prevenire ogni discriminazione.
- Assicurare la piena integrazione nel percorso scolastico e formativo.
- Necessità di un modello di apprendimento condiviso ed inclusivo per il sistema educativo europeo.
- Promuovere un'educazione e didattica interculturale e valorizzare la diversità linguistica e culturale (si veda il paragrafo iniziale specifico ed il paragrafo conclusivo).

*Politiche di inserimento scolastico*

- Assicurare l'inserimento immediato ed effettivo dei neo-arrivati nel sistema-scuola (si veda il paragrafo specifico).
- Facilitare in maniera concreta ed efficace l'accesso all'intero sistema delle scuole dell'infanzia.
- Programmare specifici protocolli di accoglienza e strumenti didattici compensativi e personalizzati di supporto.
- Contrastare il ritardo scolastico attraverso l'inserimento nella classe corrispondente all'effettiva età anagrafica dello studente straniero.

*Prevenire la dispersione e l'insuccesso scolastico*

- Contrastare e rimuovere le disuguaglianze.
- Promuovere un intervento statale strutturato e differenziato in collaborazione con le realtà locali del territorio.
- Prevedere e sostenere distinti percorsi individuali di inse-

rimento e apprendimento con figure, attività e spazi personalizzati per facilitare lo sviluppo dei percorsi educativi ed il pieno successo del percorso scolastico (si veda il paragrafo sulle “Buone pratiche per una scolarizzazione efficace”, in particolare il sotto-paragrafo “La lingua come chiave di integrazione”).

- Qualificare, anche attraverso maggiori e costanti risorse, il sistema scolastico così da garantire un maggiore livello di istruzione.

- Prevedere un accompagnamento anche per le famiglie nel passaggio tra i diversi cicli di istruzione, in modo da indirizzare gli alunni nella scelta delle scuole secondarie di secondo grado in base alle loro capacità effettive e non alla condizione economico-sociale.

- Uniformare il limite di età dell'obbligo scolastico.

- Garantire maggiore flessibilità dei sistemi educativi.

### *Formazione del personale scolastico*

- Coinvolgere pienamente il personale scolastico, anche attraverso specifici e strutturati percorsi di aggiornamento

- Investire nella formazione specifica dei docenti e dirigenti scolastici, in particolare per l'insegnamento della lingua L2 (si veda il sotto paragrafo specifico) e sul tema della pedagogia speciale e della diversità linguistica.

- Potenziare l'organico con lo stanziamento e l'utilizzo di risorse per personale ad hoc.

- Creare figure specializzate (educatori, mediatori culturali, facilitatori linguistici, operatori interculturali) per facilitare l'accoglienza ed il rapporto tra le famiglie, docenti e allievi.

- Sperimentare percorsi di educazione alla cittadinanza attiva e competenze civiche.

- Affiancare, in modo organico ed istituzionale, il personale scolastico con la presenza di personale volontario, come gli insegnanti in pensione, per attività di sostegno e potenziamento.

### *Classi miste*

— Creare classi multiculturali, per evitare o ridurre i casi di concentrazione delle presenze di alunni con origini migratorie, così da prevenire la segregazione scolastica (si veda il paragrafo “Politiche di inserimento scolastico dei minori stranieri in Europa” e il sotto paragrafo “Le scuole miste” nella parte “Buone pratiche per una scolarizzazione efficace”).

### *Coinvolgimento delle famiglie*

— Coinvolgere le famiglie nel processo educativo dei figli  
— Informare le famiglie sull'importanza della scuola dell'infanzia.  
— Facilitare la partecipazione delle famiglie attraverso attività di mediazione linguistico-culturale.  
— Creare un dialogo costante fra la scuola e le famiglie, in particolare nel momento di ingresso nel ciclo di studio, nei momenti delle valutazioni ed orientamento.  
— Offrire corsi di alfabetizzazione e apprendimento/ formazione linguistica per le famiglie con origini migratorie in modo da rendere possibile una concreta partecipazione alla vita scolastica. (si veda il paragrafo specifico e il paragrafo successivo “La lingua come chiave di integrazione”).

### *L'apprendimento della lingua*

— Attivare, per i neoarrivati in periodo prescolastico, interventi di formazione linguistica prima dell'inserimento scolastico.  
— Attuare un concreto sostegno scolastico per un rapido apprendimento e rafforzamento linguistico attraverso corsi intensivi in orari scolastici ed extra, anche attraverso la creazione di materiali didattici specifici e semplificati.  
— Rendere normativo l'utilizzo di interpreti.  
— Qualificare le scuole attraverso il potenziamento delle lingue straniere, laboratori musicali e progetti legati allo sport.  
— Attivare e sperimentare corsi opzionali di insegnamento delle lingue d'origine dei nuovi arrivati, così da valorizzare le forme di bilinguismo.

### *Servizi di trasporto scolastico*

— Creazione di un sistema di trasporto scolastico gratuito mirato per facilitare la frequenza scolastica di tutti gli alunni attraverso percorsi specifici di andata e ritorno con l'individuazione di punti di raccolta.

### *Borse di studio come sostegno scolastico*

— Creazione di borse di studio come sostegno economico allo scopo di invogliare alla frequenza scolastica gli alunni in situazioni di marginalità, figli di famiglie con reddito zero.

#### Note:

1 M. Guidotti, Gli alunni stranieri nelle scuole d'Europa, MIUR, Quaderni ISMU, 2014.

2 Eurydice, L'intégration scolaire des enfants immigrants en Europe, 2004.

3 Eurydice, L'integrazione degli alunni immigrati in Italia e in altri Paesi a confronto, INDIRE, <http://www.indire.it/2017/02/28/integrazione-degli-alunni-immigrati-in-italia-e-in-altri-paesi-a-confronto/>, [2017], verificato il 18/12/2018.

4 G. M. Sabatino, Tutti a scuola, La Scuola, 2016.

5 Articolo 26, comma 1, Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, "Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito", 1948.

6 Articolo 28, Convenzione delle Nazioni unite sui Diritti del fanciullo, comma 1, "Gli Stati Parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, ed in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto gradualmente ed in base all'uguaglianza delle possibilità: a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte ed accessibili ad ogni fanciullo e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità; [...]", 1989.

7 Articolo 14, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, "Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. 2. "Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. 3. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose,

filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio." 2000.

8 Articolo 2, protocollo 1, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (cedu), 1950.

9 Articolo 34, Costituzione della Repubblica Italiana, "L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.", 1948.

10 Si veda il Decreto del Presidente della Repubblica Italiana n. 394 del 31/08/1999, aggiornato con le modifiche apportate dal D.P.R. n. 334 del 18 ottobre 2004, recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero [1999], art.45, disciplina l'iscrizione scolastica e le misure di sostegno per la piena fruizione del diritto allo studio, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

11 G. M. Sabatino, Tutti a scuola, La Scuola, 2016, p.11.

12 Ibidem.

13 G. M. Sabatino, Tutti a scuola, La Scuola, 2016, p.79.

14 M. Guidotti, Gli alunni stranieri nelle scuole d'Europa, MIUR, Quaderni ISMU, 2014.

15 Ibidem.

16 Eurydice-la rete di informazione sull'istruzione in Europa, <http://eurydice.indire.it/integrazione-degli-alunni-immigrati-nelle-scuole-deuropa/>, 2017.

17 S. Baggiani, E. Bartolini, L'integrazione scolastica degli alunni immigrati in Europa. Una analisi comparativa, INDIRE, 2008.

18 G. M. Sabatino, Tutti a scuola, La Scuola, 2016, p.83.

19 G. M. Sabatino, Tutti a scuola, La Scuola, 2016, p.84.

20 Ibidem.

21 MIUR- Ufficio Statistica e studi, Gli alunni con cittadinanza non italiana, <http://www.miur.gov.it/>, verificato il 31/08/2018.

22 MIUR- Ufficio Statistica e studi, Gli alunni con cittadinanza non italiana, <http://www.miur.gov.it/>, verificato il 31/08/2018.

23 Eurostat, "EU population up to nearly 513 million on 1 January 2018 Increase driven by migration", <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9063738/3-10072018-BP-EN.pdf/ccdfc838-d909-4fd8-b3f9-db0d65ea457f>, [2018]

24 MIUR, Circolare Ministeriale n.2, 8 gennaio 2010, Indicazioni e raccomandazioni per l'integrazione di alunni con cittadinanza non italiana, [2010].

25 Ibidem

26 MIUR – Ufficio di Statistica, Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano, [2016].

27 Il sistema scolastico tedesco, [https://consulwofsborg.esteri.it/consolato\\_wofsborg/resource/doc/2016/09/201603\\_primi\\_passi\\_germania.pdf](https://consulwofsborg.esteri.it/consolato_wofsborg/resource/doc/2016/09/201603_primi_passi_germania.pdf), verificato il 18/12/2018.

28 G. M. Sabatino, Tutti a scuola, La Scuola, 2016, p.111.



- 29 MIUR- Ufficio Statistica e studi, Gli alunni con cittadinanza non italiana, [2018], [http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/FOCUS+1617\\_Studenti+non+italiani/be4e2dc4-d81d-4621-9e5a-848f1f8609b3?version=1.0](http://www.miur.gov.it/documents/20182/0/FOCUS+1617_Studenti+non+italiani/be4e2dc4-d81d-4621-9e5a-848f1f8609b3?version=1.0), verificato il 2/10/2018.
- 30 MIUR- Ufficio di Statistica e Studi, La dispersione scolastica, 2017.
- 31 Commissione dell'Unione europea, La strategia Europa 2020, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_it](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it), verificato il 19/12/2018.
- 32 Commissione europea, Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures", Rapporto Eurydice e Cedefop, 2014.
- 33 (Nevala et al., 2011).
- 34 fondazione leone moressa, "Alunni stranieri in aumento. 6 su 10 nati in Italia", [2018], [http://www.fondazioneleone.moressa.org/2018/04/24/alunni-stranieri-in-aumento-6-su-10-nati-in-italia/verificato il 30/8/2018](http://www.fondazioneleone.moressa.org/2018/04/24/alunni-stranieri-in-aumento-6-su-10-nati-in-italia/verificato%20il%2030/8/2018).
- 35 Dossier Tuttoscuola, La dispersione negli istituti di istruzione superiore, 2014.
- 36 N. Barban, "I figli degli immigrati e la scelta della scuola superiore in Italia", <http://www.neodemos.info/articoli/i-figli-degli-immigrati-e-la-scelta-della-scuola-superiore-in-italia/> verificato il 1/9/2018.
- 37 Direção-geral de estatísticas da educação e ciência- Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Educação Pré-escolar, Ensino Básico e Secundário, <http://www.dgeec.mec.pt/np4/17/>, verificato il 18/12/2018.
- 38 Un aspetto senza dubbio significativo riguarda la mancanza di test specifici semplificati per gli alunni stranieri, fattore che aumenta la difficoltà nello studio della lingua per i nuovi arrivati.
- 39 Commissione europea, Nesse 2010.
- 40 Belfield, 2008.
- 41 (Elchardus, 2012). (Rousseas & Vretakou/Hellenic Pedagogical Institute, 2006).
- 42 Commissione europea, Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe-Strategies-Policies-and-Measures", Rapporto Eurydice e Cedefop, 2014.
- 43 Nevala et al., 2011.
- 44 (Nesse,2010; Rousseas & Vretakou/Hellenic Pedagogical Institute, 2006).
- 45 g. m. sabatino, Tutti a scuola, La Scuola, 2016.
- 46 g. m. sabatino, Tutti a scuola, La Scuola, 2016.
- 47 Goethe Institut, Tavola rotonda sull'istruzione ed inclusione, <https://www.goethe.de/ins/it/it/kul/the/sdv/21166984.html>, 2018.
- 48 g. m. sabatino, Tutti a scuola, La Scuola, 2016.
- 49 European Commission, Education and Migration, strategies for integrating migrant children in European schools and societies. A synthesis of research findings for policy-makers, [2008], p. 48.
- 50 Eurydice, Integrating Immigrant Children into Schools in Europe: Measures

to foster communication with immigrant families and heritage language teaching for immigrant children, 2009.

51 In Germania sono i Länder si assumono anche l'onere di pagare il personale e le spese di gestione delle scuole non statali riconosciute. Inoltre alcuni Länder intervengono per la costruzione degli edifici e per l'acquisto del materiale didattico.

52 A. Mochi, "L'integrazione degli alunni immigrati in Italia e in altri paesi a confronto per un futuro studio europeo", INDIRE, 2017.

53 g. m. sabatino, Tutti a scuola, La Scuola, 2016.

54 Eurydice, L'integrazione scolastica dei bambini immigrati in Europa, 2009.

55 Idem.

56 Una esperienza da menzionare è quella italiana di San Salvario, quartiere di Torino, un tempo considerato degradato per l'eccessiva presenza di stranieri ed oggi rivalutato: la scuola elementare di San Salvario è attualmente considerata una scuola buona, di élite, proprio perché la presenza di bambini di diverse nazionalità ha favorito una migliore vivacità nell'apprendimento, partendo proprio dal potenziamento di strutture laboratoriali di potenziamento delle diverse lingue presenti nella scuola, ed utilizzandole come arricchimento per tutti.

## Non più immigrati ma cittadini

Gerarta Ballo

*Lo studio si occupa delle seconde generazioni nell'Unione europea, uno scenario multiforme in quanto basato sugli ordinamenti interni dei vari Stati e la storia di immigrazione che caratterizza ciascuno. Con un'analisi comparata delle diverse realtà europee, supportata da dati e ricerche sociologiche, vengono affrontati temi quali l'integrazione formale (con i diversi iter di cittadinanza), l'identità, l'attivismo sociale, la radicalizzazione, il collocamento delle seconde generazioni nel dibattito pubblico europeo. Si evidenzia la necessità di potenziare strumenti quali la cittadinanza europea, le politiche europee per l'educazione e la formazione e quelle per l'inclusione sociale.*

### Introduzione

Le seconde generazioni sono una realtà dell'Europa di oggi il cui collocamento nel lessico e nell'immaginario collettivo si interseca con concetti di forte attualità ed impatto quali immigrazione, identità, cittadinanza, religione. Nati e cresciuti nei paesi membri dell'UE, i giovani di seconda generazione sono anche legati culturalmente al paese di origine dei genitori e al processo di migrazione e integrazione che li ha portati a nascere in Europa.

**Chi emigra decide di lasciare il proprio paese alla ricerca di una vita migliore e di più opportunità per sé, ma anche e soprattutto per i propri figli.** Assicurare ai figli più diritti, maggiore tranquillità, possibilità di studiare e costruirsi un futuro sono i propulsori che spingono molti genitori ad emigrare. I paesi dell'Unione europea, con un 'soft power' fatto di sviluppo economico e protezione dei diritti umani, sono senz'altro una meta desiderata per rendere realtà questi bisogni umani. Ancor

più se lasciare il proprio paese diventa un imperativo, come nei casi in cui i migranti fuggono da guerre, persecuzioni o dai drammatici effetti climatici che rendono inadatte all'insediamento umano intere regioni. In questi casi molti minori viaggiano al seguito dei genitori. L'abbiamo visto di recente con il flusso migratorio partito dalla Siria, quando l'emblema del dramma di quella fuga è diventato l'annegamento di un bambino. In modo analogo negli ultimi decenni abbiamo visto minori sbarcare in Puglia dalle navi partite dall'Albania, altri in arrivo dal Maghreb e così via<sup>1</sup>. Occorre sottolineare però che gli adulti che possono evitare di portare i loro figli lungo le rotte migratorie, lo fanno. La decisione di sottoporli a rischi e pericoli è difficilissima da prendere, perciò questo accade in genere nei casi in cui lasciare i figli con qualcuno di fidato e con una certa tranquillità nel proprio paese è impossibile. Anche chi utilizza percorsi regolari di immigrazione di solito si trasferisce in Europa senza figli al seguito, spesso non previsti dai visti di lavoro. Perciò un notevole numero di minori nati in paesi extra-europei, raggiunge il genitore o i genitori in Europa in un secondo momento, attraverso lo strumento del ricongiungimento familiare. Dal momento della separazione dal genitore a quello di ricomposizione della famiglia passano non di rado anni, creando nei minori conseguenze psicologiche che si sommano a quelle di integrarsi in un paese nuovo. Essi seguono il percorso di inserimento sociale dei genitori. Potranno avere un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo e ottenere la concessione della cittadinanza se i genitori riusciranno ad avere lavoro stabile e a maturare i requisiti per diventare formalmente cittadini dello Stato europeo in cui vivono. In caso contrario, se la famiglia non riuscirà a offrire un veicolo di integrazione, dovranno farlo da soli, lavorando per raggiungere gli obiettivi di inserimento sociale, indicati nelle leggi di ogni Stato membro, esattamente come gli altri migranti. In questo capitolo verrà analizzata anche la loro situazione di inserimento nei paesi europei, pur se meno facilmente inquadrabile nelle statistiche sulle seconde generazioni,

che si concentrano preminentemente su chi nasce e cresce nei paesi dell'Unione: sono costoro le seconde generazioni propriamente dette, nati in territorio europeo da genitori immigrati da paesi terzi. Nel corso del capitolo verrà dato spazio anche alla questione della definizione di seconda generazione, dell'importanza che riveste il percorso di istruzione scolastica in uno Stato membro al fine di diventarne Nuovi Cittadini. La cittadinanza europea è oggi un concetto fortemente legato alla cittadinanza dei paesi membri dell'Unione, ognuno dei quali regola a proprio modo questo fondamentale Istituto dello Stato. Cionondimeno la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea pone in capo a tutti i cittadini UE e non solo una serie di diritti che ne fanno una comunità transnazionale, in grado di far valere quei diritti davanti agli Stati membri che si rifiutassero di rispettarli. Fuori da questa sfera, ogni Stato membro ha legiferato in merito all'acquisizione della cittadinanza. Queste leggi sono prevalentemente improntate al principio dello *ius sanguinis*, che prevede l'ereditarietà della cittadinanza di genitore in figlio. Ad ogni modo esse non ignorano il principio dello *ius soli*, riconoscendo a chi nasce in uno Stato membro dell'Unione il diritto di diventare cittadino entro alcuni anni, se la famiglia è residente stabilmente, oppure di richiedere la cittadinanza al compimento della maggiore età, e comunque con una procedura semplificata rispetto a chi non nasce nel territorio dello Stato.

In questo capitolo si adotterà una metodologia di ricerca comparativa, lo strumento più adatto per indagare modelli e ordinamenti che su questo punto sono profondamente diversi. Con questa metodologia verranno analizzate le modalità con cui differenti paesi membri regolano l'acquisizione della cittadinanza per le seconde generazioni, con un particolare focus di ricerca sulle differenze tra paesi fondatori dell'Unione, paesi dell'Est Europa, e i paesi in adesione.

Tornando alla definizione di seconda generazione, abbiamo accennato che nel senso più restrittivo, questa si riferisce a chi

è nato in un paese europeo da genitori stranieri, mentre in senso più ampio vengono inclusi nella definizione di seconda generazione anche coloro che sono arrivati in Europa da piccoli, al seguito dei genitori, che qui hanno studiato e si sono formati. Così la platea di chi rientra in questa particolare categorizzazione sociale si amplia e gli individui al suo interno sono **titolari di diritti in modo differenziato. Una delle poche caratteristiche che accomuna tutti è di non aver scelto di emigrare.** Hanno però un "background di immigrazione", che viene interiorizzato in famiglia e vissuto lungo il percorso di integrazione dei genitori nel paese europeo di insediamento. I diversi modi in cui si combinano questi tre fattori principali (il non aver scelto di emigrare<sup>2</sup>, il background di immigrazione dei genitori e il modello di integrazione vigente nel paese in cui sono cresciuti) porta le seconde generazioni a diventare parte del paese in cui vivono con modalità differenti. Le può portare anche a rifiutarlo, rigettandolo insieme alla scelta di emigrare compiuta dai genitori. Un caso di ribellione al limite del rifiuto è probabilmente quello messo in atto dai giovanissimi delle banlieue francesi nel 2005, quando la protesta violenta dilagò nelle periferie della Francia. Il rigetto diviene invece evidente anni dopo con gli attentati che, dal 2012 ad oggi, sono il doloroso segno della lacerazione sociale consumatasi. È difficile poter indagare in questo capitolo perché la reazione di rifiuto per la società in cui sono nati abbia preso per alcuni la forma del terrorismo di matrice islamista. Un percorso di indagine ci porta verso la marginalizzazione e l'esclusione sociale, che in alcuni soggetti ha prima portato alla devianza e poi alla radicalizzazione. L'analisi sociologica di questi casi sembra dipingere un quadro in cui la micro-criminalità di periferia, con il suo corredo di emarginazione e disagio giovanile ha fatalmente incontrato la crisi identitaria. Nel capitolo analizzeremo gli strumenti con cui l'Unione europea sta rispondendo alla radicalizzazione che può sfociare in estremismo violento. Si tratta di strumenti che rafforzano il percorso di istruzione e formazione, e il coinvolgimento dei giovani in attivi-

tà di empowerment, portandoli anche a prendere coscienza dei valori su cui si fonda l'Unione europea. In Europa troviamo realtà in cui le seconde generazioni, non contente dei diritti loro riservati dalle leggi dello Stato in cui vivono, hanno cercato di cambiarle, spesso ispirandosi agli ideali di inclusione e di attivismo della società civile, propri dell'Unione. È successo in Italia con la campagna L'Italia sono Anch'io, che oltre ad attività di sensibilizzazione sul tema, ha portato a proporre una riforma della legge sull'acquisizione della cittadinanza. In seguito, le associazioni e le reti di giovani di seconda generazione hanno sostenuto la legge improntata al cosiddetto *ius soli temperato* e allo *ius culturae*, presentata dalla maggioranza di Governo della passata legislatura, la cui approvazione è poi fallita. Ciò che rimane di positivo da quella esperienza è il fatto che i giovani di seconda generazione in Italia hanno creato diverse reti, lavorando insieme per ottenere più diritti dal legislatore, ma anche per farsi conoscere dall'opinione pubblica per quello che sono e non per come vengono raccontati da terzi.

Un nodo centrale del tema immigrazione nell'Europa di oggi è infatti il profondo gap tra percezione e realtà. Nonostante i dati raccontino che l'immigrazione è un valore aggiunto per le società europee, la percezione pubblica va in tutt'altra direzione, risultando in una allarmante distorsione della realtà. Questo capita anche per le seconde generazioni, spesso intrappolate in un gioco di specchi. Si proverà perciò in questo capitolo a dare voce anche ai diretti interessati. Peraltro, la questione della percezione che distorce la realtà dell'immigrazione non è una novità degli ultimi anni. Negli anni Novanta erano gli albanesi ad essere percepiti come diversi, protagonisti costanti delle cronache italiane con episodi delinquenziali. Oggi la realtà si ritrova più o meno in linea con la percezione ed entrambe vedono gli albanesi come ben integrati in Italia<sup>3</sup>. Eppure la percezione fortemente deformata di questa popolazione che si è fatta strada negli anni Novanta e Duemila non è stata senza conseguenze<sup>4</sup>, così come anche oggi la

percezione fortemente deformata della realtà migratoria ha conseguenze negative su tutti i migranti e in special modo le persone più fragili. Dopo gli albanesi fu la volta dei rumeni e dei rom per quanto riguarda l'Italia, mentre in paesi come la Germania un simile fenomeno è stato vissuto con la comunità turca. Se da una parte è difficile formulare proposte per uscire da questa spirale di esperti che in merito all'immigrazione illustrano dati positivi e popolazione europea che percepisce paura e insicurezza, si possono però raccontare alcuni esempi di buone pratiche, che esistono in diversi paesi dell'Unione e vanno promosse e condivise. Così come è utile parlare di decisioni inclusive prese da alcuni Stati membri in merito a politiche per i giovani. In Italia è il caso di menzionare il Servizio Civile Nazionale, non più solo per i cittadini ma esteso anche ai giovani stranieri residenti. Si guarderà anche alla prospettiva di genere per cercare di capire similitudini e differenze nei percorsi di integrazione di donne e uomini di seconda generazione nell'Unione europea.

#### *Definizioni e percorso interdisciplinare di inquadramento*

Definire come "seconde generazioni di immigrati" degli individui nati e cresciuti in Europa suona come una contraddizione in termini. Andando ad analizzare più da vicino, vediamo che nel senso più restrittivo, questa definizione si riferisce a chi è nato in un paese europeo da genitori stranieri. Sono nella maggior parte dei casi costoro che vengono presi come riferimento per statistiche quantitative, come quelle di Eurostat. Mentre in senso più ampio vengono inclusi nella definizione di seconda generazione anche coloro che sono arrivati in Europa da piccoli, al seguito dei genitori, che qui hanno studiato e si sono formati, così come chi si è ricongiunto in un secondo momento con i genitori, dopo aver compiuto una parte del percorso di socializzazione nel paese nativo. Per quanto riguarda i figli di coppie formate da un cittadino europeo e uno extra-europeo, essi sono di



diritto cittadini europei, ma di fatto nei diversi ambiti sociali frequentati vengono spesso accomunati ai minori di origine straniera.

Guardando l'argomento dal punto di vista giuridico, ognuno degli Stati membri dell'UE ha un proprio ordinamento che a grandi linee distingue tra chi è nato nel territorio dello Stato da ambo i genitori stranieri, chi ha un genitore cittadino di quello Stato, chi è arrivato da minore nel territorio dello Stato e vi risiede con i genitori stranieri. Così chi ha un genitore cittadino dello Stato membro dell'UE è automaticamente cittadino di quello Stato allo stesso modo di chi nasce da ambo i genitori cittadini UE, mentre chi nasce in Europa da due genitori stranieri potrà ottenere la cittadinanza entro un certo tempo. Infine, le leggi che regolano l'immigrazione per quello Stato indicheranno anche qual è il percorso di integrazione dei minori giunti con i genitori o con ricongiungimento familiare. Svilupperemo questo aspetto in modo più approfondito e comparato tra i vari Stati membri nel paragrafo seguente. Ma ci rendiamo già conto che l'approccio giuridico non basta a capire a fondo chi sono le seconde generazioni. Per un'inquadratura del tema che stiamo trattando è indispensabile un approccio sociologico.

Lo statunitense di origini cubane Rùben Rumbaut<sup>5</sup> ha dato un riconosciuto contributo in questo campo, studiando l'immigrazione negli Stati Uniti, di molto precedente a quella in Unione europea. Egli negli Anni Settanta ha introdotto una chiave di lettura che tiene conto del momento dell'infanzia in cui i minori sono arrivati nel paese in cui vivono. A seconda di quando viene affrontato questo delicato e decisivo momento di passaggio, essi vivranno situazioni socioculturali e suddividere che differenti. Così possiamo distinguere i giovani di seconda generazione in tre categorie. La prima, definita "Generazione 1,75", comprende quei minori arrivati nel paese in cui vivono entro i 5 anni, quindi in età prescolare. La seconda categoria, composta dalla "Generazione 1,5", fa riferimento ai minori che hanno iniziato il processo di socializzazione e la scuola primaria nel

paese di origine (tra i 6 e i 12 anni), ma che completano l'educazione scolastica nel paese di immigrazione dei genitori. Infine, c'è la "Generazione 1,25" che comprende i minori emigrati dal paese in cui sono nati in un'età compresa tra i 13 e i 17 anni<sup>6</sup>. Spostandosi invece in ambito europeo, l'UE riconosce specifiche competenze nell'ambito delle definizioni inerenti al mondo delle migrazioni allo European Migration Network (EMN)<sup>7</sup>. Così, tenendo come riferimento il glossario curato annualmente dall'EMN, un migrante di seconda generazione è "una persona che è nata e risiede in un paese nel quale almeno uno dei genitori è entrato in precedenza come migrante"<sup>8</sup>. Nelle note alla definizione si specifica che il termine non ha derivazione giuridica ma si lega al contesto sociologico; si fa notare inoltre che il termine non si riferisce a un migrante, in quanto le persone interessate non hanno compiuto una migrazione, tuttavia viene aggiunto che in letteratura e nei media il termine "migrante di seconda generazione" è quello abitualmente utilizzato e perciò vi si fa riferimento anche in questo glossario. Sempre nelle note alla definizione troviamo la distinzione tra seconde generazioni con entrambi i genitori nati all'estero e quelle con un genitore nato in un paese UE (questo secondo gruppo ha un cosiddetto "background misto"), con la specifica che l'EMN ha ritenuto di includere entrambi i gruppi nella definizione del termine "migrante di seconda generazione"<sup>9</sup>.

Iniziamo così ad addentrarci nelle molte differenziazioni all'interno del gruppo delle seconde generazioni, oltre a quelle già prese in considerazione in precedenza. Una volta assodato che la definizione inerente a questo gruppo di individui è molto più legata al contesto sociologico che a quello legislativo, ecco che nell'analizzarli occorre tener conto di una molteplicità di altri fattori: le norme e l'organizzazione sociale del contesto nazionale in cui crescono, la regolamentazione del percorso scolastico, della formazione e dell'accesso al mondo del lavoro, che si intersecano con le specificità socioeconomiche della famiglia di origine, il background di immigrazione della famiglia e molto altro ancora.

Oltretutto le risultanti dell'incrocio di tutti questi fattori variano per ognuno degli Stati membri, i quali per di più si trovano in fasi differenti rispetto alle migrazioni che li hanno interessati. In alcuni si è arrivati alle terze e quarte generazioni, in altri si è cominciato da poco a trattare la questione delle seconde generazioni. Inoltre, gli immigrati hanno paesi di origine diversi a seconda della zona dell'Unione europea considerata, quindi con diversi background di immigrazione. Tutto ciò rende impossibile un tentativo di sistemazione organica della materia a livello sopranazionale. Occorre invece addentrarsi in contesti specifici per effettuare analisi comparate che servono poi da punti di riferimento per un ragionamento più esteso e generalizzato. È ciò che faremo nel paragrafo seguente. Ma prima giungiamo a una nostra definizione di seconde generazioni. Questa tiene conto degli elementi già menzionati, ovvero oltre alla nascita in territorio europeo, la migrazione dei minori a seguito dei genitori oppure per ricongiungimento. Essi non hanno scelto di migrare, né di nascere in territorio europeo, al pari di tutti gli altri cittadini la cui nascita viene decisa in massima parte dalla sorte e in misura minore dai genitori, i quali provano a decidere anche quale possa essere il luogo migliore dove far crescere i propri figli. Vediamo che la nostra definizione è coincidente con quella che dà la Rete G2 – Seconde Generazioni, un'organizzazione italiana fondata nel 2005 da figli di immigrati e rifugiati. Nel loro portale è spiegato che chi fa parte della Rete G2 si autodefinisce come “‘figlio di immigrato’ e non come ‘immigrato’: i nati in Italia non hanno compiuto alcuna migrazione, e chi è nato all'estero ma cresciuto in Italia non è emigrato volontariamente, ma è stato portato in Italia da genitori o altri parenti. “G2” quindi non sta per “seconde generazioni di immigrati” ma per “seconde generazioni dell'immigrazione”, intendendo l'immigrazione come un processo”<sup>10</sup>. È a questa definizione, che non spezzetta le seconde generazioni ma ne fa un unico insieme formato da chi è nato in Italia e da chi vi è arrivato minorenne, che si farà riferimento nel resto del capitolo, salvo nei casi in cui indicato diversamente.

**Tenendo a mente che se nascere o giungere in Europa non è stata per loro una scelta, portarli a sentirsene cittadini a tutti gli effetti, orgogliosi dello Stato in cui crescono e promotori dei valori dell'Unione europea** è una sfida che accomuna le istituzioni nazionali e sovranazionali, coinvolgendo molti attori a livello locale e fino al livello dell'Unione europea. Se questa è una sfida che tutti questi attori devono sostenere per ogni minore che cresca nella UE, per i figli dei migranti è necessario uno sforzo che non ne faccia degli esclusi, né di diritto né di fatto.

*I dati e le modalità di integrazione: i Nuovi Cittadini Europei.*

In Europa ci sono paesi dove si insediano immigrati da diversi decenni e paesi di recente immigrazione. Anche in questo secondo gruppo però c'è ormai una seconda generazione che sta facendo il proprio percorso di inserimento sociale. Un esempio è l'Italia, dove le seconde generazioni stanno diventando una componente sempre più importante della popolazione immigrata. Alcuni dati ci aiutano a inquadrare meglio l'argomento.

Il rapporto 'Alunni con cittadinanza non italiana', che si riferisce ai bambini non italiani che studiano complessivamente in tutti i livelli scolastici del paese fotografa "un costante e significativo incremento nelle iscrizioni degli alunni stranieri: si è passati infatti da 196.414 alunni nell'anno scolastico 2001/02 (2,2% della popolazione complessiva) agli 814.187 dell'anno scolastico 2014/15, pari al 9,2% del totale. Gli iscritti stranieri fra il 2009/10 e il 2014/15 sono cresciuti del +20,9% a fronte di una diminuzione pari al -2,7% fra gli italiani e di un decremento dello -0,9% della popolazione scolastica complessiva"<sup>11</sup>. Allo stesso tempo ci sono paesi dell'Unione europea, come i paesi dell'Est Europa, dove si sta affacciando ora il fenomeno migratorio, che ancora non ha portato alla nascita di seconde generazioni.

Parleremo nel corso del capitolo di uno studio inerente alle seconde generazioni di origine turca in Germania e in Olanda, portando all'attenzione di chi legge come e quanto il modello

di socializzazione e integrazione adottato da ogni Stato membro influisca sul percorso scolastico, accademico e professionale delle seconde generazioni.

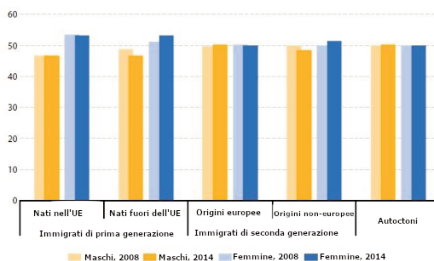
Adottando ora una prospettiva europea, riportiamo qui di seguito alcuni dati sulle seconde generazioni tratti da un rapporto pubblicato nel 2017<sup>12</sup> da Eurostat, importante strumento di lavoro in ambito europeo. Il rapporto misura l'integrazione dei migranti in termini di impiego, educazione, inclusione sociale e cittadinanza attiva nel paese di residenza<sup>13</sup>. Esso analizza i gruppi di seconde generazioni in un'ottica comparativa con i nativi, arrivando a considerare cinque gruppi di individui: immigrati di prima generazione nati nell'UE (e che risiedono in un altro paese UE); immigrati di prima generazione nati in un paese extra-UE e residenti in un paese UE; immigrati di seconda generazione con origini dell'UE (ovvero nativi dell'UE da almeno un genitore nato a sua volta nell'UE); immigrati di seconda generazione con origini extra-UE (nativi dell'UE da ambo i genitori nati in un paese extra-UE); nativi con background nativo (ambo i genitori nati a loro volta nell'UE).

Dopo questa articolata premessa, diventa interessante analizzare i dati che emergono per i diversi gruppi considerati. Innanzitutto, vediamo che la popolazione immigrata nell'Unione europea, così come definita nei primi quattro gruppi sopra elencati, ha raggiunto i 55 milioni di individui nel 2014, da 40 milioni circa nel 2008. Questo incremento è in parte dovuto al flusso dei migranti dell'Est Europa, spostatisi in seguito agli allargamenti del 2004<sup>14</sup> e del 2007<sup>15</sup>. Perciò si può affermare che la popolazione di immigrati è aumentata di quasi due quinti (37,2%) tra il 2008 e il 2014 (mentre i nativi con background nativo sono diminuiti del 2,8% nello stesso periodo). Per quanto attiene alla loro distribuzione negli Stati membri, nel 2014 quasi i quattro quinti (79,9%) dei migranti vivevano in cinque Stati membri: Germania (20,5%), Gran Bretagna (19,4%), Francia (19,3%), Italia (10,8%) e Spagna (9,7%). Questi sono

peraltro gli Stati membri più popolosi. Un altro dato preso in esame dal rapporto Eurostat è quello dell'età media. Da esso emerge che mediamente i due gruppi di immigrati di seconda generazione sono più giovani degli appartenenti agli altri gruppi, ma con significative differenze tra loro: nel 2014 l'età media di chi ha background extra-UE è di 32,2 anni, quella di chi ha background UE è di 37,6 anni. Mentre l'età media dei nativi con background nativo è di 40,4 anni. Inoltre, il gruppo di seconda generazione con background extra-UE è l'unico la cui età media sia leggermente diminuita dal 2008 al 2014<sup>16</sup>. Questo ci induce a pensare che nei sei anni intercorsi tra il 2008 e il 2014 sia aumentato il numero di nuovi nati da genitori provenienti da paesi extra-UE.

Per quanto attiene la distribuzione per genere, dal rapporto si evince che i maschi di seconda generazione con background extra-UE sono di meno nel 2014 rispetto al 2008, mentre il numero di femmine nello stesso periodo cresce di tre punti percentuali, arrivando a 6,6 punti percentuali in più di quella maschile se si prende in considerazione l'intera popolazione immigrata di prima generazione. Perciò abbiamo un numero crescente di immigrate di prima generazione, che ad ogni modo erano più degli uomini già nel 2008 (Fig. 2.6)<sup>17</sup>.

Figure 2.6: Distribuzione per sesso, status migratorio e origini, EU 28, 2008 e 2014 (%)



Un altro dato interessante ci dice in quali tipi di conglomerati urbani risiedono le seconde generazioni. Il 69,1% delle secon-

de generazioni con genitori nati fuori dall'UE e il 47,6% delle seconde generazioni con genitori nati nell'UE vivono nelle grandi città europee. Questo trend di residenza segue quello dei genitori, a cui le grandi città garantisce un mercato di lavoro più ampio e migliori infrastrutture. Ma rispetto alla prima generazione, i figli di chi non è nato nell'UE scelgono ancora di più le grandi città (+9,4%), a discapito delle cittadine (-4,6%) e delle zone rurali (-4,8%).

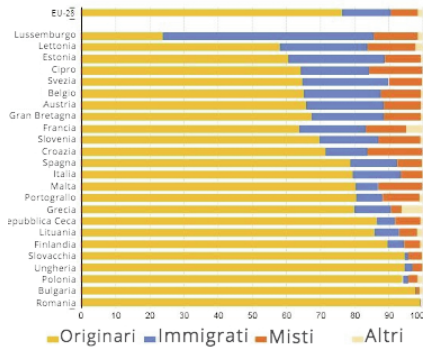
Per quanto attiene alla tendenza a insediarsi stabilmente dei migranti, i dati del 2014 rilevano che il 70% delle prime generazioni vive in un dato paese europeo da almeno dieci anni, mentre il restante 30% si divide equamente tra chi è giunto nel paese di residenza negli ultimi cinque anni e chi vi ha vissuto tra i cinque e i dieci anni (Fig. 2.9)<sup>18</sup>.

Figure 2.9: Prima generazione di migranti per durata della permanenza, EU 28, 2014 (%)



Prendendo in esame il numero di abitazioni in cui vivono solo migranti (di prima e di seconda generazione) e quelle in cui vivono sia nativi con background nativo che migranti, scopriamo che il Lussemburgo è in cima alla lista dei 28 paesi UE, con la più alta concentrazione di abitazioni intestate ai migranti, mentre in fondo c'è la Romania, con solo lo 0,3%. La Bulgaria, la Polonia, l'Ungheria e la Slovacchia sono in coda, mentre la Lettonia e l'Estonia hanno un alto numero di residenti non cittadini. Questi non sono però immigrati di recente arrivo, bensì i cosiddetti "cittadini dell'Unione Sovietica", che vivono in questi due paesi baltici permanentemente, pur non essendone cittadini (Fig. 2.10)<sup>19</sup>.

**Figura 2.10: Distribuzione dei nuclei familiari per paese e status migratorio, 2014 (%)**



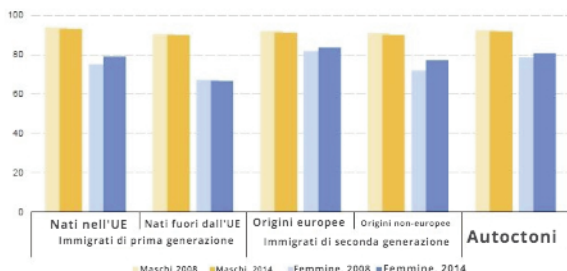
Sul totale delle abitazioni in cui vivono migranti, il 67,7% è abitato da soli immigrati di prima generazione, nel 10,1% vivono immigrati di diverse generazioni, mentre nel 22% del totale vivono migranti di seconda generazione<sup>20</sup>.

Per quanto attiene alla cittadinanza, il rapporto introduce una necessaria premessa, ovvero che nell'UE non tutti gli stranieri hanno lo stesso interesse nell'ottenere la cittadinanza del paese dove risiedono. L'acquisizione della cittadinanza riguarda infatti solo in un piano secondario gli stranieri cittadini UE, che sono già protetti dalla legislazione in vigore in tutti gli Stati membri e che, con alcune eccezioni, godono degli stessi diritti giuridici dei cittadini del paese dove risiedono: sono le tutele della "cittadinanza europea", di cui parleremo nel corso del capitolo. Quindi la richiesta di cittadinanza riguarda primariamente gli stranieri che non sono cittadini dell'EU. Analizzando questi dati con un focus sulle seconde generazioni, si evince che il 92,2% degli appartenenti a questa categoria ha acquisito la cittadinanza del paese in cui è nato (anche se non è rilevato a che età ciò sia avvenuto), mentre il 4,1% è cittadino di un paese extra-UE nonostante sia nato nell'UE. Infine, il 3% è cittadino di un paese UE diverso da quello in cui è nato<sup>21</sup>.



Analizzando l'occupazione della popolazione tra i 25 e i 54 anni, si nota nel 2014 per tutti e cinque i gruppi una percentuale decisamente inferiore di donne lavoratrici rispetto agli uomini, anche se il loro numero è cresciuto per tutti i gruppi (tranne che per le immigrate di prima generazione provenienti da un paese extra-UE) dal 2008 al 2014. Nel 2014 i maschi lavoratori di seconda generazione con background UE erano 7,5 punti percentuali in più delle femmine della stessa categoria. Questo è il dato che segna la minor differenza uomini-donne, mentre la maggiore è quella tra i lavoratori della prima generazione di migranti extra-UE e le lavoratrici della stessa categoria (-23,4 punti percentuali). Solo il 66,5% delle donne di questa categoria lavorava nel 2014, mentre la percentuale sale al 79% per le immigrate nate in un altro paese UE e all'80,7% per le donne native con background nativo (Fig. 2.15)<sup>22</sup>.

**Figure 2.15:** Tassi di attività per status migratorio, paese di nascita (1) e sesso, EU, 2008 e 2014 (%)



Tornando dalla prospettiva di genere a quella generale, dai dati notiamo che i due gruppi con background non europeo hanno indici di occupazione decisamente inferiori a quelli dei nativi con background nativo. Si va da -8,4 punti percentuali per i migranti nati in un paese fuori dall'UE a -2,99 per le seconde generazioni con background extra-UE. Si nota altresì che i migranti con back-

ground europeo hanno percentuali più alte di impiego rispetto ai migranti con background non europeo sia per la prima generazione (+11,6 punti percentuali) che per la seconda (+7,1).

Analizzando i tassi di disoccupazione vediamo che sia nel 2008 che nel 2014 sono più alti per le seconde generazioni con background extra-UE rispetto a quelle con background europeo e rispetto ai nativi. Questo accade sia tenendo come riferimento la classe di età 25-59 anni sia riferendoci al gruppo 15-29 anni. In quest'ultimo gruppo, la disoccupazione è quasi duplicata dal 2008 al 2014, è al 28% circa per le seconde generazioni di origine extra-UE. Nonostante la disoccupazione sia aumentata per tutti i gruppi durante la crisi economica successiva al 2008, in generale le seconde generazioni hanno affrontato meglio la crisi rispetto alle prime, con la seconda generazione di origini UE che ha nel 2014 il più basso tasso di disoccupazione dei cinque gruppi considerati (7,6%)<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda la tipologia degli impieghi, si nota che le seconde generazioni tendono ad avvicinarsi al pattern dei nativi con background nativo, inserendosi in ambito impiegatizio e professionale, segnando un'evoluzione rispetto alla prima generazione che è prevalentemente impiegata in lavori poco qualificati. Se un terzo dei migranti di prima generazione è riuscito ad avere un impiego di alto livello, metà delle seconde generazioni raggiungono lo stesso traguardo lavorativo, denotando una buona mobilità sociale. I dati mostrano che la crisi economica degli anni 2008-2014 ha avuto un forte impatto sulla struttura lavorativa dei gruppi di migranti, mentre molto poco è cambiato per la struttura lavorativa degli autoctoni. Si è assistito a una crescita del numero di impieghi orientati ai servizi e di tipo professionale, a discapito di quelli legati alla produzione e ai lavori manuali in genere. Inoltre, dal 2008 al 2014 si segnala un generale aumento della tendenza a mettersi in proprio, con un'attività professionale o una propria impresa. La percentuale più alta di attività rimane in capo ai nativi con background nativo (18,9% del totale nel 2014), seguono le imprese della prima generazio-

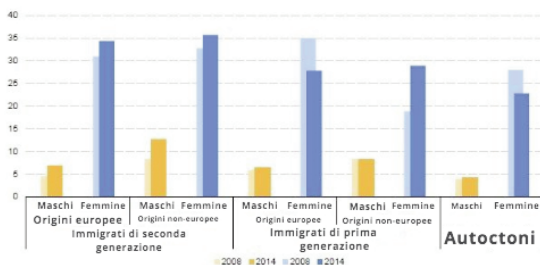
ne UE (16,7%) e non UE (15,5%), mentre rimangono in coda le seconde generazioni. Quelle con background europeo (14,6%) raggiungono comunque una percentuale più alta di imprese rispetto ai figli dei migranti extra-UE (11,5%).

Se consideriamo i contratti lavorativi a termine per i cinque gruppi, vediamo che essi riguardano l'11,9% dei nativi con background nativo, il 10,8% delle seconde generazioni UE e il 13% di quelle extra-UE. Per quanto riguarda le prime generazioni, si sale dal 14,9% di quelle UE al 17% di quelle extra-UE, che si segnalano come le due categorie più toccate dalla precarietà lavorativa. Ad ogni modo nel comparare i dati del 2008 con quelli del 2014 vediamo che per le seconde generazioni (specialmente quelle extra-UE) la percentuale di lavoro precario è aumentata, mentre è diminuita per le prime generazioni.

Un altro dato interessante, che completa quello appena analizzato, attiene ai lavoratori a tempo parziale. Dai dati statistici non è possibile sapere se il lavoro part-time sia frutto di scelta o di mancanza di altre possibilità lavorative, però ciò viene in parte dedotto dai risultati analizzati. Innanzitutto, questi ci dicono che il lavoro part-time è predominante per la coorte femminile della popolazione europea, con uno scarto minimo con i maschi di 18 punti percentuali per ognuno dei gruppi considerati. Mettendo a fuoco i vari gruppi, vediamo che le prime generazioni sono quelle maggiormente interessate dal lavoro part-time. Nello specifico nel 2014 lo è più di un terzo delle donne di entrambi i gruppi, mentre se consideriamo solo gli uomini il numero scende a 6,7% per le prime generazioni UE e al 12,7% per gli uomini di prima generazione extra-UE. Focalizzandoci sui maschi, quelli di prima generazione extra-UE sono il gruppo che lavora di più part-time, più di tre volte la percentuale dei nativi con background nativo. A metà tra le percentuali di questi ultimi e delle prime generazioni si collocano le seconde generazioni, con l'eccezione dei maschi di seconda generazione extra-UE, che hanno una percentuale di lavoro part-time alta, inferiore solo a quella dei migranti di prima generazione extra-UE. Data

questa configurazione, il rapporto conclude che molto probabilmente è proprio tra queste due categorie di migranti che si trova la maggior parte di coloro che non lavorano part-time per scelta (Fig. 2.24)<sup>24</sup>.

**Figure 2.24:** Impiego part-time per status migratorio, sesso e origine, EU, 2008 e 2014 (%)



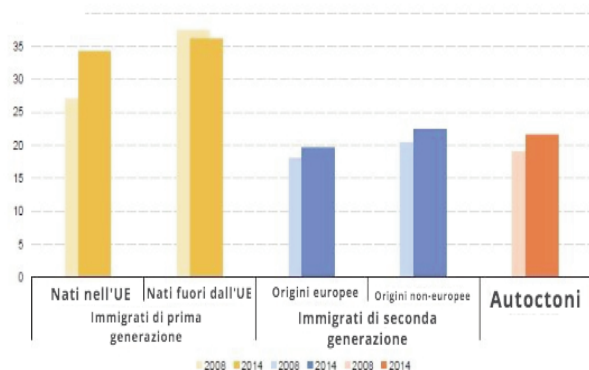
Dato il legame competenze-occupazione che lega il mondo del lavoro a quello accademico e della formazione, passiamo a esaminare quest'ultimo per vedere se in qualche modo i dati sono corrispondenti. In realtà non sembra essere proprio così. Tenendo come riferimento tre gradi di educazione, per l'anno 2014 notiamo che la percentuale più elevata di studi terziari è stata raggiunta dalle seconde generazioni (38,5% di chi ha background UE e 36,2% di chi ha background extra-UE), seguite dalla prima generazione di chi si è spostato all'interno della UE (33,3%), dai nativi con background nativo (30,9%) e da chi arriva da fuori dei confini UE (29,4%). Per quanto riguarda chi ha compiuto solo studi primari, la percentuale più alta è tra le prime generazioni extra-UE (34,7%), mentre è uguale al 22,4% per l'altro gruppo di prima generazione e per i nativi con background nativo. Essa scende per le seconde generazioni con background UE (16,1%) ed extra-UE (18,9%). Da un confronto dei dati del 2008 con quelli del 2014 emerge che la percentuale di educazione terziaria è

aumentata in tutti i gruppi, ma maggiormente tra le seconde generazioni (+6,7 punti percentuali per quelle con origini europee e +7,3 per le seconde generazioni con genitori nati fuori dall'UE).

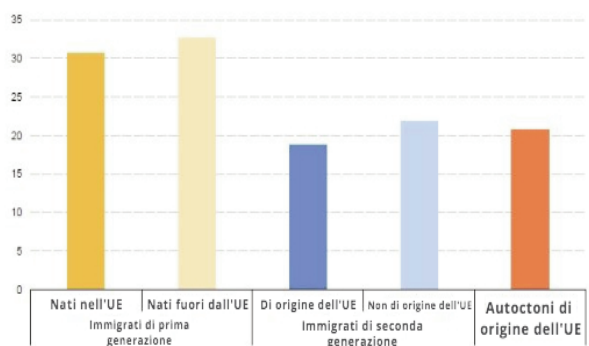
All'interno del gruppo trasversale con livello di istruzione terziaria, il rapporto segnala che più di un terzo degli appartenenti alla prima generazione fa un lavoro che non rispetta il livello di istruzione. Risultano quindi oggettivamente sovra qualificati il 34,3% dei lavoratori di prima generazione UE e il 36,2% dei lavoratori extra-UE, mentre lo stesso è vero per circa un quinto dei nativi con background nativo e un quinto delle seconde generazioni (quella con background extra-UE ha la percentuale più elevata di sovra qualificati, anche se di poco).

Il grafico che illustra la percezione dei vari gruppi di essere sovra qualificati ricopia piuttosto fedelmente i dati oggettivi presi in esame ora. Si percepisce come sovra-qualificato un terzo delle prime generazioni e con una percentuale leggermente superiore nella prima e nella seconda generazione di provenienza extra-UE rispetto alla prima e alla seconda generazione con background europeo. Scomponendo questi dati in maschi e femmine, vediamo che le donne si sentono generalmente più sovra-qualificate rispetto alla controparte maschile. Questo è particolarmente vero per le prime generazioni (35,1% delle donne in mobilità intra-UE e 36,5% delle immigrate da un paese extra-europeo, al confronto con rispettivamente il 26% e il 29,3% degli uomini), ma anche per le donne di seconda generazione con origini extra-UE, 2 punti percentuali in più rispetto ai maschi (il grafico 2.27 illustra i dati del 2014 sulla percezione di essere sovra qualificati, per i cinque gruppi presi in esame, della fascia d'età 25-54 anni, mentre il grafico 2.26 riporta i dati oggettivi di sovra qualifica per gli stessi gruppi, con dati del 2008 e del 2014)<sup>25</sup>.

**Figure 2.26:** Sovra qualificazione oggettiva per status migratorio e origine, gruppo di età 25-54, 2008 e 2014 (%)



**Figure 2.27:** Sovra-qualificazione percepita per status migratorio e origine, gruppo di età 25-54, 2014 (%)



Arrivando a trarre alcune conclusioni dai dati analizzati, possiamo dire che nonostante un alto livello di istruzione, i gruppi di migranti, soprattutto quelli di prima generazione, hanno mag-

giori difficoltà nel mondo del lavoro dell'UE: le percentuali di disoccupati e di sovra qualificati sono più alte di quelle dei nativi con background nativo. Secondo il rapporto a questa situazione potrebbero aver contribuito alcuni ostacoli specifici dell'immigrazione, come: barriere di lingua e comunicazione; non riconoscimento di titoli di studi ed esperienze lavorative maturate all'estero; limitazioni di accesso al lavoro; discriminazione su base sociale e religiosa.

Naturalmente questi ostacoli influiscono in modo diverso su prime e seconde generazioni, che quindi vengono analizzate separatamente. Le difficoltà linguistiche hanno penalizzato circa un decimo dei migranti di prima generazione di entrambi i gruppi presi in esame (soprattutto quelli con basse qualifiche accademiche). Mentre il non riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero ha toccato maggiormente la prima generazione nata fuori dall'Unione europea (e con alti livelli di qualifiche accademiche). Allo stesso modo questo gruppo è stato influenzato maggiormente da restrizioni lavorative visto che non gode degli stessi diritti civili e lavorativi dei cittadini dell'Unione europea. Ad ogni modo il problema dei permessi lavorativi è meno sentito di quello della discriminazione su base sociale e religiosa, segnalato dal 2,4% della prima generazione di origine UE e dal 4,3% di quella arrivata da oltre i confini europei.

Nelle seconde generazioni, solo l'1% si scontra con barriere linguistiche, ma il 3,5% di coloro che hanno almeno un genitore nato fuori dall'UE affronta discriminazioni su base sociale e religiosa. Se scomponiamo i dati in maschi e femmine non vediamo particolari differenze, tranne nel gruppo delle seconde generazioni che subiscono discriminazioni: queste sembrano concentrarsi maggiormente sui maschi che sulle femmine<sup>26</sup>.

### *Sistema scolastico e integrazione*

Ci siamo soffermati su questi dati perché ci permettono di trac-

ciare un vero e proprio quadro europeo, composto di informazioni raccolte nei 28 paesi membri. Come già accennato però è importante scendere anche nell'indagine di singole realtà. Con questo proposito ci soffermiamo sul volume "Tracce di G2. Le seconde generazioni negli Stati Uniti, in Europa e in Italia", che si propone di analizzare l'integrazione delle seconde generazioni partendo da alcuni Paesi membri dell'UE e dagli Stati Uniti<sup>27</sup>. Esso raccoglie contributi di ricerca da paesi quali la Germania, i Paesi Bassi, la Spagna e l'Italia. Nella prefazione al libro, Ennio Pattarin dell'Università Politecnica delle Marche illustra la sua ipotesi di ricerca, che fa da *trait d'union* ai lavori raccolti nel volume. Secondo questa, le forme di identificazione delle seconde generazioni sono il prodotto ambivalente di un movimento alterno tra riferimenti culturali del paese di provenienza e del paese d'arrivo<sup>28</sup>. Quindi da un lato influisce il rapporto con la prima generazione (famiglia, parenti e amici di famiglia), dall'altro quello con gli autoctoni (amici e compagni di scuola italiani e così via). Un ulteriore elemento è quello della modalità di integrazione offerta dalla società ospitante, che si manifesta nelle istituzioni scolastiche, nei percorsi di inserimento nel mondo del lavoro e così via. Quest'ultimo punto è senz'altro evidente nella ricerca, parte del libro, che abbiamo scelto di riportare qui, per provare a trarre delle conclusioni utili partendo da contesti particolari di specifici paesi. Si tratta dei risultati della ricerca sviluppata da due ricercatori dell'Università di Amsterdam, Maurice Crul e Jens Schneider, che hanno analizzato dati raccolti in Germania e nei Paesi Bassi nel 2002 e nel 2005 con metodologie e campioni non omogenei, ma che hanno comunque permesso di confrontare i processi di integrazione nei due paesi relativamente alle seconde generazioni<sup>29</sup>.

Al centro dei dati raccolti è stata posta la comunità turca, numerosa in entrambi i paesi e soprattutto con un background di immigrazione molto simile. L'origine di tale immigrazione data infatti negli anni Sessanta del secolo scorso ed è frutto di accordi intergovernativi sottoscritti dalla Germania (nel 1961) e dai



Paesi Bassi (nel 1964) con la Turchia in merito a una migrazione lavorativa da questo paese verso i due paesi UE. Secondo la ricerca il picco della migrazione per lavoro dei turchi ebbe luogo tra il 1971 e il 1973, con mezzo milione di operai turchi giunti in Europa occidentale, il 90% dei quali fu assunto dalle industrie tedesche. La prima generazione è emigrata dalle zone rurali della Turchia centrale e dal litorale del Mar Nero, gli uomini in larga parte avevano concluso il primo ciclo di studi mentre le donne avevano frequentato solo alcuni anni di istruzione<sup>30</sup>. Con l'arrivo della crisi economica seguita a quella petrolifera del 1973 si chiuse anche il canale ufficiale di immigrazione dalla Turchia. Dato questo contesto generale della migrazione di prima generazione, che implica una seconda generazione cresciuta in un contesto socioeconomico svantaggiato, passiamo ad analizzare i differenti punti d'arrivo delle seconde generazioni nei due paesi. Esse risultano essersi integrate in modi differenti, come vedremo subito. In ambito scolastico, vengono presi in esame due indicatori: la prestazione scolastica e il tasso di abbandono. I dati ci dicono che nei Paesi Bassi c'è un tasso più alto di abbandono, ma chi prosegue gli studi riesce poi a concluderli. Mentre in Germania l'abbandono massiccio viene evitato attraverso la formazione professionale, che però non porta al proseguimento degli studi ma all'inserimento nel mondo lavorativo. Secondo lo studio per spiegare tali differenze bisogna innanzitutto prendere in esame i modelli nazionali d'integrazione. Questo perché i modelli trasmettono idee, norme e valori che plasmano l'interazione con gli immigrati e i loro figli e avranno anche effetti importanti sulla posizione socioeconomica degli stessi,<sup>31</sup> anche se non si può dire che essi determinino da soli il percorso di integrazione. Le differenze nei sistemi scolastici dei due paesi sono un elemento di grande rilevanza. Nei Paesi Bassi i bambini iniziano la scuola a 4 anni e a 12-14 scelgono l'indirizzo di scuola secondaria, mentre in Germania la scuola ha inizio a 6 anni, è a tempo ridotto e si sceglie l'indirizzo di scuola secondaria a 10 anni. Perciò un numero decisa-

mente più alto di bambini turchi scelgono percorsi di formazione meno qualificanti in Germania, tenuto conto dei pochi anni avuti a disposizione per uscire dalla posizione disagiata di partenza e dell'obbligo di scegliere a soli 10 anni. Così si spiega perché solo in pochi arrivano ad avere un diploma di scuola superiore e solo il 4% ad avere una laurea (dati 2006). D'altro canto, però, tre quarti di loro seguono percorsi di formazione professionale (solo la metà nei Paesi Bassi) che già a 15-16 anni li porta ad avere un diploma e li avvia a percorsi di apprendistato in aziende. Parallelamente nei Paesi Bassi un considerevole numero di bambini turchi entra in percorsi di scuola professionale a 12 anni e continua a frequentare a tempo pieno anche a 15-16 anni, età in cui comincia a crescere di molto il tasso di abbandono scolastico per questo gruppo. L'apprendistato è limitato e inoltre il percorso educativo professionale è considerato marginale all'interno del sistema educativo. Studi specifici hanno dimostrato come il contesto di degrado, chiusura e scontri tra allievi e anche tra allievi e insegnanti difficilmente possano portare a percorsi positivi di apprendimento dentro questi istituti, definiti come "il bidone della spazzatura" del sistema educativo. In Germania, invece, la "Hauptschule" fa parte del sistema scolastico principale, con un clima educativo non considerato come problematico e si segue il 'doppio percorso' insegnamento professionale-apprendistato. Secondo la ricerca questa combinazione di fattori può spiegare perché i tassi di abbandono scolastico siano di tanto più bassi in Germania piuttosto che nei Paesi Bassi. Viene sottolineato che in quest'ultimo paese la disoccupazione fra gli individui di questo gruppo è estremamente alta, due volte più elevata che in Germania. Inoltre, la ricerca riporta che la discriminazione, seppur rilevata anche in Germania, svolge un ruolo più importante nei Paesi Bassi, dove questi giovani non hanno un percorso di apprendistato alle spalle che li abbia inseriti nel mondo del lavoro, ma possono presentare al datore di lavoro solo i titoli di studio. Così, secondo gli studiosi, nella scelta fra

un giovane immigrato e un olandese con gli stessi titoli, ai primi non vengono date le stesse opportunità. Inoltre, la disoccupazione giovanile nei Paesi Bassi è generalmente molto più alta che in Germania e, secondo la ricerca, la discriminazione tende a essere più diffusa quando c'è una dura competizione nel mercato del lavoro. In conclusione viene segnalato che in entrambi i gruppi di seconda generazione si assiste alla creazione di un'élite emergente istruita e di un sottoproletariato non qualificato in aumento. Ma l'intensità di questa polarizzazione è, come abbiamo visto, decisamente più marcata nei Paesi Bassi. Se poi si analizzano separatamente uomini e donne, si nota che in entrambi i paesi le donne registrano percentuali più basse di frequentazione delle scuole superiori rispetto agli uomini e ancora di meno sono le donne che entrano nel mercato del lavoro<sup>32</sup>. Se ci spostiamo in Francia e analizziamo il rapporto "Inégalités sociales et migratoires. Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités?"<sup>33</sup> del Consiglio Nazionale di Valutazione del Sistema Scolastico (CNESCO), troviamo una valutazione allarmante<sup>34</sup> e che parla di un sistema scolastico inefficace per ridurre le disuguaglianze e che anzi contribuisce ad accrescerle e a segregare ancora di più i figli dei migranti scolarizzati all'interno dei mal gestiti istituti delle banlieues. Un altro studio, condotto in Gran Bretagna sui giovani musulmani del paese e presentato nel 2016 alla conferenza della British Sociological Association, ci permette di essere più ottimisti. Secondo la ricerca, a cui hanno preso parte 6.600 persone, nella fascia d'età 21-24 anni il 25% delle donne musulmane hanno un diploma universitario, mentre lo stesso è vero per il 22% dei maschi dello stesso gruppo<sup>35</sup>. Se questo trend si è verificato da anni per la popolazione bianca di religione cristiana, è nuovo per la popolazione musulmana, affermano i ricercatori Nabil Khattab e Tariq Modood, che hanno condotto la ricerca. La novità è ancora più impressionante se comparata con i dati degli anni 1990 e 1991, quando gli uomini del Pakistan e del Bangladesh (le due maggiori comunità di prevalente religione musulmana)

ammessi a frequentare l'università erano rispettivamente più del doppio e più del triplo delle donne originarie degli stessi paesi. Secondo gli studiosi il motivo principale di questo sorpasso è che le giovani donne musulmane hanno preso coscienza del fatto che il curriculum accademico è un buon alleato per superare le problematiche legate a stereotipi e discriminazione che dovranno affrontare nel mondo del lavoro in misura maggiore dei colleghi uomini.

I due studiosi Crul e Schneider, già sopra menzionati, sono anche parte del gruppo che ha curato il volume "The European Second Generation Compared", con un sottotitolo che è una domanda di ricerca: "Does the Integration Context Matter?"<sup>36</sup>. Essa trova risposta nella formulazione della "teoria del contesto dell'integrazione", che illustra l'importanza del contesto di inserimento sul processo e sul risultato dell'integrazione. La ricerca è stata condotta dall'IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion in Europe) Research Network, che riunisce ricercatori di 30 istituti specializzati in studi sulle migrazioni, ed è nato come Rete di Eccellenza sostenuta dal Sesto Programma Quadro della Commissione europea. Rimandando al volume per analizzare più approfonditamente il lavoro svolto, ci limitiamo qui a segnalare alcuni aspetti della ricerca a nostro avviso interessanti.

Le seconde generazioni intervistate sono figli di immigrati provenienti da Turchia, Marocco e dall'ex Jugoslavia, sono nati in Europa, hanno studiato lungo tutta la loro carriera scolastica in Europa e hanno tra i 18 e i 35 anni al momento dell'indagine, tra il 2007 e il 2008. Oltre ad essi sono stati intervistati dei coetanei nati in Europa da genitori nati a loro volta nel paese europeo in cui si è svolto il sondaggio<sup>37</sup>. Sono state scelte due grandi città per ciascuno degli otto stati europei presi in esame, tenendo conto del fatto che gli immigrati risiedono in preminenza nelle metropoli (come abbiamo visto esaminando i dati di Eurostat). Le città prese in esame sono Parigi e Strasburgo (Francia), Berlino e Francoforte (Germania), Madrid e Barcellona (Spagna),

Vienna e Linz (Austria), Amsterdam e Rotterdam (Paesi Bassi), Bruxelles e Anversa (Belgio), Zurigo e Basilea (Svizzera) e Stoccolma (Svezia).

L'obiettivo primario è analizzare gli effetti di specifici contesti nazionali e dei contesti cittadini nel promuovere o nell'ostacolare l'integrazione delle seconde generazioni. I ricercatori hanno scelto anche in questo caso di illustrare i risultati con riferimento alle seconde generazioni della comunità turca. Essa è infatti presente in sette degli otto paesi presi in esame e rende quindi possibile comparare i differenti contesti di vita in ben 13 città europee. Per la necessità di fare riferimento a un campione con un punto di partenza socioeconomico simile, si è tenuto conto solo dei giovani figli di genitori con bassa scolarizzazione, in maggioranza operai.

Le variazioni a volte significative nei risultati raggiunti dalle seconde generazioni spingono a mettere in luce le differenti opportunità avute a disposizione. Il contesto creato dalle istituzioni (scuole, mercato del lavoro, cittadinanza e politiche di welfare) è di importanza primaria<sup>38</sup>. Viene comunque analizzato come questo interagisce con le risorse a disposizione delle famiglie di origine delle seconde generazioni. Si osserva così che il grado di integrazione differisce a seconda delle componenti del concetto di integrazione che vengono esaminate. Per esempio, le seconde generazioni in Svezia hanno ottimi risultati accademici rispetto agli altri Stati. Contemporaneamente, a livello di identità nazionale, una importante percentuale di essi non si identifica tanto con l'essere svedesi quanto con l'appartenere alla loro città di nascita, Stoccolma. Questo dato mette in discussione le teorie che parlano dell'integrazione in termini generali di positività o negatività, dimostrando che la realtà è ben più complessa. Soffermandoci sul mondo del lavoro, la ricerca arriva a delle conclusioni piuttosto allineate con quelle dei dati statistici che abbiamo analizzato in precedenza. A parità di traguardi accademici, le seconde generazioni tendono ad avere posizioni lavorative di livello inferiore a quelle degli autoctoni nati da genitori autoctoni.

Lo stesso si può dire per il livello di disoccupazione, che è particolarmente alto se paragonato a quello dei figli degli autoctoni: in tutte le città prese in considerazione, le seconde generazioni hanno tassi di disoccupazione più alti rispetto ai coetanei originari del posto. Naturalmente la possibilità di trovare lavoro è legata in parte anche alle reti familiari e amicali, che sono meno ricche per le seconde generazioni. Rimane però sempre possibile l'esistenza di un trattamento ineguale e discriminatorio, che secondo lo studio può essere alla base di questa generalizzata differenziazione<sup>39</sup>. Sembra infatti che se possono scegliere, i datori di lavoro preferiscano impiegare i figli degli autoctoni.

Si nota infatti che la differenza nei tassi di disoccupazione è bassa e quasi scompare se prendiamo in considerazione individui con bassa scolarizzazione. Per i lavori alla base della piramide lavorativa sembra che le seconde generazioni non soffrano molto la discriminazione perché i loro coetanei autoctoni non desiderano particolarmente questo tipo di impieghi. Inoltre probabilmente le seconde generazioni hanno una buona rete di contatti per assicurarsi questo tipo di occupazioni<sup>40</sup>.

**Il numero di donne di seconda generazione che non prende parte al mercato del lavoro tende a essere in generale particolarmente alto<sup>41</sup>.** Per esse la maggior parte del tempo è spesa in lavori domestici. In Germania e Austria, dove il sistema pubblico di cura per i bambini permette ai genitori di poterli lasciare in strutture pubbliche solo per poche ore al giorno, anche le donne native non lavorano per potersi occupare della casa. La differenza tra i due gruppi è qui che le donne di seconda generazione spesso non sono mai entrate nel mercato del lavoro prima di dedicarsi alle cure della famiglia. Molte delle donne di seconda generazione in questi due paesi hanno interrotto gli studi molto presto per aiutare in casa la famiglia di origine e sono poi passate a formare una propria famiglia senza completare gli studi. Invece le donne figlie di autoctoni hanno alle spalle un'esperienza lavorativa, in seguito inter-

rotta per occuparsi dei figli. Esse di solito studiano più a lungo e formano una propria famiglia più tardi.

In Svizzera la situazione è molto diversa: le differenze tra i due gruppi di donne in termini di impiego sono quasi irrilevanti. Lo stesso vale per la Svezia, dove la partecipazione delle donne di seconda generazione al mercato del lavoro è particolarmente alta. Il paese è infatti riconosciuto per il suo sistema di welfare, che permette a entrambi i genitori di poter lavorare a tempo pieno. Anche se le donne di seconda generazione fanno un uso leggermente inferiore delle autoctone dei meccanismi statali di sostegno, la percentuale di partecipazione al mercato del lavoro a tempo pieno è notevolmente alta.

Abbiamo visto quindi che il contesto sociale e il modello di integrazione adottato da ogni Stato è probabilmente l'elemento principale che influenza la "buona" o "cattiva" integrazione, l'inclusione o la marginalizzazione delle seconde generazioni, il loro diventare membri di diritto e di fatto della società in cui nascono o crescono. Non vogliamo certamente annullare l'importanza del background migratorio, l'influenza della cultura di origine o l'importanza della volontà e della dedizione del singolo verso la costruzione di un proprio spazio e di un proprio modo di essere parte della società dove vive.

Notiamo però che tra questi fattori, hanno una rilevanza significativa le possibilità formali e sostanziali di inserimento nelle strutture istituzionali socioeducative e formative che le seconde generazioni si trovano davanti nel corso della loro vita di minori e di giovani adulti. L'argomento sarà ripreso nuovamente nel corso del capitolo, quando parleremo di integrazione non riuscita e strumenti di inclusione dell'Unione europea.

Passiamo ora ad analizzare l'inclusione "di diritto" nelle società in cui vivono attraverso lo strumento della cittadinanza, che pone in capo alle seconde generazioni diritti e doveri uguali agli altri cittadini.

### *La cittadinanza europea e quella degli Stati membri*

Ritenendo l'acquisizione della cittadinanza un fondamentale riconoscimento formale dell'integrazione di un individuo nella società in cui vive, confrontiamo in questo paragrafo le modalità di acquisizione della cittadinanza degli stranieri in diversi paesi dell'UE, con particolare focus su chi nasce in un paese membro da genitori stranieri e chi vi arriva da minore. Saranno in particolare menzionati alcuni dei paesi fondatori e alcuni paesi dell'Est Europa. Si vedrà se ci sono delle linee comuni su come si acquista la cittadinanza dentro i due blocchi di paesi e soprattutto proveremo a capire quanto sia centrale l'inclusione delle seconde generazioni nella legislazione di ognuno. Per quanto riguarda i paesi dell'Est Europa, non tralasciamo di menzionare che la loro storia è stata per lunghi tratti e soprattutto dopo la Seconda Guerra Mondiale profondamente differente da quella dei paesi fondatori dell'UE. Questo ha influenzato la legislazione inerente all'acquisto della cittadinanza in tali Stati. Anche gli stati membri più "vecchi" dell'UE sono stati influenzati nella loro legislazione dalla storia e dal contesto di immigrazione che ha interessato ciascuno. Vedremo quale di essi ha una legislazione maggiormente aperta allo *ius soli* e chi invece rimane ancorato allo *ius sanguinis*.

Iniziando la nostra analisi a livello dell'Unione europea, sottolineiamo che la "cittadinanza europea" è strettamente legata a quella dei paesi membri dell'UE. L'articolo 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) spiega infatti che "è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce"<sup>42</sup>. I diritti dei cittadini dell'UE sono sanciti da questo articolo e dal capo V della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>43</sup>. Anche la Corte di giustizia europea ha contribuito con le sue sentenze a definire meglio il concetto di cittadinanza europea. Ma sono i singoli Stati membri a legiferare sul tema della cittadinanza. Questa sin dall'Ottocento, con la nascita dei moderni Stati nazionali, è stata



considerata connaturata al concetto di sovranità. È prerogativa dello Stato definire chi ne è cittadino, sancendone diritti e doveri. E sempre lo Stato legifera su come può uno straniero arrivare a diventare cittadino, passando per tutte le tappe intermedie della cosiddetta naturalizzazione. Quindi, visto che gli Stati membri dell'UE hanno ognuno una propria legge inerente l'acquisizione della cittadinanza da parte degli stranieri residenti, questo comporta che gestiscono ognuno a modo proprio il modo e il grado di inclusione nella società delle seconde generazioni. Ne discende che in alcuni di essi è più semplice per chi è figlio di immigrati godere dei diritti connessi alla cittadinanza, mentre in altri questo è più complicato. In alcuni Stati membri le seconde generazioni saranno cittadini con uguali diritti e doveri agli altri poco dopo la nascita, mentre in altri Stati potranno diventarlo in seguito, a volte in modo non automatico ma solo su loro specifica richiesta a un'età prestabilita ed entro un lasso di tempo, come accade in Italia.

L'approccio generale degli Stati europei è quello di concedere la cittadinanza agli stranieri al termine di un percorso di integrazione, che viene valutato positivamente su diversi livelli: quello della continuità della residenza, del lavoro, la buona conoscenza della lingua e il rispetto delle leggi, che si concreta nel non aver commesso reati gravi. In Europa è prevalentemente il principio dello *ius sanguinis* a caratterizzare le legislazioni inerenti all'acquisizione della cittadinanza. In esse viene sancito che è cittadino dello Stato chiunque nasca da madre o padre a loro volta cittadini. Per chi invece nasce da genitori non cittadini dello Stato di residenza, il percorso è differente da paese a paese, come già accennato. Esso perciò è frutto della storia di un paese, della cultura stratificatasi nei secoli, così come dello spirito del tempo che prevale in un dato periodo storico. Molti altri sono i fattori, tra cui le migrazioni che hanno interessato quel territorio e le relazioni che un dato paese europeo ha intrattenuto con i paesi di provenienza dei migranti che giungono sul suo territorio. In questo senso non possiamo non menzionare

che il passato colonialista di un certo numero di paesi dell'UE, soprattutto del nucleo dei paesi fondatori, ha avuto un impatto da un lato in termini di provenienza delle migrazioni verso quei paesi e dall'altro nella legislazione sulla cittadinanza che è in vigore in essi. Diversi paesi fondatori hanno un regime misto, in cui troviamo elementi di *ius sanguinis* e *ius soli*, mentre nessuno degli Stati membri dell'UE applica uno *ius soli* "puro" come accade invece negli Stati Uniti.

Prima di passare a esaminare i singoli Stati, sottolineiamo che non sarà qui possibile un'analisi approfondita ed esaustiva di tali legislazioni, per ragioni di spazio e per non deviare dalla tematica centrale di questo capitolo. Rimandiamo ai materiali citati e in particolare ai dossier di EUDO (European Union Democracy Observatory)<sup>44</sup> sulla cittadinanza<sup>45</sup> per approfondire le leggi sull'acquisizione della cittadinanza nei paesi menzionati di seguito. Qui ci concentreremo soprattutto su come possono ottenere la cittadinanza le seconde generazioni, con l'ampia accezione del termine che abbiamo adottato nel paragrafo inerente le definizioni.

In Francia la cittadinanza è disciplinata dal codice civile e diventa cittadino automaticamente chi nasca da almeno un genitore cittadino francese. Per i figli degli stranieri, questo sistema è caratterizzato dal cosiddetto "doppio *ius soli*", secondo cui è francese chiunque nasca in Francia quando almeno uno dei due genitori vi sia nato a sua volta, qualunque sia la sua cittadinanza<sup>46</sup>. Per effetto della legge di modifica del codice civile del 1998, che ha soppresso il regime della manifestazione di volontà, al compimento della maggiore età viene riconosciuta automaticamente la cittadinanza francese a chiunque sia nato in Francia da genitori stranieri se dimostra di avervi risieduto per un periodo di almeno cinque anni (stabilmente o in maniera discontinua) a partire dagli 11 anni; vale lo stesso per il minore, purché presenti esplicita richiesta al Tribunale d'Instance (redatta personalmente se ha compiuto il sedicesimo anno di età o dai suoi genitori se in età compresa fra i 13 e i 16 anni). Anche la legislazione tedesca prevede che, in ottemperanza al

principio di filiazione o *ius sanguinis*, un bambino acquisisca la cittadinanza tedesca alla nascita se almeno uno dei suoi genitori è cittadino tedesco. Questo principio è riconosciuto fin dal 1913 nella Legge sulla cittadinanza. Essa ha subito però delle modifiche, che hanno introdotto elementi legati al principio di *ius soli*. Per effetto della riforma entrata in vigore nel 2000, acquisiscono automaticamente la cittadinanza tedesca anche i figli di stranieri che nascono in Germania, purché almeno uno dei genitori risieda nel paese da almeno otto anni e abbia un permesso di soggiorno a tempo indeterminato. I bambini che diventano cittadini tedeschi in quest'ultimo modo acquisiscono contemporaneamente anche la nazionalità dei genitori stranieri. Fino al 2014, anno dell'ultima riforma sulla cittadinanza, essi al compimento della maggiore età dovevano dichiarare in forma scritta entro cinque anni la loro volontà di mantenere la nazionalità tedesca oppure quella del paese d'origine dei genitori. Se sceglievano quest'ultima, rinunciavano alla cittadinanza tedesca. C'era quindi un'impossibilità di mantenere la doppia cittadinanza, ma tale obbligo di rinuncia non riguardava chi aveva acquisito la cittadinanza tedesca in base al principio di filiazione, quindi grazie a un genitore tedesco. Essi potevano ottenere anche la cittadinanza dell'altro genitore straniero. La proposta di rendere possibile la doppia cittadinanza per i figli degli stranieri nati in Germania è stata al centro di molti dibattiti politici. Nel 2014 la riforma è stata attuata, su proposta dei socialdemocratici, che l'hanno inserita nell'Accordo di coalizione<sup>47</sup>. Così i figli di genitori stranieri che hanno acquisito la cittadinanza tedesca alla nascita non devono più scegliere tra questa e la cittadinanza trasmessa loro dai genitori, se dimostrano di aver vissuto per almeno otto anni in Germania entro i 21 anni d'età o di aver frequentato sei anni di scuola nel paese, di avere un titolo di studio tedesco o di essersi formati professionalmente nel paese. Il dibattito non è finito qui e anche nel contesto di un periodo particolarmente denso di retorica anti-immigrazione, altri partiti in Germania chiedono un ritorno al precedente siste-

ma<sup>48</sup>. Contemporaneamente in molti salutano questo cambiamento come il superamento di una discriminazione verso i figli degli extracomunitari, non solo se paragonati con i figli dei tedeschi, ma anche in confronto ai figli dei cittadini comunitari, che dal 2007 non devono rinunciare alla loro cittadinanza d'origine per diventare cittadini tedeschi<sup>49</sup>.

Passiamo ad analizzare come funziona l'acquisizione della cittadinanza nei Paesi Bassi. Qui negli ultimi vent'anni si è passati da un approccio "multiculturalista", in cui il pieno riconoscimento di diritti e doveri connessi alla cittadinanza veniva concesso ai migranti fin da subito per favorirne l'integrazione, a un approccio più "assimilazionista", in cui l'acquisizione della cittadinanza diventa il culmine di un percorso di integrazione. Un cambiamento nel modo di intendere l'integrazione, che implica delle criticità nel modello multiculturalista, ha influenzato quindi le riforme sulla cittadinanza<sup>50</sup>. Chi nasce da almeno un genitore olandese, anche se nasce all'estero è automaticamente cittadino, come già visto per Francia e Germania. Lo è anche chi nasce nei Paesi Bassi da un genitore straniero residente e nato a sua volta lì da genitori residenti nei Paesi Bassi. Negli altri casi i figli degli stranieri possono richiedere la cittadinanza olandese al raggiungimento della maggiore età. Essi hanno a disposizione la procedura dell'opzione o della naturalizzazione. La prima è riservata alle seconde generazioni nate o arrivate entro l'età di quattro anni nel paese e che hanno trascorso la maggior parte della loro vita lì. Consiste nella sottoscrizione di una dichiarazione unilaterale, che consente una risposta entro tre mesi e anche di mantenere la cittadinanza originaria. Mentre la procedura di naturalizzazione è quella utilizzata in maggioranza dagli immigrati che richiedono la cittadinanza dopo un periodo di residenza continuativa (cinque anni di residenza e il superamento di un esame di integrazione civica, ma il tempo si riduce per i nati nei Paesi Bassi)<sup>51</sup>. Gli stranieri che ottengono la cittadinanza dei Paesi Bassi, possono ottenerla anche per i propri figli minori, purché stabilmente residenti nel paese<sup>52</sup>.

Anche in Spagna, come in Francia, la normativa specifica sul diritto di cittadinanza è contenuta nel codice civile. Anche in questo paese per legge sono automaticamente cittadini spagnoli i nati da padre o madre spagnoli, ma anche i nati in Spagna da genitori stranieri, se almeno uno di essi è nato in Spagna. È possibile acquisire la cittadinanza spagnola anche per coloro il cui padre o madre, nato in Spagna, abbia avuto in passato la cittadinanza spagnola<sup>53</sup>. Invece per richiederla a seguito di residenza continuativa, è necessario aver risieduto dieci anni nel paese, salvo alcune eccezioni, tra cui quella per i nati in Spagna, per i quali basta un solo anno di residenza. Tutti coloro che richiedono la cittadinanza spagnola devono dichiarare di rinunciare alla cittadinanza di origine<sup>54</sup>. Così vediamo che, mentre su un piano generale gli Stati dell'UE manifestano una tendenza ad accettare la doppia cittadinanza, rimangono paesi come la Spagna e altri Stati membri che non rinunciano alla cittadinanza unica, anche se con modalità molto diverse tra loro e a volte con eccezioni generose.

Per quanto attiene ai paesi dell'Est Europa, è necessario fare alcune considerazioni di partenza. In linea di massima non abbiamo delle seconde generazioni a cui fare riferimento. Questi paesi sono ancora legati al recente passato caratterizzato da forte emigrazione verso l'Europa occidentale. Questa emigrazione ha avuto inizio in seguito al crollo dei regimi comunisti, dopo il 1989. Successivamente, con l'entrata nell'Unione europea, il flusso di emigrati che lasciava i paesi dell'Est per spostarsi verso occidente è aumentato (come osservato precedentemente), dando vita a consistenti comunità, che godono dei diritti riservati ai cittadini dell'UE quando questi si spostano all'interno dell'Unione. Cionondimeno anche i migranti dell'Est Europa non sono sfuggiti ai problemi di paura e chiusura provocate nelle società dei paesi in cui si stanziavano. Passato il periodo del flusso più intenso di migranti da questi paesi, si è assistito a una buona integrazione, favorita anche, come già accennato, dalle libertà e dai diritti garantiti ai cittadini

dell'Unione che decidono di risiedere in un paese membro diverso da quello di nascita. È importante sottolineare tutto questo perché rende l'idea dell'impostazione che questi paesi hanno avuto finora riguardo alle migrazioni. Essi si considerano ancora paesi di emigrazione, le loro politiche relative al tema si sono concentrate sul mantenere i legami con le comunità di emigrati, fattore di sviluppo interno grazie alle rimesse e alle reti familiari. Solo di recente questi paesi sono diventati terra di immigrazione, novità che ha portato non di rado a reazioni di rigetto e politiche delle porte chiuse.

Risulta a ogni modo interessante analizzare come si diventa cittadini dei paesi dell'Est Europa se vi si nasce da genitori stranieri o vi si arriva da piccoli. Così, se prendiamo in esame la legislazione ungherese, troveremo dettagliate procedure per far acquistare o riacquistare la cittadinanza a chi si dichiara di etnia ungherese e vive nei paesi vicini. Per quanto riguarda l'acquisizione della cittadinanza alla nascita, è automatica per i nati in Ungheria o all'estero da almeno un genitore ungherese. Per chi vi sia nato da genitori stranieri si imbocca la corsia della "naturalizzazione preferenziale", che dagli otto anni di residenza necessari per gli stranieri in genere si riduce a cinque anni di residenza per i nati nel paese e per chi vi abbia preso residenza prima della maggiore età<sup>55</sup>. Può utilizzare la naturalizzazione preferenziale anche il genitore di un cittadino ungherese minorenne, il quale può fare domanda di cittadinanza dopo soli tre anni di residenza nel paese. In Polonia la legislazione conferisce immediatamente la cittadinanza a chi nasca da almeno un genitore di cittadinanza polacca e c'è una particolare attenzione alla concessione della cittadinanza per chi è discendente di polacchi, anche se risiede in un altro paese. Per quanto riguarda invece l'acquisizione della cittadinanza per gli stranieri regolarmente residenti, il periodo minimo è di tre anni di residenza. Dopo che i genitori acquistano la cittadinanza polacca, possono richiederla anche per i figli minorenni regolarmente residenti. Anche in Bulgaria la cittadinanza attraverso la filiazione è

immediata alla nascita per chi ha un genitore bulgaro. Mentre i nati nel territorio del paese possono ottenere la cittadinanza per naturalizzazione, utilizzando un percorso abbreviato di tre anni di residenza, invece dei cinque previsti per gli stranieri in genere. Inoltre il figlio minorenni di chi acquisisce la cittadinanza, la ottiene automaticamente se ha meno di 14 anni, e previa dichiarazione se ha tra i 14 e i 18 anni. Chi richiede la cittadinanza bulgara deve rinunciare ad altre cittadinanze<sup>56</sup>. Da un confronto tra il primo e il secondo gruppo di Stati presi in esame, emerge che nelle ultime riforme alcuni paesi del primo gruppo hanno iniziato a richiedere esami di lingua e conoscenza delle caratteristiche generali dello Stato di cui si richiede la cittadinanza. Questo aspetto è parte integrante dei requisiti per richiedere la cittadinanza nelle legislazioni dei paesi del secondo gruppo, che richiedono anche conoscenze della Costituzione, assenza di condanne e procedimenti penali e un certo livello di entrate, nonché l'adempimento degli obblighi finanziari verso lo Stato di residenza. Come abbiamo visto il primo gruppo non ha affatto caratteristiche omogenee. Ad esempio, la Spagna è un paese fortemente legato al passato di emigrazione e coltiva rapporti privilegiati con le ex colonie. Lo stesso vale per i Paesi Bassi, anche se non è stato possibile approfondire questo aspetto. Contemporaneamente Polonia, Bulgaria e Ungheria hanno legami privilegiati con i discendenti degli ex cittadini di questi paesi e con chi sia stato privato della cittadinanza negli anni dal 1946 al 1990. In Ungheria può richiedere la cittadinanza anche una persona nata prima del 1° ottobre 1957 da madre cittadina ungherese e padre cittadino straniero, così come chi dichiara di essere di etnia ungherese. La Bulgaria e la Polonia definiscono "affinità culturali" i legami storici con chi può richiederne la cittadinanza. La legge polacca ha un intero capitolo dedicato alle disposizioni di restituzione della cittadinanza<sup>57</sup>. Non ci soffermiamo oltre su questi aspetti che sono stati richiamati per capire dove sia concentrata l'attenzione del legislatore in merito alla concessione della cittadinanza del paese preso in esame.

**Sarebbe oltremodo utile intervenire a livello dell'UE per armonizzare il più possibile i sistemi nazionali di acquisizione della cittadinanza e gli strumenti di inclusione per i figli dei migranti.** Partendo dai principi generali e dai valori fondativi dell'UE, è dal livello sovranazionale delle istituzioni comuni dell'Unione che si deve lavorare per estendere a tutti la possibilità di poter usufruire delle politiche giovanili pensate per l'empowerment e la cittadinanza attiva dei più giovani cittadini degli Stati membri. Così si potrebbe arrivare a parlare più propriamente di "cittadinanza europea". Una lucida analisi in questo senso è contenuta nel libro "Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso"<sup>58</sup>. L'autrice Costanza Margiotta illustra l'evoluzione del concetto di cittadinanza europea e le sue trasformazioni a partire dal Trattato di Maastricht, che fonda l'Unione europea e con il quale tutti i cittadini degli Stati membri sono automaticamente cittadini europei. Una definizione inizialmente simbolica, che si completa e arricchisce in termini di diritti con i successivi trattati, fino ad arrivare al Trattato di Lisbona<sup>59</sup>. In questa evoluzione ha un ruolo fondamentale anche la Corte di giustizia europea, che con le sue sentenze ha contribuito a dare sempre di più a essa la forma di status fondamentale dei cittadini membri, rendendo possibile a chi si trovi nella medesima situazione, di poter godere dello stesso trattamento giuridico ovunque si trovi nell'UE. Ovviamente tale sintesi non esclude eccezioni, ma è una direttrice verso il futuro, di cui gli Stati membri sono indirettamente spinti a tener conto<sup>60</sup>.

Vale la pena fare un passo indietro per vedere come sia stato tracciato questo percorso. Nel periodo di tempo intercorso tra il Trattato di Roma e quello di Maastricht (1957-1992), la Corte ha rafforzato dal punto di vista giuridico la figura dello "straniero privilegiato" che si sposta liberamente nello spazio comunitario, facendo leva sul principio di non discriminazione in base alla nazionalità, previsto nel Trattato di Roma. Successivamente



(1992-2002) la Corte cerca di svincolare il concetto di operatore economico dallo status di cittadino europeo con il suo bagaglio di diritti fondamentali<sup>61</sup>. Nel frattempo nel 2000, come abbiamo già ricordato, è stata proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che al V capitolo relativo alla Cittadinanza menziona i diritti ad essa connessi, quali: il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali; il diritto a una buona amministrazione; il diritto d'accesso ai documenti; di interpellare il mediatore europeo; il diritto di petizione; la libertà di circolazione e di soggiorno; la tutela diplomatica e consolare. Nonostante questa ampia dotazione di diritti, Margiotta fa notare che all'inizio del XXI secolo la cittadinanza europea è stata soprattutto intesa come libertà di movimento e fatta dunque valere prevalentemente nei confronti degli Stati europei diversi da quello di origine. Così, a partire dal 2006, la giurisprudenza della Corte è andata nella direzione di separare il concetto di cittadinanza dell'UE dalla mera libertà di movimento. Questo perché, per poter parlare di cittadinanza europea a tutti gli effetti, essa dovrebbe essere valida sia nel proprio Stato che in altri, con diritti in capo alla persona, da tutelare a prescindere dalla mobilità o meno di questa<sup>62</sup>. Secondo Margiotta, se l'evoluzione del concetto nel futuro continuerà a seguire questa direttrice e i venti di chiusura non influiranno in modo significativo sulla giurisprudenza della Corte, l'ampliamento della cittadinanza europea potrebbe portare alla graduale dissoluzione di quel nucleo di situazioni intese come puramente interne agli Stati membri e quindi di loro esclusiva competenza. Inoltre, è necessario tener conto del fatto che la legislazione in materia di cittadinanza di ogni Stato membro ha un indiretto impatto sugli altri, visto che chi ne diventa cittadino è automaticamente anche cittadino europeo e in virtù di questo titolare dei diritti già citati, che può far valere negli altri paesi membri. I legami privilegiati di alcuni paesi membri con paesi extra-UE sono già stati in parte richiamati e possono essere raggruppati come segue: rapporti privilegiati con le ex

colonie (Francia, Portogallo, Paesi Bassi), rapporti con i discendenti degli emigrati otto-novecenteschi (Italia, Spagna, Irlanda) e legami con minoranze residenti in Stati limitrofi per effetto della ridefinizione dei confini avvenuta nel corso del Novecento (Ungheria, Bulgaria, Romania e altri). In tutti questi casi i paesi membri dell'UE hanno adottato una legislazione che permette ai titolari di questi rapporti privilegiati di diventare cittadini del paese e dunque cittadini europei. Per la Romania, tra il 2000 e il 2009 ne hanno beneficiato 16.680 persone l'anno, mentre i sudamericani che hanno dimostrato di avere un avo italiano sono stati 537.821 tra il 1998 e il 2004. Questo ha creato dinamiche di tensione tra alcuni Stati, quando si è ritenuto che la concessione della cittadinanza da parte di uno Stato avrebbe portato un importante numero di immigrati "interni" in un altro, come nel caso della Spagna nei confronti dell'Italia oppure quest'ultima nei confronti della Romania<sup>63</sup>. Ancora una volta è evidente che l'Unione europea è chiamata a intervenire con una funzione armonizzatrice.

Per quanto riguarda invece le politiche di inclusione sociale dei giovani emarginati, figli di autoctoni e seconde generazioni, l'UE svolge da tempo un ruolo importante con una serie di strumenti. Come vedremo nel prossimo paragrafo, ciò viene fatto con ancora maggiore attenzione e risorse negli ultimi anni, in cui appare sempre più chiaro che non è un dato scontato e acquisito quello di seconde generazioni pienamente integrate nelle società europee. Esso è invece il frutto di mirate politiche di inclusione giovanile.

*Integrazione fallita. Il caso della radicalizzazione e gli strumenti di intervento dell'Unione europea*

Nel corso del capitolo abbiamo parlato in diversi modi di inclusione, dell'importanza che rivestono le istituzioni, la scuola e i meccanismi formativi per arrivare ad avere dei giovani pienamente integrati nelle società dove sono nati e cresciuti. Occorre dire però che moltissime ricerche e anche una parte di quelle

esaminate in questo capitolo prendono spunto dal clima di chiusura, dalla percezione delle seconde generazioni come minaccia, dalla paura di avere in casa degli sconosciuti, che hanno preso piede in Europa negli ultimi anni. Questo viene espresso chiaramente dal gruppo di ricercatori che ha scritto il libro "The European Second Generation Compared", analizzato precedentemente. Il fine della loro ricerca era proprio raccontare un quadro veritiero, per sfatare luoghi comuni, paure e prevenire una deriva xenofoba. Fare ricerca è perciò necessario per capire in quali contesti ci sia stata una buona integrazione e in quali no e ci venga spiegato il perché portandoci a capire come intervenire, anche per affrontare la paura e la chiusura. Così diventano centrali l'inclusione delle seconde generazioni nelle società europee e le strategie da attuare per contrastare marginalizzazione e alienazione, due condizioni che in alcuni casi possono portare addirittura a rischi di radicalizzazione. Le istituzioni europee affrontano da tempo tali problematiche e le disparità sociali nelle diverse regioni europee. Esse si sono immediatamente attivate anche in seguito agli attacchi terroristici che hanno coinvolto diversi paesi membri. Analizzando gli attentati di matrice islamica degli ultimi 14 anni in Europa, vediamo che, a partire dal 2012, con gli attentati di Tolosa e Montauban in Francia, gli autori sono sempre più spesso giovani cittadini europei di seconda generazione. È un ventitreenne francese l'autore di questi attentati del 2012. Nel 2014 viene colpita Bruxelles da un trentenne francese, nel 2015 è la volta di Parigi: tutti conserviamo memoria dell'attacco alla redazione del settimanale satirico Charlie Hebdo del 7 gennaio e della strage compiuta nella sala concerti Bataclan del 13 novembre. Nel primo caso gli attentatori sono due fratelli francesi, nel secondo si tratta di una cellula franco-belga. Ma nello stesso anno viene colpita anche Copenaghen (l'attentatore è un ventiduenne nato in Danimarca) e nel 2016 di nuovo Bruxelles (da una cellula composta di cittadini belgi), poi Nizza, Rouen (anche in questo caso gli attentatori sono entrambi cittadini francesi), Berlino. Nel

2017 Londra è ripetutamente teatro di attacchi terroristici attuati con modalità e obiettivi diversi (alcuni degli attentatori sono cittadini britannici di seconda generazione, ma nello stesso anno una moschea a nord di Londra viene presa di mira da un attentatore animato da odio verso i musulmani). Sono oggetto di attacchi anche Stoccolma, Parigi (l'attentatore è un trentenne francese), Manchester, Barcellona, Turku. Anche nel 2018 gli attentati non si fermano: a Trèbes, Parigi, Liegi (ad opera di un cittadino belga trentunenne radicalizzato), Schiedam, Flensburg e nuovamente Londra (l'autore è un ventinovenne britannico)<sup>64</sup>, poi Strasburgo (l'attentatore di 29 anni era nato e cresciuto a Strasburgo).

Ai fini del nostro lavoro occorre notare la giovane età degli attentatori, la loro origine di seconda generazione, la frequentazione della microcriminalità locale dei paesi dove sono cresciuti, che ha portato alcuni di loro a passare dei periodi in carcere. È utile anche notare come questo fenomeno si sia esteso trasversalmente a molti paesi europei, superando le barriere nazionali. Abbiamo infatti visto che gli attentati hanno coinvolto Francia, Regno Unito, Belgio, Olanda, Danimarca, Germania, Spagna, Svezia, Finlandia, ma le persone coinvolte e le reti di sostegno si estendono anche ad altri paesi dell'Unione europea, così come ad altri Stati extraeuropei, in una logica di azione transnazionale che opera in modo molto più esteso rispetto ai confini nazionali dei singoli Stati membri. È proprio per questi motivi che la risposta al fenomeno della radicalizzazione non può che essere transazionale. Nonostante i limiti delle sue competenze in materia di sicurezza, giustizia e affari interni, l'Unione europea ha approntato una strategia di azione e una serie di strumenti a disposizione degli Stati membri per affrontare il delicato fenomeno. In seguito agli attentati di Copenaghen e Parigi, perpetrati come abbiamo già visto da cittadini europei, i Ministri dell'Istruzione dell'Unione si riunirono il 17 marzo 2015 nella capitale francese. La Dichiarazione di Parigi<sup>65</sup> è frutto della loro discussione su come prevenire e gestire il fenomeno della radi-

calizzazione lavorando sull'inclusione sociale attraverso l'istruzione e la formazione, che vengono richiamati in quanto importanti strumenti di contrasto a marginalizzazione e radicalizzazione<sup>66</sup>. Per raggiungere questi obiettivi ci si prefigge di utilizzare anche strumenti europei esistenti, indirizzandoli verso il rafforzamento della coesione sociale e della cittadinanza attiva. Uno degli strumenti concreti di azione è il programma Erasmus Plus, come vedremo anche in seguito.

Sulla stessa scia della Dichiarazione di Parigi si pone la Comunicazione "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento" del giugno 2016,<sup>67</sup> attraverso cui la Commissione ha analizzato la questione con un approccio che comprende diversi livelli di intervento e strumenti di interconnessione tra gli Stati membri. In essa viene ribadito come la prevenzione della radicalizzazione sia un elemento fondamentale per combattere il terrorismo. La prevenzione si attua a livello locale, coinvolgendo molti attori, tra cui sia le istituzioni che la società civile. È sul territorio che si possono, infatti, individuare i contesti e i casi a rischio, attivando poi i meccanismi per intervenire. Tra i molti campi d'intervento in cui occorre lavorare per avere un impatto su un fenomeno così complesso, c'è quello di promuovere un'istruzione di qualità, che argini l'esclusione sociale, uno dei fattori della radicalizzazione. Tra gli ambiti di intervento individuati dalla Commissione c'è sia la promozione di un'istruzione inclusiva che la promozione di una società inclusiva e aperta. La Commissione sottolinea che l'11,1% dei giovani europei lascia precocemente la scuola,<sup>68</sup> con una conseguente carenza di conoscenze che sarà difficilmente recuperabile in seguito. Tra queste carenze c'è probabilmente anche quella relativa ai valori dell'UE, una delle lacune che i sistemi scolastici degli Stati membri dovrebbero colmare al fine di preparare dei giovani cittadini coscienti dei loro diritti e doveri e dei valori a cui è improntata la società europea. Anche se la responsabilità per l'istruzione e la formazione è in capo a ogni Stato membro, la UE può apprestare politiche di sostegno

per le sfide comuni affrontate dagli Stati. La strategia della Commissione, insieme alla Risoluzione del Consiglio sull'incoraggiamento della partecipazione politica dei giovani alla vita democratica dell'Europa,<sup>69</sup> alla Strategia UE per i Giovani e ad altri documenti che illustrano l'approccio dell'Unione su questa materia, sono recepiti dal programma Erasmus Plus come base per le proprie attività in tutta Europa e anche negli altri Stati dove opera. Nel solo 2014, Erasmus Plus ha erogato finanziamenti a più di 1.700 progetti nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport. A partire dal 2016 si dà priorità ad azioni e progetti volti a promuovere l'inclusione e i valori fondamentali,<sup>70</sup> corrispondenti agli obiettivi della Dichiarazione di Parigi, con fondi appositamente messi a disposizione per sviluppare nuove politiche e nuovi progetti a sostegno di queste priorità<sup>71</sup>. Individuando inoltre nell'insegnante una figura particolarmente importante nel rapporto con i più giovani e considerando che essi affrontano problemi simili nei diversi paesi dell'UE, sono stati messi a punto meccanismi per lo scambio diretto a livello di UE e l'apprendimento inter pares, che portino a individuare e adottare le migliori pratiche. L'Unione sostiene questi scambi attraverso la piattaforma eTwinning, che collega insegnanti (300.000 nel 2016) e classi dei diversi paesi membri<sup>72</sup>.

L'Unione europea fa anche un altro tipo di attività in favore degli Stati membri: quella di sostegno alla ricerca. Nel 2016 la Commissione ha infatti incluso tra le tematiche di ricerca del programma Orizzonte 2020 quelle sulla radicalizzazione, oltre a condurre progetti di ricerca sulla diversità religiosa in Europa. Il tutto con finanziamenti mirati, che evidenziano come il tema sia prioritario. In questo quadro, è importante ricordare anche il Centro di eccellenza della Rete per la sensibilizzazione alla radicalizzazione (RAN),<sup>73</sup> la piattaforma europea, concepita come rete di reti, che ha come obiettivo affrontare la radicalizzazione attraverso lo scambio di conoscenze, esperienze e buone pratiche. Essa dà anche la possibilità di sviluppare nuove iniziative

per gestire e contrastare la radicalizzazione, coinvolgendo molti attori attivi in diversi ambiti, quali quello digitale, l'ambito locale, quello legato alle comunità religiose e al sistema educativo. Un altro risultato importante che viene prodotto è quello di interventi strategici informati, che tengano conto delle complesse cause soggiacenti alla radicalizzazione violenta<sup>74</sup>. Si orientano così interventi che non vadano nella sola direzione securitaria, che non considerino la militarizzazione dello spazio pubblico o peggio la limitazione delle libertà individuali dei cittadini europei come gli unici mezzi per scongiurare nuovi attentati.

Oltre al forte senso di alienazione personale o culturale, tra i fattori che portano alla radicalizzazione ci sono anche xenofobia e discriminazione, la percezione di ingiustizie o umiliazioni subite, rese più acute dall'emarginazione sociale, dal basso livello di istruzione, dalle scarse possibilità di trovare lavoro, da un contesto criminale e così via<sup>75</sup>. Partendo dagli ideali fondativi di parità di diritti e non discriminazione dell'Unione europea, la Commissione è intervenuta anche a completamento del quadro antidiscriminatorio, compreso quello inerente alla fede religiosa, sostenendo il dialogo interculturale e interconfessionale. Nel 2016 la Commissione ha stanziato 4,5 miliardi di euro per progetti orientati a migliorare il dialogo e la comprensione tra le comunità, anche religiose, attraverso l'organizzazione di attività comuni, per prevenire e combattere il razzismo e la xenofobia. Infine, la Commissione ha rafforzato gli strumenti di inclusione nel mondo lavorativo per aiutare gli Stati membri a ridurre il numero di giovani disoccupati e al di fuori del ciclo d'istruzione e formazione (NEET)<sup>76</sup>. Attraverso il Fondo sociale europeo tra il 2014 e il 2020 un ammontare di 25,6 miliardi di euro sarà destinato a promuovere l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati. Inoltre, più di 8 miliardi di euro saranno impiegati in aiuto alle scuole per affrontare la dispersione scolastica e incrementare il numero di chi può accedere a un'istruzione di qualità. Il Fondo sociale europeo

dovrebbe recare beneficio a 2,5 milioni di persone svantaggiate, tra cui 1,3 milioni disoccupate o inattive<sup>77</sup>.

*Fare rete per ottenere più diritti. Il caso dell'Italia*

Continuando a muoverci lungo il confine dell'inclusione e del riconoscimento dei diritti, proviamo ora ad analizzare il modo in cui le seconde generazioni vivono questa loro condizione: dai problemi burocratici alla costruzione di reti per far ascoltare il loro punto di vista, in modo diretto e senza intermediari. Per farlo, tenendo conto delle profonde differenze tra gli Stati, già ampiamente richiamate, è necessario immergersi in una singola realtà. Ci appare come significativo il caso italiano, che prendiamo qui in esame.

Se proviamo a pensare alle definizioni di seconda generazione che abbiamo affrontato in apertura di questo capitolo, viene da chiedersi cosa prova una persona quando è definita una "generazione 1,5"<sup>78</sup>. Forse però è più importante concentrarsi sul desiderio delle seconde generazioni di farsi conoscere direttamente dalla società, senza intermediari e a volte sfidando percezioni non corrispondenti alla realtà. Ritorniamo perciò alla Rete G2, attiva dal 2005 e di cui abbiamo già parlato nel paragrafo sulle definizioni. Essa, insieme ad altre associazioni e individui che rappresentano la società civile immigrata e quella autoctona, si propone di far ascoltare la voce delle seconde generazioni in Italia, a partire da un elemento fondamentale: la riforma della legge sull'acquisizione della cittadinanza italiana. Nel 2012 questa rete di organizzazioni deposita due proposte di legge di iniziativa popolare promosse nel paese nel corso del 2011 dalla campagna 'L'Italia sono anch'io': viene chiesta sia la riforma della legge 91 del 1992 per l'acquisizione della cittadinanza che il diritto di voto alle elezioni amministrative per i cittadini stranieri residenti in Italia da cinque anni. Le due proposte di legge raccolgono complessivamente più di 200 mila firme e diventano punto di riferimento per chi tratta questo argomento negli anni successivi.



Il tentativo di riforma della legge sulla cittadinanza in un senso più inclusivo verso chi nasce e cresce nel territorio italiano, era già stato messo in atto in precedenza. Una proposta di riforma della legge sulla cittadinanza per gli stranieri residenti era stata presentata dalla Ministra degli Affari Sociali Livia Turco<sup>79</sup> nel 1999. Essa prevedeva che i nati in Italia da cittadini stranieri potessero chiedere la cittadinanza all'età di cinque anni, dopo aver vissuto legalmente e continuativamente nel paese. I genitori avrebbero dovuto dimostrare di essere residenti in Italia da almeno cinque anni. Tale proposta di riforma fallì, anche se alcuni punti del progetto vennero ripresi dalle proposte successive. Stessa sorte toccò anche alla proposta di riforma avanzata dal Ministro dell'Interno Giuliano Amato nel 2006.

In seguito nel 2009, con una coalizione di centro-destra al governo del paese, fu la volta di una proposta di riforma bipartisan, che mitigava con elementi di *ius soli* la normativa fortemente legata allo *ius sanguinis*. Al fallimento di questo progetto di riforma seguì nel 2011 la mobilitazione della società civile di cui si è parlato poc'anzi.

È importante soffermarsi qui per mettere in evidenza un elemento non secondario che caratterizza la società italiana. Questo elemento è la società civile. La campagna "L'Italia sono anch'io" ne è stata un esempio. I giovani di seconda generazione non sono stati lasciati soli ad affrontare il problema del riconoscimento formale del loro essere cittadini italiani. Ancor più importante, non sono stati lasciati soli ad affrontare il dilemma identitario con cui si confrontano tutti coloro che crescono tra due o più culture. Ed è questo un altro aspetto fondamentale: l'esistenza di una rete sociale intorno agli individui più vulnerabili. Senza voler idealizzare la società italiana, dove vediamo in questo 2018 un ripiegamento su se stessa che pone importanti e preoccupanti interrogativi, vogliamo però sottolineare l'importanza dell'associazionismo capillare in questo Paese. Un associazionismo che, con i suoi limiti e pur con risorse decurtate nel periodo successivo alla crisi, ha coinvolto, sostenuto e dato

modo di esprimersi ai nuovi italiani, fungendo da modello per il loro proiettarsi in società. Se ancora oggi le istituzioni o il mondo politico italiano possono essere percepiti come distanti dalle seconde generazioni, chiusi e incuranti delle loro voci, non si può dire lo stesso per le organizzazioni della società civile e per il mondo culturale. Ne risulta che nel sistema italiano questi giovani sono spesso molto attivi e perfettamente inclusi di fatto, pur non essendolo di diritto. Le dinamiche reti associative fanno sì che, attivando quei meccanismi di inclusione non formale nella società civile che l'Unione europea sostiene fortemente, difficilmente si scivoli nell'isolamento e nell'alienazione. D'altro canto, il coinvolgimento nell'attivismo spinge i giovani a essere attivi a loro volta, adottando questo stesso tipo di impostazione per le associazioni che fanno nascere. Associazioni che operano per produrre un cambiamento nella società, per rendere possibile una maggiore apertura e inclusione. Chi si attiva per migliorare la società in cui vive e per chiedere più diritti ha introiettato i principi democratici che stanno alla base delle società europee.

Tornando ai tentativi di riformare la legge italiana che regola la concessione della cittadinanza, il passo più importante che si è riusciti a fare è l'approvazione nel 2015 alla Camera dei deputati della riforma che ingloba la legge d'iniziativa popolare di cui si è detto e diverse altre proposte di legge. La riforma teneva conto dell'inquadramento sociologico delle seconde generazioni, arrivando a una buona sintesi dello *ius sanguinis* con l'evidenza empirica di una società profondamente mutata per quanto attiene le origini dei giovani che ne fanno parte. In essa l'elemento più innovativo era l'introduzione dello *ius culturae*, che lega la cittadinanza all'istruzione nel paese dove si risiede. Così secondo questa proposta di legge è cittadino italiano chi ha almeno un genitore italiano, chi è nato in Italia da genitori immigrati di cui almeno uno con diritto di soggiorno illimitato e chi ha frequentato almeno un ciclo di studi nel paese. La legge si è poi arenata nella votazione al Senato, dove è mancato il numero legale per passare alla votazione.

Nel 2017 Neodemos ha pubblicato l'e-book "ius soli e ius culturae. Un dibattito sulla cittadinanza dei giovani migranti", che include anche uno studio della Fondazione Leone Moressa sui potenziali beneficiari della riforma. Secondo questo, per effetto dello "ius soli temperato", sarebbe stato possibile concedere la cittadinanza italiana a 635 mila minori nati in Italia da genitori ivi residenti da almeno 5 anni, a cui si sarebbero aggiunti i circa 166 mila alunni nati all'estero e che nel 2017 avevano completato 5 anni di scuola in Italia. A questi 800 mila potenziali beneficiari immediati si sarebbero aggiunti mediamente ogni anno tra i 55 e i 62 mila aventi diritto di richiedere la cittadinanza italiana<sup>80</sup>. Nell'acceso dibattito pubblico che ha accompagnato l'approvazione della legge alla Camera dei Deputati e il successivo iter, è stato sostenuto, tra l'altro, che questo numero era oltremodo elevato e non sostenibile. Eppure, come si è visto sopra, tra il 1998 e il 2004 l'Italia ha naturalizzato 537.821 sudamericani e le stime indicano che il numero sia di 786.000 per il periodo 1998-2007<sup>81</sup>.

Nonostante il fallimento del progetto di legge, sono state molte le persone che si sono mobilitate, trovando a volte sbocchi diversi da quello che si prefiggevano per portare il loro messaggio alla società italiana ed europea. Il Movimento #ItalianiSenzaCittadinanza in collaborazione con Arising Africans ha prodotto il cortometraggio "Io sono Rosa Parks", vincitore del bando MigrArti 2018 del Ministero dei Beni Culturali. Il progetto MigrArti è nato nel 2016 con l'obiettivo di coinvolgere in primis le seconde generazioni in attività di Spettacolo (teatro, danza e musica) e Cinema (rassegne, cortometraggi documentari). Per il 2018, Anno europeo del patrimonio culturale<sup>82</sup>, l'Italia ha finanziato con 1.500.000 euro i due filoni di MigrArti, contribuendo così a sostenere progetti per e con le seconde generazioni. "Se chiudi gli occhi e ascolti le nostre voci si capisce che veniamo da Roma, Brescia, Reggio Emilia – racconta Marwa Mahmoud, tra le protagoniste del corto e responsabile dei progetti di educazione interculturale del Centro Mondoinsieme – Poi, quando li apri, scopri che i

nostri genitori sono albanesi, egiziani, nigeriani". Il corto esprime il desiderio delle seconde generazioni di essere riconosciute anche formalmente come italiane. "Noi – conclude Marwa – non abbiamo scelto di nascere o di trasferirci qui ma, come Rosa Parks, oggi scegliamo di restare su quell'autobus chiamato Italia. Perché qui è la nostra casa"<sup>83</sup>. Margiotta, nel già citato libro sulla cittadinanza europea, parla degli esclusi come cartina di tornasole per mettere sotto gli occhi di tutti i diritti riservati solo a una parte della popolazione, ricordando che già più di vent'anni fa i movimenti sociali in favore dei diritti dei migranti criticavano la "fortezza Europa" e successivamente le mobilitazioni degli stessi migranti (dalle occupazioni dei *sans papiers* alle sollevazioni delle banlieues francesi e delle periferie inglesi) ponevano al centro il concetto di cittadinanza, evidenziandone i limiti ma scoprendo al contempo il potenziale che essa ha, a partire dalle forti aspettative che chi ne è escluso collega alla cittadinanza europea. Uno strumento di inclusione e di diritti, che gli extra-comunitari chiedevano fosse slegato dall'arbitrarietà degli Stati e avente autonomia propria.

Margiotta dà credito anche a loro per il vivace dibattito pubblico su questo tema, che si è innescato a partire dagli anni Novanta. La Corte di giustizia europea, con la sentenza *Grzelczyk* (C-184/99), ha riconosciuto nel 2002 alla cittadinanza europea un carattere di autonomia e non di sola derivazione dalla cittadinanza degli Stati membri, mentre con la sentenza *Ruiz Zambrano* (C-34/09) del 2011, di fronte al dilemma della prevalenza del diritto comunitario o di quello nazionale in tema di immigrazione, la Corte ha dato prevalenza al primo. Margiotta sottolinea che in entrambi i casi e in diversi altri ancora è l'insistenza degli esclusi a portare a dei cambiamenti che vanno nella direzione di una ampliata competenza delle istituzioni comunitarie in materia di cittadinanza e contemporaneamente a un ampliamento di diritti per chi sta ai margini della cittadinanza europea<sup>84</sup>. Un caso simile, a livello nazionale, è quello che analizziamo qui di seguito.

Abbiamo esaminato alcuni strumenti di inclusione e superamento dell'emarginazione sociale che l'Unione europea mette a disposizione degli Stati membri e direttamente dei giovani europei. Abbiamo anche visto che nei diversi Stati europei le politiche giovanili includono in modi diversi i giovani autoctoni e le seconde generazioni. In alcuni casi questi ultimi rimangono esclusi proprio da quegli strumenti di empowerment concepiti per rendere più coscienti i giovani dei loro diritti e doveri di cittadini, per formarli e accompagnarli nel percorso dallo studio al lavoro. È il caso del Servizio civile nazionale in Italia. Esso è stato istituito nel 2001 dalla Legge 64/01<sup>85</sup>, opera nel rispetto dei principi della solidarietà, della partecipazione, dell'inclusione e dell'utilità sociale nei servizi resi, anche a vantaggio di un potenziamento dell'occupazione giovanile. Le aree di intervento del SCN coprono i settori dell'ambiente, dell'assistenza, dell'educazione e della promozione culturale, della protezione civile e del servizio civile all'estero. Attraverso questo strumento si dà modo ai giovani di concorrere, in alternativa al servizio militare obbligatorio, alla difesa della patria, con mezzi e attività non militari, favorire la realizzazione dei principi costituzionali di solidarietà sociale, promuovendo la solidarietà e la cooperazione sia a livello nazionale che internazionale, con un'attenzione particolare per la tutela dei diritti sociali, dei servizi resi alla persona e all'educazione alla pace tra i popoli. È indubbiamente uno strumento di formazione civica, sociale, culturale e professionale per i giovani, conferendo la possibilità a questi di svolgere attività in enti e amministrazioni operanti anche all'estero.

In una prima fase della sua promulgazione, la Legge 64/01<sup>86</sup> ha visto convivere due forme di Servizio civile: uno obbligatorio per gli obiettori di coscienza e, su adesione volontaria, per le giovani donne secondo alcuni requisiti previsti dalla normativa. La sospensione della leva obbligatoria, prevista dalla Legge 226/2004<sup>87</sup>, ha decretato nel 2005 la seconda fase di applicazione della norma. Dunque la partecipazione al Servizio civile nazionale si rivolge ai giovani di entrambi i sessi ed esclusiva-

mente tramite adesione volontaria. Inizialmente era uno strumento dedicato esclusivamente ai cittadini italiani. In seguito al ricorso di un cittadino pachistano che, unitamente all'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) e ad Avvocati per niente onlus (APN), sottolineava la natura discriminatoria dell'estromissione degli stranieri, la Corte Costituzionale analizzava l'episodio, richiamando la necessità di una lettura dell'articolo 52 della Costituzione<sup>88</sup> alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'articolo 2<sup>89</sup>; chiarendo coerentemente che la difesa militare è una delle forme di difesa della patria, e che quindi potevano ben collocarsi altre forme di difesa, traducibili nella prestazione di servizi rientranti nella promozione dei valori fondativi della società, così come del rafforzamento della cittadinanza attiva e della democrazia (con riferimento alla sentenza n. 228 del 2004). Inoltre, concludeva la Corte, l'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di aderire al servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune, comportava un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza. "Il Servizio civile infatti è un ottimo strumento per partecipare in modo attivo alla costruzione di una democrazia sana e di nuove forme di cittadinanza, consentendo di colmare il divario tra i bisogni collettivi e le risposte pubbliche, in un'ottica di promozione e di tutela dei diritti, soprattutto dei soggetti più vulnerabili e svantaggiati. Ad avviso delle sezioni unite inoltre costituisce un istituto di integrazione, di inclusione e di coesione sociale, volto a favorire la costruzione di una più matura coscienza civile delle giovani generazioni"<sup>90</sup>. Così nel 2015 la Corte costituzionale arriva a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n.64), nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del servizio civile. È alla luce di questa sentenza che, in

via amministrativa, il Dipartimento per la gioventù e il servizio civile nazionale nella predisposizione dei bandi disapplica la norma. Il principio verrà poi normativamente sancito con la riforma. Nel 2016 viene pubblicata la Delega al governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale<sup>91</sup>. Essa definisce i principi fondamentali attorno ai quali dovranno articolarsi i decreti delegati e sancisce, tra le altre cose, l'accesso al servizio civile anche degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. Il 2016 è dunque il primo anno in cui la candidatura al SCN ha riguardato non solo i cittadini italiani ma anche cittadini degli altri Paesi dell'Unione europea e cittadini non comunitari regolarmente soggiornanti. Sul numero complessivo di 103.775 domande presentate da parte degli aspiranti volontari, 3.541 sono quelle presentate dagli stranieri, pari al 3,41% del totale. Il numero di volontari avviati al servizio nel corso del 2016 è stato di 33.532 persone, di cui 32.886 in Italia e 646 all'estero. Di questi, gli stranieri sono 991, pari al 2,95% del totale, divisi in 666 cittadini non comunitari e 325 cittadini di altri paesi dell'UE residenti in Italia. Tra gli stranieri, 969 hanno prestato servizio civile in Italia e 22 all'estero<sup>92</sup>.

Abbiamo visto in questo modo concretamente in azione una rete formata da un cittadino pakistano di seconda generazione (nel senso ampio del termine) privo dei diritti legati alla cittadinanza e dalla società civile autoctona che sostiene e promuove l'allargamento dei diritti ai non cittadini. Il risultato, sostenuto in questo caso dai principi della Costituzione italiana, è stato di inclusione e di eguaglianza delle possibilità offerte dallo Stato ai giovani.

### *Considerazioni e proposte*

Prendiamo ora in esame delle proposte concrete che discendono da quanto fin qui analizzato. In un quadro di ordinamenti giuridici e realtà sociali così differenti all'interno dell'Unione in merito alle seconde generazioni, sarebbe opportuno lavorare a livello transnazionale all'armonizzazione delle leggi sull'acqui-

zione della cittadinanza. All'interno della moltitudine di ordinamenti è necessario innanzitutto evidenziare le lacune di ognuno e in seguito adoperarsi per colmarle, in un senso quanto più inclusivo possibile per chi nasce e cresce all'interno del territorio degli Stati membri e per chi vi giunge minorenni. In certi contesti il lavoro principale da fare è legiferare in un senso che tenga conto della realtà odierna del paese, con la necessità di estendere de iure la cittadinanza a coloro che de facto sono già cittadini e riconoscono tale paese come il loro. In altri Stati è necessario includere de facto le seconde e terze generazioni, andando a smantellare le barriere sociali che hanno creato ghetti e marginalizzazione. L'Unione europea, richiamando le basi della propria istituzione, legate all'uguaglianza e alla parità tra gli individui, con al centro la persona, deve invitare gli Stati membri ad adottare una legislazione tra loro armonizzata di concessione della cittadinanza, al di là dei rapporti preferenziali che ogni Stato intesse con gruppi determinati. Naturalmente per poter svolgere questo ruolo, l'UE deve essere investita di tale competenza dagli stessi Stati, prospettiva difficilmente realizzabile e soprattutto nell'Europa di oggi.

Ferma restando la difficile congiuntura presente, abbiamo visto nel paragrafo III come questo approccio sarebbe in realtà "conveniente" per gli Stati stessi perché si restringerebbero le arbitrarie di ognuno in questo campo. Un approccio potrebbe essere quindi quello di portare ciascuno Stato a considerare la funzione armonizzatrice delle istituzioni europee come un freno alla completa arbitrarie di concessione della cittadinanza da parte degli altri Stati membri, arbitrarie che ha un impatto su tutti gli altri Stati in virtù dei diritti e delle tutele di cui godono i cittadini UE all'interno dello spazio dell'Unione.

Un altro elemento analizzato nel corso di questo studio è l'integrazione<sup>93</sup> più o meno riuscita delle seconde generazioni, le cause soggiacenti la riuscita e le buone prassi in tal senso. Si può in conclusione affermare che un modo per favorire l'integrazione



grazione all'interno di ogni Stato è il sostegno pubblico alla cultura, anche con funzione di sostegno all'integrazione. Abbiamo visto come in Italia esso sia stato, per le seconde generazioni che non sono riuscite a vedere approvata la riforma della cittadinanza, uno sbocco costruttivo e arricchente, anche e soprattutto per la società in cui vivono. Questo tipo di attività innescano anche processi di sensibilizzazione collettiva a sostegno della causa portata avanti dalla minoranza, in questo caso quella delle seconde generazioni. In tale contesto si collocano il SCN, di cui già si è detto, e il bonus cultura, entrambi strumenti nati in Italia al servizio della buona integrazione di giovani e giovanissimi. Il Servizio civile può essere proposto anche a livello europeo. Abbiamo visto nel paragrafo precedente come i principi su cui si basa siano quelli condivisi dall'Unione e che dopo l'intervento della Corte Costituzionale in Italia il Servizio civile sia uno strumento aperto a tutti. Con tali caratteristiche, questo programma giovanile ha tutte le carte in regola per innescare meccanismi di formazione non formale, orientamento al lavoro e sviluppo di competenze poi spendibili nel mercato delle professionalità. Perciò sarebbe auspicabile che venisse adottato anche da altri paesi europei, diventando un modello. È particolarmente interessante in questo contesto segnalare il più recente sviluppo del SCN, che è il Servizio civile universale, attraverso il quale i giovani passano un periodo di tempo del loro servizio civile in un paese diverso dal proprio, esperienza ulteriormente arricchente per il loro percorso. In questo senso è un salto in avanti anche il nuovo programma Corpo europeo di solidarietà, l'evoluzione dello SVE (Servizio di volontariato europeo), destinato ai giovani fino ai 30 anni, ai quali offre una piattaforma per azioni di volontariato, tirocini e posti di lavoro, proponendosi di coinvolgere 100.000 giovani europei nei primi anni di attività<sup>94</sup>. Dall'incontro tra questi due programmi, uno a livello europeo e l'altro a livello nazionale, possono innescarsi dinamiche in grado di aumentare l'inclusione sociale e la partecipazione attiva dei giovani nelle società europee.

Un altro strumento culturale nato in Italia è, come già detto, il bonus cultura. Pensato in seguito agli attentati terroristici di Parigi, inserito nella legge di Stabilità 2016<sup>95</sup>, il bonus è stato strutturato come borsellino elettronico in forma di app contenente 500 euro da spendere in cultura<sup>96</sup> per tutti i neo-diciottenni. In un primo momento anche questo strumento rischiava di essere messo a disposizione dei soli cittadini italiani, escludendo tutti gli altri. Un intervento in corso d'opera permise invece di aggiustare il tiro e rendere accessibile il bonus anche ai neo-diciottenni privi della cittadinanza italiana<sup>97</sup>. Così è stato possibile dare sostanza alla premessa politica che portò a questa misura, ovvero la decisione da parte del governo Renzi di "spendere un euro in cultura per ogni euro speso in sicurezza", adottando il punto di vista secondo cui la radicalizzazione che aveva portato agli attentati di Parigi si sarebbe dovuta combattere tanto con gli strumenti culturali quanto con quelli militari e di polizia. A giudicare dal numero di diciottenni che hanno utilizzato questo strumento culturale, si può dire che sia stato un successo. I dati che abbiamo richiesto e avuto dal Ministero dei beni culturali (MiBact) ci dicono che, con riferimento ai nati nel 1998, si sono registrati 356.273 diciottenni, pari al 60% del totale degli aventi diritto, mentre nel secondo anno, riferito ai nati nel 1999, si sono registrati 416.718 ragazzi, pari a circa l'80% degli aventi diritto. In termini di volume di spesa dei diciottenni, attraverso il bonus la cifra totale spesa per i nati nel 1998 è di circa 162 milioni di euro. Al 10 dicembre 2018<sup>98</sup> sono stati validati voucher per una spesa complessiva di circa 161,5 milioni di euro, mentre sono stati prenotati voucher per un volume di circa 219 milioni. Considerando che, alla fine del 2017, il totale dei buoni prenotati si era allineato con il totale dei buoni validati, la valutazione di MiBact è che i buoni utilizzati siano aumentati in proporzione dell'aumento dei ragazzi registrati. Per entrambi gli anni, la stragrande maggioranza del budget (80% circa) è stata utilizzata per comprare libri. Dal 2019 il Bonus Cultura arriva anche in Francia, che lo adotta con il nome Pass Culture rifacendosi al

modello italiano. Così continuerà il percorso di questo strumento, che può anche essere migliorato per spingere i più giovani a visitare maggiormente musei, teatri e vivere esperienze culturali lontane dagli spettacoli puramente commerciali. Ciò è possibile perché il bonus cultura utilizza un percorso familiare ai più giovani (la app) per rendere fruibile un assaggio di cultura appena maggiorenni. Sarebbe quindi auspicabile che esso fosse adottato da tutti gli Stati membri e co-finanziato dall'Unione. Sarebbe così possibile rendere fruibile attraverso l'app l'intera offerta culturale europea, senza barriere statali, trasformandolo in un nuovo strumento per rafforzare il concetto di cittadinanza europea.

Il policymaker nazionale non può inoltre trascurare di dare sostegno ai processi che partono dal basso in direzione di un allargamento delle possibilità e dell'accesso ai diritti e alle risorse per le seconde generazioni. Così le associazioni per i diritti e per la cultura sono un veicolo importante verso una maggiore apertura della società. La stessa Commissione europea ha individuato negli operatori locali della società civile gli attori fondamentali da coinvolgere e sostenere per intervenire nelle situazioni di esclusione e marginalizzazione, evitando così che la situazione possa diventare critica. Un ulteriore elemento che arricchisce buona parte di queste organizzazioni è la volontarietà della partecipazione e dell'impegno in esse. Sostenere e promuovere le associazioni di volontariato è un impegno che i policymaker locali devono adempiere per riuscire a riassorbire l'esclusione e la marginalizzazione degli individui più svantaggiati delle loro comunità, incentivando nel contempo esperienze di vita e di formazione dei volontari che faranno di essi dei cittadini in grado di arricchire la società in cui vivono. Nei piccoli comuni le reti delle associazioni di volontariato sono fondamentali per accompagnare l'integrazione dei migranti e il pieno inserimento socioeducativo delle seconde generazioni, mentre in quelli più grandi diventano dei punti di riferimento in quartieri periferici e degradati, portandovi vivacità culturale e impegno sociale. Le autorità locali non possono prescindere, perciò, da

un lavoro di mappatura e successivo sostegno a gruppi e organizzazioni esistenti, incentivando nel contempo la nascita di nuove realtà con queste caratteristiche. Insieme a quanto già analizzato e in misura anche maggiore, è la scuola il luogo in cui fare la differenza servendosi di politiche lungimiranti. È fondamentale che essa sia strutturata nel modo più inclusivo possibile, tenendo conto della situazione socioeconomica svantaggiata di una parte consistente delle seconde generazioni. Su un piano generale, un sistema scolastico che si pone come obiettivo quello di includere anche gli ultimi, sarà un formidabile strumento di politica sociale dello Stato. Questa è una sfida costante da quando la scuola è diventata pubblica e si trattava di strutturarla come ascensore sociale che permettesse ai più meritevoli, anche appartenenti alle classi sociali più povere, di raggiungere le professioni più prestigiose per il bene della collettività. Negli ultimi anni in cui la sfida si è rinnovata con il volto di classi multietniche il policymaker può trarre insegnamento dalle migliori pratiche e dagli sbagli del passato e del presente per fare in modo che la scuola continui ad essere l'ascensore sociale che i cittadini europei si aspettano, scavalcando pregiudizi, colore della pelle e religione. Infine, spostandoci sull'approccio dell'UE verso i paesi in adesione, che entro alcuni anni saranno paesi membri, il policymaker europeo è bene che tenga a mente di misurarsi non solo con le sfide di consolidamento della democrazia, ma anche con le politiche di lotta alla povertà estrema, incentivando i paesi in via di adesione a occuparsi di chi è marginalizzato e non vede alcuna opportunità per i propri figli. In questo modo si interviene su una serie di effetti legati a povertà e mancanza di prospettive, tra cui quello del notevole flusso di minori non accompagnati che dai paesi in via di adesione partono oggi alla volta dell'UE.

Note:

1 I minori non accompagnati sono un'altra categoria di migranti sospesi tra il mondo dei bambini, a cui dovrebbero appartenere data l'età, e quello degli adulti, visto che hanno affrontato almeno una parte del percorso migratorio da soli, arrivando appunto non accompagnati da adulti in Europa. Secondo Eurostat nel 2017 31.400 richiedenti asilo negli Stati membri dell'Unione erano minori non accompagnati. Questo numero è la metà di quello registrato nel 2016 (63.200) e circa un terzo di quello del 2015 (95.200), ma è comunque di molto superiore alla media del periodo 2008-2013, quando i minori non accompagnati richiedenti asilo in Europa erano all'incirca 12.000 all'anno. Essi nel 2017 venivano soprattutto da Afghanistan, Eritrea, Gambia, Guinea, Pakistan e Siria. Un numero non trascurabile viene però anche da paesi che sono considerati sicuri e in fase di integrazione nell'Unione europea. In questi casi le condizioni di profonda povertà e la convinzione di non avere prospettive davanti a sé, spingono i ragazzi dai 15 ai 18 anni a intraprendere la strada dell'emigrazione.

2 Non si è scelto di emigrare, ma ci si trova comunque in un paese diverso da quello in cui si è nati e nel quale bisogna fare i conti con il fatto di essere figlio di migranti, di essere portatore di una "diversità", con la percezione della quale da parte della società devi fare i conti.

3 I dati italiani ci dicono che quella albanese è la prima comunità straniera per acquisizione della cittadinanza italiana ed Eurostat rafforza questo dato sottolineando come gli albanesi siano la seconda comunità straniera in Europa per l'acquisizione della "cittadinanza europea". Nel 2016 sono diventati cittadini europei 67.500 albanesi, pari al 6,8 % del totale. Di questi il 55% è diventato cittadino italiano e il 42% cittadino greco.

4 Vedasi "Il naufragio", scritto da Alessandro Leogrande ed edito da Feltrinelli nel 2011. Il libro racconta la storia dell'affondamento della motovedetta albanese Kater i Rades dopo lo speronamento della corvetta militare italiana Sibilla, avvenuto nel 1997 e costato la vita a più di 80 persone. Nel capitolo "Cosa nascondono dietro i bambini?" Leogrande riporta le testimonianze dei rappresentanti della Marina italiana e conclude: "Insomma, sembra difficile crederci ma è andata proprio così. Dall'alto della fregata Zeffiro il comandante e i suoi uomini vedono una carretta che arranca piena di donne e bambini. Vedono che qualcuna di loro alza al cielo il proprio figlio avvolto in una coperta, vedono una donna e poi un'altra che ripetono lo stesso gesto, e la prima cosa che pensano è che – alle loro spalle – possano nascondere dei cecchini armati. Non solo. Comunicano la loro interpretazione via radio al Comando di Roma, e a Roma viene presa per buona", p.89. Poi, quando si riporterà in superficie il relitto sarà accertato che nella stiva della Kater non c'erano armi.

5 È possibile consultare il suo profilo nel sito della National Academy of Education (NAEd), dove sono a disposizione anche una serie di scritti degli ultimi anni, <https://naeducation.org/our-members/ruben-rumbaut/>.

6 A. Malta, Seconda Generazione: una categoria utile per le future linee di ricerca in pedagogia interculturale?, (2010) II, Quaderni di Intercultura, p. 2.

7 Si tratta di una rete europea di esperti di migrazione e asilo, costituita con la Decisione del Consiglio 2008/381/EC (emendata dal Regolamento UE 516/2014 del PE e del Consiglio ad aprile 2014), che lavora sotto il coordinamento della DG Immigrazione e Affari Interni della Commissione Europea e che si avvale della collaborazione degli Stati membri, ognuno dei quali nomina un referente nazionale (EMN National Contact Points). Lo EMN, oltre a curare un glossario dei termini legati al mondo delle migrazioni, produce rapporti e studi su immigrazione e asilo, formulando anche analisi di politiche e di iniziative legislative.

8 A "second-generation migrant". Definition: "A person who was born in and is residing in a country that at least one of their parents previously entered as a migrant" (Un "migrante di seconda generazione". Definizione: "Una persona che è nata e risiede in un paese dove almeno uno dei genitori è arrivato in precedenza come migrante"), [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/second-generation-migrant\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/second-generation-migrant_en).

9 Un sinonimo è il termine "immigrato di seconda generazione", in inglese "second-generation immigrant".

10 Per saperne di più <http://www.secondegenerazioni.it/about/>, verificato il 21/10/2018.

11 La più recente edizione disponibile è del 2014/2015, a cura del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, [http://www.integrazionemigranti.gov.it/rapportiricercaimmigrazione/Rapporti%20Nazionali/Rapporto-Miur-Ismu-2014\\_15.pdf](http://www.integrazionemigranti.gov.it/rapportiricercaimmigrazione/Rapporti%20Nazionali/Rapporto-Miur-Ismu-2014_15.pdf).

12 Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 56.

13 I dati statistici sono tratti dal Labour Force Survey (EU-LFS), da statistiche su entrate e condizioni di vita (EU-SILC) e dalle statistiche sulle migrazioni di Eurostat, oltre che da un modulo ad hoc di EU-LFS del 2014 sulla situazione delle prime e seconde generazioni nel mercato del lavoro. EUROSTAT, "Migrant integration. 2017 edition", [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), p. 3.

14 Il 1 maggio 2004 entrano a far parte dell'Unione europea Repubblica ceca, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia.

15 Il 1 gennaio 2007 altri due paesi dell'Europa orientale, la Bulgaria e la Romania, aderiscono all'UE, portando a 27 il numero degli Stati membri. L'ultimo paese ad entrare è stato la Croazia, dal 1 luglio 2013.

16 Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 59-60-61-62.

17 Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics),

verificato il 13/10/2018, p. 63.

18 Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 66.

19 Tradotto da: Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 68-69.

20 Tradotto da: Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 70.

21 Tradotto da: Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 65.

22 Tradotto da: Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 75.

23 Tradotto da: Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 79.

24 Tradotto da: Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 82-87.

25 Tradotto da: Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 88-91.

26 Tradotto da: Eurostat, "Migrant integration. 2017 edition", dati del 2014, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First\\_and\\_second-generation\\_immigrants\\_-\\_statistics\\_on\\_main\\_characteristics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=First_and_second-generation_immigrants_-_statistics_on_main_characteristics), verificato il 13/10/2018, p. 94-99.

27 A cura di G. Sospiro, *Tracce di G2. Le seconde generazioni negli Stati Uniti, in Europa e in Italia*, (2010), Franco Angeli.

28 Ibidem, Prefazione, p.9.

29 A cura di G. Sospiro, "Tracce di G2. Le seconde generazioni negli Stati Uniti, in Europa e in Italia", (2010), Franco Angeli, p.57, "2. I figli degli immigrati turchi in Germania e nei Paesi Bassi: l'impatto delle differenze nei percorsi di formazione professionale e accademica", di Murice Crul e Jens Schneider.

30 Ibidem, p.58-59.

31 Ibidem, p.62.

32 Ibidem, p.68.

33 "Ineguaglianze sociali e migratorie. Come amplifica le ineguaglianze la scuola?", pubblicato a settembre 2016 e consultabile al link <https://www.west-info.eu/files/160926-Inegalites-scolaires.pdf>, verificato il 15/12/2018.

34 "Marquée par des inégalités sociales et migratoires fortes et croissantes, associées à un nombre très important d'élèves en grande difficulté scolaire, le système éducatif français met désormais en péril à la fois la croissance économique future ainsi que sa cohésion nationale et sociale". ("Contraddistinto da forti e crescenti ineguaglianze sociali e migratorie, associate a un numero molto rilevante di allievi in grande difficoltà a livello scolastico, il sistema educativo francese mette ormai in pericolo allo stesso tempo la crescita economica futura e la coesione nazionale e sociale"), Ibidem, p. 119.

35 Press release from the British Sociological Association, "'Cultural transformation' as Muslim girls out-perform boys academically, research says" (Comunicato stampa della British Sociological Association, "I ricercatori dicono che è in atto una 'trasformazione culturale' che vede le ragazze musulmane superare i ragazzi dal punto di vista accademico"), 3/04/2016.

36 A cura di M. CRUL, J. SCHNEIDER, F. LELIE, *The European Second Generation Compared. Does the Integration Context Matter?*, (2012), Amsterdam University.

37 Ibidem, p.12.

38 Ibidem, p.369.

39 Ibidem, 386.

40 Ibidem, 387.

41 Ibidem, 383.

42 Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, Parte Seconda, recante gli articoli su Non Discriminazione e Cittadinanza dell'Unione. [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu\\_citizenship/consolidated-treaties\\_it.pdf#page=57](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_it.pdf#page=57).

43 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza [07/12/2000], e a Strasburgo [12/12/2007]. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, del Trattato sull'Unione europea, la Carta proclamata nel 2007 ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

44 EUDO è nato nel 2006 presso lo European University Institute di Fiesole ed è un'organizzazione accademica indipendente e interdisciplinare che analizza le pratiche democratiche nell'UE e funziona come forum per scambi di idee e buone pratiche a livello accademico. Per un ulteriore approfondimento, rimandiamo al sito <https://www.eui.eu/Projects/EUDO/About>.

45 Questo è uno dei quattro osservatori EUDO ed è nato con il compito di analizzare come si stia sviluppando la legislazione sulla cittadinanza negli Stati dell'Unione e il suo impatto sull'inclusione democratica e sulla partecipazione.

46 Dossier Servizio Studi del Senato, XVII legislatura, Cittadinanza, Note sull'A.S. n. 2092 trasmesso dalla Camera dei deputati, ottobre 2015, n. 239, a cura di: L. Borsi ha collaborato: L. Formosa.

47 New rules on dual citizenship (Nuove regole sulla doppia cittadinanza), con-



sultabile presso il sito del Ministero dell'Interno della Germania. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/EN/2014/12/dual-citizenship.html>.

48 Nello stesso periodo si è svolto anche in Italia un dibattito intenso su questo tema, con una proposta di riforma che ha introdotto elementi di *ius soli* nella legge esistente. Le tappe del tentativo di riforma in Italia saranno analizzate approfonditamente in un paragrafo dedicato.

49 Servizio Biblioteca - Ufficio legislazione straniera, Camera dei Deputati, "L'acquisizione della cittadinanza in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna", 2013, <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/MLC17004.htm>, verificato il 01/11/2018, "Inoltre, a partire dal 28 agosto 2007, la rinuncia alla nazionalità d'origine non è necessaria se il richiedente è un cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, della Svizzera o di un altro Stato con il quale la Repubblica federale tedesca ha stipulato una convenzione di diritto internazionale (§ 12, commi 2 e 3). Sempre sulla base delle misure introdotte nel 2007, anche i cittadini tedeschi non perdono automaticamente la loro cittadinanza qualora acquisiscano quella di uno Stato membro dell'Unione europea, della Svizzera o di un altro Stato con il quale la Repubblica federale tedesca ha stipulato una convenzione di diritto internazionale (§ 25, comma 1)".

50 R. van Oers, B. de Hart, K. Groenendijk, Country report: The Netherlands, 2013, <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=Netherlands.pdf>.

51 L. Tria, *Ius soli, ius sanguinis. L'acquisizione della cittadinanza in Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Paesi Bassi, Belgio, Svizzera, Irlanda*, Exeo edizioni, 2014, p.139.

52 Netherlands Nationality Act (Legge sulla cittadinanza dei Paesi Bassi), consultabile sul sito di EUDO, [http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=currentCitizenshipLaws&f=NL%20Netherlands%20Nationality%20Act consolidated%2025\\_11\\_13\\_ENGLISH.pdf](http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=currentCitizenshipLaws&f=NL%20Netherlands%20Nationality%20Act consolidated%2025_11_13_ENGLISH.pdf).

53 Dossier Servizio Studi del Senato, XVII legislatura, Cittadinanza, Note sull'A.S. n. 2092 trasmesso dalla Camera dei deputati, ottobre 2015, n. 239, a cura di: L. Borsi, p. 62.

54 "Fanno eccezione coloro che provengono dai paesi ispano-americani e da Andorra, Filippine, Guinea Equatoriale e Portogallo, in base alla possibilità della "doppia cittadinanza", prevista all'articolo 11 della Costituzione", Ibidem, p.64

55 Act LV of 1993 on Hungarian Nationality, version of 1 January 2009 (Legge ungherese del 1993 sulla cittadinanza), consultabile presso il sito <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=currentCitizenshipLaws&f=HUN%20Act%20LV%20of%201993%20as%20of%20Jan%202009%2C%20English%29.pdf>.

56 Law of the Bulgarian Citizenship (Legge bulgara sulla cittadinanza), consultabile presso il sito [http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=currentCitizenshipLaws&f=BUL%20Law%20on%20Bulgarian%20Citizenship%20%28consolidated%20version%202013\\_English%29.pdf](http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=currentCitizenshipLaws&f=BUL%20Law%20on%20Bulgarian%20Citizenship%20%28consolidated%20version%202013_English%29.pdf).

57 Law of 2 April 2009 on Polish Citizenship, Chapter 5 – Restitution of Polish Citizenship (Legge polacca sulla cittadinanza del 2 aprile 2009, capitolo 5 –

Restituzione della cittadinanza polacca ), p.9, consultabile presso il sito [http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=currentCitizenshipLaws&f=POL\\_Citizenship%20Act%202009\\_as%20enacted\\_ENGLISH.pdf](http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=currentCitizenshipLaws&f=POL_Citizenship%20Act%202009_as%20enacted_ENGLISH.pdf).

58 C. Margiotta, *Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso*, Editori Laterza, 2014.

59 Ibidem, p.11.

60 Ibidem, p.9.

61 Ibidem, p.12.

62 Ibidem, p.13-14-15.

63 Ibidem, p. 108.

64 Si veda anche l'articolo "Cronologia degli attacchi terroristici in Europa dal 2004 al 2018", <https://www.ednh.news/it/cronologia-degli-attacchi-terroristici-in-europa-dal-2004-al-2017/>, pubblicato da European Data News Hub (Ednh), sito di 'datanews' sull'UE creato dalle agenzie di stampa europee Afp, Ansa e Dpa.

65 Declaration on Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education, Informal meeting of European Union Education Ministers, Paris (Dichiarazione sulla promozione della cittadinanza e dei valori comuni di libertà, tolleranza e non discriminazione attraverso l'educazione, riunione informale dei Ministri dell'Istruzione dell'Unione europea, Parigi), 2015, [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_en.pdf), verificato il 14 ottobre 2018.

66 Declaration on Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education, Informal meeting of European Union Education Ministers, Paris [2015], "The primary purpose of education is not only to develop knowledge, skills, competences and attitudes and to embed fundamental values, but also to help young people - in close cooperation with parents and families - to become active, responsible, open-minded members of society" ("Obiettivo primario dell'educazione non è solo sviluppare conoscenze, capacità, competenze, attitudini e fare propri valori fondamentali, ma anche aiutare i giovani - in stretta collaborazione con genitori e famiglie - a diventare membri attivi, responsabili e dalla mente aperta della società"), p.2.

67 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento", [2016], COM(2016) 379.

68 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento", [2016], COM(2016) 379, p. 10.

69 Risoluzione 2015/C 417/02 del Consiglio del Consiglio sull'incoraggiamento della partecipazione politica dei giovani alla vita democratica dell'Europa, [2015].

70 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Sostenere

la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento", [2016], COM(2016) 379, p. 11.

71 La dotazione economica di Erasmus+ è stata ulteriormente accresciuta negli anni successivi. Il bando 2019, pubblicato il 24 ottobre 2018, mette a disposizione 3 miliardi di euro, il 10% in più del bando 2018. Esso tiene conto anche delle conclusioni del Gothenburg Social Summit tra i capi di stato e di governo, svoltosi a novembre del 2017, nel trentennio di Erasmus. Un punto delle conclusioni è proprio quello di rendere più inclusivo il programma. Inoltre nel corso del summit viene proclamato e sottoscritto dai rappresentanti degli Stati membri "il Pilastro europeo dei diritti sociali". Il Primo Ministro dell'Estonia Jüri Ratas, firmando la proclamazione per conto del Consiglio, ha detto: "Il Pilastro sociale racchiude ciò in cui l'Europa crede. Noi vogliamo un'Europa che contrasta la disoccupazione, la povertà e la discriminazione, un'Europa che dà opportunità eque ai giovani e alle persone vulnerabili. Il Pilastro sociale è costruito sui nostri valori comuni e guiderà il nostro lavoro futuro verso un'Europa più giusta". Si fa qui menzione anche della European Education Area, per la realizzazione della quale la Commissione ha presentato un pacchetto di iniziative a gennaio del 2018. Ci si propone, tra l'altro, di far riconoscere vicendevolmente dagli Stati membri i diplomi di tutti i livelli, nonché di rendere possibile a tutti l'accesso a un'istruzione di alta qualità, a prescindere dalle condizioni socioeconomiche di partenza. Si punta inoltre a rafforzare l'identità di europei, forgiata grazie al patrimonio culturale dell'Europa e alla sua diversità. Qui di seguito è consultabile il comunicato stampa in merito alla pubblicazione del Bando Erasmus+ 2019: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6170\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6170_en.htm).

72 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento", [2016], COM(2016) 379, p. 12.

73 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento", [2016], COM(2016) 379, p.5.

74 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento", [2016], COM(2016) 379, p. 6.

75 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento", [2016], COM(2016) 379, p. 4.

76 Alcuni strumenti dell'UE inerenti a questo sono la Garanzia per i giovani, l'Iniziativa per l'occupazione giovanile, la raccomandazione sulla disoccupazione di lungo periodo e l'Agenda per le competenze. Il programma per l'Occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) finanzia progetti innovativi che favoriscono l'inclusione sociale. Ricordiamo anche la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che ha come obiettivo promuovere la parità

di trattamento sul luogo del lavoro.

77 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento", [2016], COM(2016) 379, p. 13.

78 A cura di R. Devole, C. Paravati, "Donne d'Albania. Tra migrazione, tradizione e modernità", Nuovi Tempi, 2017. Capitolo "Generazione di mezzo: una testimonianza", di Fioralba Duma: "Alla domanda chi sono io, ho escluso la risposta «di seconda generazione»[...] Ho accettato invece quella di «generazione 1,5»[...] La mia identità parla due lingue e appartiene a due culture, non solo a due paesi territoriali. In questo risiede la forza della mia identità. Per molto tempo non riuscivo a capirlo, o ad accettarlo, anche per il mio status giuridico da "straniera", in questo paese in cui sono cresciuta e mi sono formata e dove sono diventata donna, italiana e albanese e qualcosa in più di queste due parti: europea e cosmopolita. [...] grazie ad una burocrazia a doppio standard, che dà la priorità per il diritto di cittadinanza al reddito e al lavoro (in un Paese in cui mancano entrambi) piuttosto che alla cultura e all'istruzione (che invece sono parte importante e orgogliosa dell'identità nazionale italiana). Perciò come molte altre giovani donne d'origine immigrata mi ritrovo, dopo più di 15 anni, a rinnovare il permesso di soggiorno di breve durata, in un Paese che sento anche mio", p. 197-200.

79 Turco è anche autrice, con Paola Tavella, del libro "I nuovi italiani. L'immigrazione, i pregiudizi, la convivenza", pubblicato da Mondadori nel 2005.

80 E. Di Pasquale, A. Stuppini, C. Tronchin, Cittadinanza per i minori: prendere atto del cambiamento, 15/09/2017, consultabile su <http://www.neodemos.info/articoli/cittadinanza-minori-prendere-atto-del-cambiamento/>.

81 C. Margiotta, Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso, Editori Laterza, 2014, p.107.

82 Richiamato dal bando MigrArti 2018, <https://www.teatroecritica.net/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Bando-Migrarti-2018.pdf>.

83 P. Foti, "Io sono Rosa Parks", a Venezia 75 gli #ItalianiSenzaCittadinanza", Sky Tg24, <https://tg24.sky.it/intrattenimento/2018/09/01/festival-veneziamio-sono-rosa-parks.html>.

84 C. Margiotta, Cittadinanza europea. Istruzioni per l'uso, Editori Laterza, 2014, p.112.

85 Legge 6 marzo 2001, n. 64 Istituzione del servizio civile nazionale, [2001], (GU n.68 del 22-3-2001). Entrata in vigore della legge: 6-4-2001 <http://www.serviziocivile.gov.it>, verificato il 16/10/2018.

86 Ibidem.

87 Legge 23 agosto 2004, n. 226 Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore, [2004], (GU n.204 del 31-8-2004). Entrata in vigore della legge: 1-9-2004.

88 "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino. Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica

la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici. L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica".

89 "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

90 Sentenza 119/2015 (ECLI:IT:COST:2015:119).

91 Legge 6 giugno 2016, n. 106 Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, [2016], (16G00118) (GU n.141 del 18-6-2016) Note: Entrata in vigore del provvedimento: 03/07/2016.

92 I dati riportati sono consultabili al portale del Servizio Civile Nazionale, <http://www.serviziocivile.gov.it/menusx/servizio-civile-nazionale/scn-in-cifre/volontari.aspx>, verificato il 17/10/2018.

93 Si è volutamente trascurato di analizzare il termine "integrazione" nelle sue varie sfaccettature e nei contesti di utilizzazione. Segnaliamo comunque che non tutti sono d'accordo nell'utilizzarlo poiché da alcuni ritenuto troppo affine al termine "assimilazione" e poiché spesso utilizzato dai gruppi che richiedono ai migranti di assumere in tutto e per tutto lo stile di vita e le usanze degli autoctoni. In questo capitolo l'abbiamo utilizzato con il senso espresso nel glossario del già citato European Migration Network (EMN), ovvero quello di un processo biunivoco da parte dei migranti e dei nativi per la più soddisfacente convivenza possibile per entrambi: "In the EU context, a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of EU Member States", [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/integration-0\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/integration-0_en), verificato il 05/01/2019.

94 Per saperne di più si può consultare il Portale Europeo per i Giovani al link [https://europa.eu/youth/solidarity\\_it](https://europa.eu/youth/solidarity_it), verificato il 05/01/2019.

95 Il comma di riferimento è il 979 della legge 208/2015. La legge è consultabile al link <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015-12-28;208>, verificato il 13/12/2018.

96 Per ingressi a teatro, cinema, musei, mostre e (altri) eventi culturali, spettacoli dal vivo, nonché per l'acquisto di libri e per l'accesso a monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali.

97 L'articolo 2-quinquies del D.L. 42/2016 (poi convertito nella L. 89/2016) modificò il citato comma 979 della legge di stabilità 2016. La legge è consultabile all'indirizzo <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2016-05-26;89!vig=>, verificato il 13/12/2018. I criteri e le modalità di attribuzione e utilizzo del Bonus, nonché l'importo da assegnare, sono stati disciplinati con il DPCM 15 settembre 2016, n. 187.

98 Data in cui abbiamo avuto i dati da MiBact.

## **Le competenze e le azioni dell'Unione europea in materia di inclusione sociale e integrazione dei migranti**

Serena Menzione

*Nonostante la competenza in materia di integrazione e inclusione dei migranti sia rimasta tra le materie riservate all'azione degli Stati membri, nel corso degli anni l'Unione europea non ha mancato di promuovere una serie di misure politiche e finanziarie per coordinare e completare l'azione nazionale. Tali sviluppi, seppure notevoli, continuano a evidenziare però i limiti dell'intervento dell'Unione stessa e le difficoltà create dalle divergenze tra gli Stati membri. Pertanto, la strada sembra ancora lunga per concretizzare anche in materia di integrazione dei migranti quei principi e valori fondanti del progetto europeo.*

### *Introduzione*

La migrazione è sempre esistita nella storia dell'umanità<sup>1</sup>. Tale fenomeno sociale è evidentemente influenzato da diversi fattori che possono essere di tipo economico, ambientale, politico e sociale. I flussi migratori incidono sulla composizione della popolazione, sul tessuto e sul contesto sociale del paese di destinazione.

In primis è importante delineare il contesto di riferimento in base ai dati statistici raccolti dagli enti nazionali ed europei. In base ai più recenti dati di Eurostat (Ufficio Statistico dell'Unione europea) relativi ai flussi migratori, il numero di cittadini di Stati terzi residenti nell'Unione europea il 1° gennaio 2017 era di 21.6 milioni, traducibile nel 4.2% della popolazione totale dell'Unione europea<sup>2</sup>. Nello specifico, in Italia, nel 2017 gli immigrati in entrata sono stati 5.7 per 1000 abitanti<sup>3</sup>, una delle percentuali più basse tra gli Stati membri dell'Unione europea. Secondo un'analisi dei residenti, solamente l'8,5% di questi risulta avere la cittadinanza straniera<sup>4</sup>, eppure la percezione nella popolazio-

ne distorce la realtà valutando la presenza degli immigrati stranieri pari al 25%<sup>5</sup>.

I temi dell'inclusione sociale e dell'integrazione dei migranti stranieri già presenti sul territorio sono temi fondamentali sia per la convivenza pacifica sul territorio, sia per la composizione futura della popolazione stessa. La politica dell'integrazione e dell'inclusione sociale non persegue solamente, dunque, l'obiettivo sul breve periodo della "pace sociale", ma influisce anche sul lungo periodo. Nell'ottica della più completa integrazione, la politica dell' "inclusione attiva" viene utilizzata in riferimento all'inserimento facilitato nella società e nel mercato del lavoro di ogni cittadino svantaggiato e per definizione quindi anche dello straniero<sup>6</sup>. Tale inclusione avviene, dunque, tramite la predisposizione di un adeguato supporto economico che permetta la ricerca del lavoro, considerando anche eventuali benefit in caso di disoccupazione temporanea, tramite la costruzione di un mercato del lavoro aperto ed inclusivo, ed infine, l'accesso libero a servizi di qualità. Difatti risulta molto spesso evidente l'oggettiva difficoltà dello straniero ad inserirsi nella società senza il supporto ed il sostegno delle infrastrutture pubbliche, siano esse locali, nazionali o sovranazionali. Una strategia politica quindi che ha l'obiettivo di diminuire la povertà e l'esclusione sociale per mezzo dell'integrazione di qualunque cittadino, anche straniero, nella vita sociale e lavorativa della comunità di riferimento<sup>7</sup>.

Pertanto, la disciplina legislativa mediante la quale i legislatori e regolatori nazionali e sovranazionali hanno gestito la materia dell'integrazione e dell'inclusione sociale dei migranti include sia l'aspetto delle politiche sociali che quello delle politiche del lavoro. Inoltre, la tematica del finanziamento di tali progetti ed iniziative diviene rilevante nel momento in cui è proprio l'Unione europea a mettere a disposizione le risorse utilizzate dalle autorità nazionali e locali degli Stati membri.

**A livello sovranazionale, nell'ambito dell'Unione europea, data la sensibilità della materia e il suo stretto legame con la**

**popolazione ed il contesto sociale, l'integrazione dei migranti costituisce un aspetto delle politiche di migrazione ed asilo di competenza dei singoli Stati membri.** Di conseguenza, il primo attore legislativo e politico di riferimento è quello nazionale. Eppure, l'Unione europea ha negli anni messo in atto, nei limiti di quanto predisposto dai Trattati e dagli accordi raggiunti con gli Stati membri, una serie di politiche aventi a oggetto l'integrazione dei cittadini di paesi terzi. Conseguentemente il legislatore sovranazionale ha acquistato una serie di competenze concrete nell'ambito della materia qui trattata. Già con il Trattato di Amsterdam del 1999, ben prima dell'attuale testo di riferimento del Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009, l'Unione ha periodicamente fissato obiettivi e priorità per politiche legislative e finanziamenti per promuovere l'integrazione dei migranti<sup>8</sup>.

Il presente capitolo procederà come segue: verrà dapprima descritto il quadro di riferimento legislativo a livello sovranazionale e nazionale, con particolare riferimento al tema del finanziamento europeo per lo sviluppo della materia in questione; saranno poi descritte le principali azioni e politiche messe in atto a livello nazionale e sovranazionale, sottolineando le *good practices*, "buone prassi" messe in atto dagli operatori italiani e non che possano essere di esempio al lettore per l'attuazione di un'integrazione positiva; in ultimo verranno presentate delle considerazioni sul tema ed eventuali proposte di modifica o di intervento relativamente a quegli aspetti che si ritiene possano essere sviluppati ulteriormente o comunque migliorati.

Tale capitolo mira a presentare un quadro generale di questa delicata materia, con la consapevolezza di essere in un momento storico in cui ciò risulta più che mai necessario. In conclusione, la prospettiva di un'integrazione e inclusione sociale degli stranieri nei confini della legalità non solo è possibile, ma anche auspicabile. Politiche e azioni nazionali e sovranazionali in tal senso esistono e alcune buone prassi sono già ravvisabili, come si esporrà a breve, a riprova del



fatto che è sicuramente questa la strada da percorrere nel breve e nel lungo periodo, nel rispetto dei valori fondamentali alle origini e alla base dell'Unione europea e dei suoi Stati membri<sup>9</sup>: "The early and effective integration of third-country nationals is key to making migration a benefit for the economy and cohesion of our society"<sup>10</sup>.

*Le competenze dell'Unione europea in materia di integrazione e inclusione sociale degli stranieri*

Come già sopra accennato, all'interno dell'Unione europea, la competenza legislativa ed esecutiva in materia di integrazione e inclusione sociale degli immigrati stranieri appartiene ad ogni singolo Stato membro che la esercita secondo la normativa nazionale<sup>11</sup>. Per comprendere la struttura e la natura della competenza dell'Unione europea in materia di integrazione degli immigrati stranieri è necessario far riferimento al quadro più ampio della divisione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione, quadro particolarmente complesso e allo stesso tempo pilastro dell'ordine giuridico dell'Unione. Ed è dunque a tal proposito che giova qui ricordare che la divisione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri si basa sul principio di attribuzione, secondo il quale l'Unione possiede unicamente le competenze ad essa concesse dagli Stati membri al momento della firma dei Trattati<sup>12</sup>. Di conseguenza, qualsiasi altra materia resta di competenza degli Stati membri<sup>13</sup>. Data l'impossibilità di tracciare in questa sede una completa analisi storico-politica del cambiamento e dello sviluppo delle competenze dell'Unione, si procederà a un breve riepilogo delle principali tappe storiche di tale processo nella materia della migrazione, e più nello specifico dell'integrazione dei migranti, distinguendo tra il periodo ante e post Trattato di Lisbona<sup>14</sup>. Ciò che risulta importante sottolineare già da queste prime righe è la graduale conquista dell'Unione di competenze per attuare politiche e azioni di sostegno e supporto agli Stati membri in una materia originariamente e tradizionalmente oggetto della sovranità nazionale.

In conclusione, il processo di approfondimento della cooperazione tra gli Stati membri all'interno dell'Unione in materia di integrazione e il conseguente trasferimento di alcune competenze nazionali all'Unione stessa dovrebbe essere letto come il risultato positivo di un interessamento sempre maggiore del legislatore sovranazionale a tali tematiche.

*Le origini e gli sviluppi della competenza dell'Unione europea in materia di integrazione dei migranti stranieri sino al Trattato di Lisbona*

Nonostante la limitatezza dell'azione dell'Unione nella materia dell'integrazione dei migranti così come nelle altre materie dell'ambito della giustizia e degli affari interni (Justice and Home Affairs, JHA) persista ancora oggi, l'Unione ha cominciato ad avere alcune responsabilità in tali materie già con il Trattato di Maastricht del 1992<sup>15</sup> e ancor più con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999<sup>16</sup>. Inoltre, poco dopo, nell'ottobre del 1999, il Consiglio europeo si è riunito straordinariamente a Tampere per concordare la messa in atto di politiche europee in materia di giustizia e affari interni<sup>17</sup>. Durante tale incontro, le più alte cariche degli Stati membri partecipanti hanno concordato una serie di obiettivi per l'Unione nell'ambito delle politiche di giustizia e affari interni. Nello specifico, in riferimento alla materia della migrazione, questi ultimi hanno stabilito di garantire ai cittadini provenienti dai paesi terzi diritti e obblighi corrispondenti a quelli dei cittadini dell'Unione, in primis, la possibilità di muoversi liberamente all'interno dell'Unione. Nel corso della stessa occasione fu presa anche la decisione di sviluppare una politica comune e armonizzata in materia di asilo avente per fine la creazione di un sistema comune europeo<sup>18</sup>. Successivamente nel 2004, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato i "Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU" (Principi di base comuni per la politica di integrazione dei migranti nell'Unione europea)<sup>19</sup>. L'adozione di tale atto ha segnato una tappa fondamentale nello sviluppo della

competenza dell'Unione europea nella suddetta materia. Difatti, durante tale incontro il Consiglio ha adottato alcune importanti conclusioni riconoscendo ad esempio l'integrazione come una caratteristica permanente della società<sup>20</sup>. Inoltre, l'integrazione dei migranti legalmente residenti sul territorio è stata, già all'epoca, definita uno degli aspetti principali della gestione della migrazione, in quanto questa può contribuire a sviluppare le società degli Stati di accoglienza<sup>21</sup>. In merito poi alla divisione delle responsabilità e delle competenze in materia di integrazione tra gli Stati membri e l'Unione, il Consiglio ha stabilito il principio secondo il quale la suddetta materia debba essere prevalentemente gestita dagli Stati membri, tramite le amministrazioni locali in collaborazione con le altre istituzioni pubbliche ed eventuali attori del sistema privato<sup>22</sup>. Tale soluzione è ovviamente in linea con quanto già affermato in apertura di questo paragrafo, infatti l'Unione continua a non avere nessuna competenza specifica nella materia dell'integrazione, identificando quest'ultima come una responsabilità degli Stati membri. Nonostante ciò, i "principi comuni di base" non hanno dimenticato di sottolineare l'importanza del successo delle politiche nazionali di integrazione per tutta l'Unione in termini di accesso e partecipazione al mercato del lavoro e di rispetto per i diritti umani e gli obblighi internazionali in materia di rifugiati e richiedenti protezione internazionale. Data dunque la grande varietà di politiche e strategie di integrazione dei migranti presenti in tutto il territorio dell'Unione, il Consiglio ha, in occasione dell'incontro già menzionato avvenuto nel 2004, definito questi principi comuni come punto di partenza per le politiche nazionali da attuare in ogni Stato membro<sup>23</sup>. L'integrazione è stata descritta con un processo dinamico e bilaterale che coinvolge sia gli immigrati che i residenti degli Stati membri e in cui l'accesso al mercato del lavoro sia fondamentale, così come l'educazione e il rispetto per le differenti culture e religioni<sup>24</sup>. Tale approccio si basava, e ancor oggi si basa, sul fondamentale principio dell'equo trattamento, e dunque della lotta a ogni

discriminazione e dell'uguaglianza dinanzi la legge. Quest'ultimo trova una sua collocazione in tutti i principali Trattati internazionali per la protezione dei diritti umani<sup>25</sup>; esso non poteva quindi mancare nella legislazione dell'Unione europea, la quale si professa, sin dalle sue origini, un ordine giuridico fondato "sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"<sup>26</sup>. Il principio della parità di trattamento e di non discriminazione ha, per sua natura e definizione, un campo di applicazione talmente ampio da coprire "tutti indiscriminatamente", appunto, senza alcuna possibilità di distinguere tra cittadini di uno Stato membro dell'Unione e cittadini di uno Stato terzo<sup>27</sup>. Pertanto, nella materia dell'integrazione degli stranieri sul territorio, il principio dell'equo trattamento ha sempre rivestito ed ancora riveste un'importanza particolare. La centralità di tale principio era stata già sottolineata nel Programma di Tampere<sup>28</sup>. Non è un caso che proprio durante tale Consiglio europeo sia stata discussa anche la decisione di stilare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poi concretamente firmata a Nizza nel Dicembre 2000<sup>29</sup>, e divenuta successivamente parte integrante del diritto primario dell'Unione europea con il Trattato di Lisbona<sup>30</sup>. In quegli anni in particolare, la protezione dei diritti umani è stata un punto chiave del dibattito in seno all'Unione tanto è vero che anche il principio di non discriminazione di cui sopra è stato inserito all'articolo 21 della Carta di Nizza<sup>31</sup>. In attuazione del principio suddetto, l'Unione europea ha acquisito il potere di predisporre provvedimenti che possano combattere ogni forma di discriminazione, inclusa quella basata sulla razza o l'origine etnica<sup>32</sup>. Di conseguenza nell'estate del 2000, in attuazione delle competenze ad esso conferite, il Consiglio dell'Unione ha emanato la

Direttiva 2000/43 sul principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica<sup>33</sup>. Direttiva questa rilevante in materia di integrazione<sup>34</sup>. Difatti, il campo di applicazione della Direttiva in questione risulta essere particolarmente ampio comprendendo sia il settore pubblico che quello privato in materia di lavoro, istruzione ed accesso alle prestazioni sociali<sup>35</sup>. Nel 2005 poi la Commissione dell'Unione europea ha presentato l'"Agenda comune per l'integrazione"<sup>36</sup>, un documento che ha predisposto un quadro comune per l'attuazione della politica europea riguardante l'integrazione e contenente una serie di meccanismi e strumenti finanziari per promuovere e facilitare l'integrazione stessa. In esecuzione di tale obiettivo, l'Unione ha predisposto una rete locale per lo scambio di informazioni e buone prassi tra gli Stati membri e nuovi strumenti di solidarietà finanziaria, tra cui il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, in aggiunta al Fondo sociale europeo (FSE)<sup>37</sup>. Ancora una volta, l'Unione ha sottolineato la competenza primaria degli Stati membri nell'attuazione della politica di integrazione dei migranti ed il suo ruolo sussidiario nel sostenere azioni transnazionali di diffusione delle informazioni e di progetti per la cooperazione, così come nel monitorare l'impatto delle riforme nazionali e delle Direttive europee succitate.

Questo approccio e ruolo dell'Unione riguardo la materia dell'integrazione ha trovato nel quadro legislativo della divisione delle competenze con il Trattato di Lisbona la sua definizione di competenza di natura concorrente, come si approfondirà appunto nel paragrafo che segue.

*La competenza dell'Unione in materia di integrazione dei migranti provenienti da Stati terzi dopo il Trattato di Lisbona*

A partire dal 2009, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione ha una competenza concorrente con gli Stati membri in materia di integrazione<sup>38</sup>. A tal proposito si intende sottolineare che la competenza espressamente attribuita dal

Trattato di Lisbona all'Unione riguarda la politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne<sup>39</sup>. Inoltre, in conformità al principio di sussidiarietà "nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione"<sup>40</sup>. Appunto per questo, nell'ambito dell'integrazione dei migranti, l'Unione risulta avere la possibilità di "incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio"<sup>41</sup>, con l'esclusione esplicita però di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali. Una tale formulazione, quindi, dei poteri attribuiti all'Unione non permette a quest'ultima di mettere in atto una politica completamente autonoma; piuttosto, essa è in grado di delineare quadri comuni di azione e di supportare e monitorare le azioni già stabilite e messe in atto dagli Stati membri a livello nazionale. Tale competenza viene esercitata dall'Unione nel cosiddetto "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", previsto dalle disposizioni contenute nel Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (di seguito TFUE). Le disposizioni in questione si propongono l'obiettivo di eliminare i controlli alle frontiere interne all'Unione e di sviluppare una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, così come quello di garantire la prevenzione e la lotta alla criminalità, al razzismo e alla xenofobia, tramite la cooperazione delle forze di polizia e della autorità giudiziarie degli Stati membri, nonché tramite il riconoscimento delle decisioni giudiziarie penali e civili<sup>42</sup>. Pertanto, il termine "immigrazione" utilizzato in tale contesto si riferisce a politiche e azioni messe in atto relativamente al controllo ed alla sorveglianza per l'attraversamento delle frontiere interne e esterne dell'Unione, comprendendo la

materia dei visti e dei permessi di soggiorno sia per i migranti economici che per i migranti intitolati alla protezione internazionale in quanto rifugiati, apolidi o comunque beneficiari ad altro titolo della suddetta internazionale<sup>43</sup>. Inoltre, l'Unione può esercitare la suddetta competenza concorrente con gli Stati membri nell'ambito della gestione dei flussi migratori e della lotta all'immigrazione illegale ed alla tratta degli esseri umani nel rispetto del principio fondamentale della parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti<sup>44</sup>.

**In conformità con il quadro legislativo sopra delineato, l'Unione ha prospettato l'integrazione come una risorsa per gli Stati membri, data la crisi demografica e del mercato del lavoro in atto all'epoca e ancora oggi.** Questo approccio dell'Unione è evidente dalla strategia politica per l'occupazione e la crescita dell'Unione sino al 2020, delineata dal Consiglio europeo nel 2010<sup>45</sup>. Difatti, uno degli obiettivi prestabiliti dal Consiglio europeo nelle conclusioni del marzo 2010 è stato quello di: "Mirare a portare al 75 % il tasso di occupazione delle donne e degli uomini di età compresa tra 20 e 64 anni, anche mediante una maggiore partecipazione dei giovani, dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e una migliore integrazione degli immigrati legali"<sup>46</sup>.

L'integrazione è stata anche al centro del dibattito politico in seno al Consiglio europeo nella stesura del "Programma di Stoccolma"<sup>47</sup> in cui la possibilità di utilizzare la forza lavoro degli immigrati regolari e la loro piena integrazione nei territori degli Stati membri è stata ribadita in un'ottica di risultati a lungo termine ed in aggiunta all'essenziale rispetto dei valori fondamentali dell'Unione<sup>48</sup>. Nelle parole del Consiglio europeo: "L'integrazione effettiva di cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente resta la chiave per massimizzare i benefici dell'immigrazione. [...] L'integrazione è un processo dinamico bidirezionale di interazione reciproca, che richiede non solo gli sforzi delle autorità nazionali, regionali e locali ma anche un impegno maggiore della società d'accoglienza e degli immigrati". In tal

senso, per la riuscita di un'integrazione efficace e duratura, assume rilievo anche il ruolo della società locale, del contesto sociale, quindi, in cui gli immigrati si trovano a dover costruire la loro nuova vita. L'importanza del contesto sociale così come delle autorità locali nazionali spiega, ancora una volta, perché la competenza in materia di integrazione sia stata strutturata come una competenza concorrente tra il livello del legislatore sovranazionale e quello nazionale.

Nel solco di questa strategia politica a lungo termine per un'integrazione effettiva, l'Unione ha quindi adottato nel luglio del 2011 l'"Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paese terzi"<sup>49</sup>, riferita al periodo temporale del 2011-2015 e incentrata sulla possibilità di una crescita economica, sociale, culturale e politica dovuta alla partecipazione dei migranti alle società degli Stati membri. Difatti, nell'Agenda la Commissione ha riconosciuto l'integrazione degli immigrati legali come una delle possibili soluzioni per accrescere la forza lavoro e la produttività economica europea, dato il calo demografico e l'invecchiamento della popolazione dell'Unione<sup>50</sup>. Inoltre, nella stesura di tale documento programmatico, sono stati inseriti una molteplicità di strumenti finanziari a sostegno delle politiche e azioni locali dei singoli Stati membri. A tal proposito, sempre nel 2011, è stato istituito il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), che ha sostituito i precedenti strumenti finanziari e il cui 20% del budget è destinato all'integrazione. Tale strumento è ancora oggi una delle maggiori risorse per la messa in atto delle politiche di integrazione all'interno dell'Unione.

Il processo di rimodellamento e ampliamento della competenza dell'Unione in materia di integrazione è arrivato alla presentazione di un "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi" da parte della Commissione nel 2016<sup>51</sup>. Questo piano presenta un quadro per il supporto alle politiche di integrazione attuate degli Stati membri con l'obiettivo di raggiungere un'integrazione effettiva dei migranti. Difatti, "i cittadini di paesi terzi che risiedono nell'Unione europea continuano a trovarsi in una



posizione svantaggiata rispetto ai cittadini dell'Unione in termini di risultati a livello di occupazione, istruzione e inclusione sociale<sup>52</sup>. Eppure, nell'ottica del legislatore sovranazionale, la creazione di una "società complessivamente più coesa" rappresenta il risultato di una politica dettata non solo dalla necessità di arricchire l'Unione stessa di nuova forza lavoro e demografica, ma anche dagli "imperativi giuridici, morali ed economici che impongono di sostenere i diritti fondamentali, i valori e le libertà dell'Unione europea" in un periodo storico in cui il razzismo e la xenofobia sono sensibilmente in aumento.

Nello specifico, il piano predisposto dalla Commissione per il 2016-2017 prevedeva sia a livello nazionale che europeo una serie di interventi a sostegno dell'integrazione come: misure precedenti la partenza e l'arrivo dei migranti, misure che favoriscano l'accesso all'istruzione, al mercato del lavoro e alla formazione professionale, misure concernenti l'accesso ai servizi di base, e infine misure volte ad ottenere la partecipazione attiva e l'inclusione sociale<sup>53</sup>.

L'urgenza di una politica concreta ed effettiva riguardo l'integrazione è dovuta anche ad una serie di dati raccolti negli ultimi anni riguardo i cittadini provenienti da paesi terzi, come ad esempio: il tasso di occupazione del 12,4 % inferiore rispetto ai cittadini dello Stato membro di residenza anche se in possesso di titolo universitario, ed a maggior ragione se donne; il 49% degli immigrati stranieri nel 2014 era a rischio di povertà o esclusione sociale rispetto al 22% dei cittadini europei residenti nello stesso Stato membro<sup>54</sup>. La necessità di una efficace integrazione è messa poi ancor più in rilievo dal continuo afflusso di nuovi migranti; questi possono costituire una risorsa per gli Stati membri di arrivo solamente nel momento in cui sono integrati nel contesto sociale di destinazione in modo da poter lavorare, pagare le tasse<sup>55</sup>, avere un'istruzione e partecipare alla vita politica e civile. Per poter partecipare in modo reale alla società e costituire quella risorsa e quel vantaggio su cui l'Unione sta investendo, appare ovvio che gli immigrati stranieri

e legalmente residenti debbano conoscere e condividere i valori fondamentali sui cui tutto il progetto dell'Unione europea si basa. A tal proposito, la Carta di Nizza, già citata, può divenire uno strumento particolarmente utile ed importante nell'ottica del processo di integrazione e di inclusione sociale degli immigrati. Diritti fondamentali quali il diritto alla non discriminazione, già menzionato, la libertà di espressione e di culto, il diritto alla parità sono elementi essenziali per la buona riuscita dell'integrazione dinamica in quanto essi tutelano sia i cittadini di Paesi terzi che i cittadini dell'Unione creando uno spazio di tolleranza e multiculturalismo che permetta la costruzione di una società "più coesa".

Anche volendo ragionare in termini meramente economici, la stessa Commissione dell'Unione europea ha ammesso che l'integrazione risulta essere il miglior esito possibile per tutti gli Stati membri, i quali, trasformando il "peso" economico e sociale della presenza degli immigrati in un vantaggio, evitano che i costi della non integrazione superino i costi dell'integrazione<sup>56</sup>. Già da questo breve excursus è possibile trarre un giudizio relativamente positivo sull'operato dell'Unione nella materia dell'integrazione dei migranti. Difatti, nonostante il limitato potere ad essa attribuito dalla volontà politica degli Stati membri espressa nei Trattati, l'Unione ha sempre più negli anni acquistato un ruolo di supporto concreto all'azione degli Stati membri, costruendo inoltre per questi un quadro di riferimento coerente e attuale.

Certamente, la questione dell'integrazione rappresenta, come già detto, un fenomeno articolato, la cui gestione non è possibile se limitata all'azione dei singoli Stati membri, pertanto l'intervento sempre più efficiente delle istituzioni dell'Unione non fa altro che migliorare le prospettive di successo dell'integrazione stessa. Non è un caso, difatti, che il TFUE all'articolo 80 disponga: "Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri [...]". Tale

principio di solidarietà prevede, dunque, di ripartire le responsabilità e l'onere finanziario della messa in atto delle suddette politiche tra tutti gli Stati membri in modo equo. Nonostante, le difficoltà pratiche e politiche di attuazione del suddetto principio in materia di asilo, migrazione e, dunque, anche di integrazione dei migranti, esso resta di vitale importanza<sup>57</sup>.

In conclusione, quindi, ciò che si intende qui evidenziare è la portata e l'intensificazione dell'azione dell'Unione nell'ambito dell'integrazione degli stranieri nell'ottica di un'azione coerente e coesa di sostegno agli Stati membri.

### *Il ruolo delle istituzioni dell'Unione europea nel processo di integrazione*

Il processo di integrazione è certamente un processo lungo e complesso che richiede il coinvolgimento di diversi attori istituzionali, nazionali e sovranazionali, e non, quali la società civile, e di diversi ambiti di intervento, tra cui: l'istruzione, l'occupazione, la cultura. In virtù di ciò, il coordinamento tra i diversi attori e lo scambio di informazioni e buone prassi sono essenziali per la buona riuscita del processo di integrazione in tutta l'Unione. A tal proposito, la creazione da parte della Commissione europea del sito web appositamente dedicato all'integrazione<sup>58</sup> è certamente una scelta felice per permettere la diffusione delle informazioni in merito all'andamento delle azioni messe in atto dall'Unione e dagli Stati membri e per facilitare lo scambio di buone prassi.

In breve, le istituzioni dell'Unione coinvolte nello sviluppo del processo di integrazione hanno diversi ruoli: il Parlamento europeo e il Consiglio, in conformità con l'articolo 79 del TFUE succitato, possono adottare misure di sostegno agli Stati membri tramite la procedura legislativa ordinaria, la quale prevede l'apporto della Commissione come organo titolare dell'iniziativa legislativa e del monitoraggio dell'azione degli Stati membri nell'applicazione del diritto dell'Unione. Inoltre, il Consiglio europeo, formato dalle più alte cariche di ogni Stato membro, ha il

compito di stabilire l'indirizzo politico delle iniziative dell'Unione stessa. All'interno del processo democratico dell'Unione, il Parlamento europeo ha un ruolo importante nella determinazione delle misure di supporto agli Stati membri per le politiche a favore dell'integrazione. Il ruolo di questa istituzione è, infatti, quello di proporre risoluzioni alternative o nuovi strumenti per l'integrazione dei migranti nella società. Ad esempio, con la risoluzione del 12 aprile 2016, il Parlamento europeo ha ricordato la necessità di attivare progetti che offrano alloggio, alfabetizzazione tramite corsi di lingua e formazione professionale ai migranti presenti sul territorio<sup>59</sup>. Il Parlamento ha poi avanzato anche alcune proposte in materia di richiedenti asilo, rifugiati o intitolati alla protezione internazionale<sup>60</sup>.

In aggiunta, a conferma della necessità di coinvolgere tutti gli attori necessari sulla scena nazionale e sovranazionale nell'esecuzione delle politiche relative all'integrazione, sono state create tre reti di intervento<sup>61</sup> in esecuzione del Piano predisposto dalla Commissione nel 2016<sup>62</sup>, di cui sopra. La prima è la "Rete per l'integrazione europea" (European Integration Network – EIN). La EIN è formata da rappresentanti delle autorità pubbliche di tutti gli Stati membri, Islanda e Norvegia e il suo ruolo è quello di promuovere la cooperazione ed il dialogo tra le autorità nazionali, sovranazionali e la società civile. La EIN ha la possibilità di condurre studi mirati, revisioni, workshop e azioni di assistenza rispetto a specifici aspetti dell'integrazione<sup>63</sup>. La seconda piattaforma di dialogo predisposta è il "Forum europeo per la migrazione" (European Migration Forum – EMF), tramite il quale le organizzazioni della società civile e le istituzioni dell'Unione europea si incontrano una volta l'anno per discutere tematiche relative all'immigrazione, l'asilo e l'integrazione. La partecipazione a questi incontri si basa su una procedura di selezione aperta delle organizzazioni interessate<sup>64</sup>. Da ultimo la Commissione ha disposto la creazione del "Partenariato per l'agenda urbana dell'Unione europea sull'inclusione delle attività dei migranti e dei rifugiati" (EU Urban Agenda Partnership on

Inclusion of Migrants and Refugees) per sostenere le città che ospitano rifugiati e immigrati, tenendo conto appunto delle esigenze e degli interessi di queste nell'ambito delle politiche di integrazione. Questo partenariato riunisce: le città europee, la Commissione europea, i governi nazionali e le organizzazioni della società civile per discutere e sviluppare azioni concrete per l'integrazione. Il partenariato per l'inclusione di migranti e rifugiati si concentra sui temi dell'accoglienza, dell'alloggio, dell'occupazione e dell'istruzione<sup>65</sup>. Ad oggi non è ancora possibile dare una valutazione definitiva sull'utilità di questi strumenti data la loro recente istituzione; essendo essi tuttavia stati creati ad hoc danno atto della volontà dell'Unione di adempiere a pieno il mandato ad essa attribuito dai Trattati.

#### *Le politiche e le azioni dell'Unione europea a favore dell'integrazione*

Nonostante la limitata competenza, a seguito della pubblicazione del "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi", sono stati messi in atto una serie di misure e progetti volti a favorire l'integrazione. In particolare, nell'ambito del mercato del lavoro, la Commissione europea ha lanciato l'iniziativa "Datori di lavoro uniti per l'integrazione" (Employers Together for Integration) nel maggio 2017<sup>66</sup>; questa inoltre ha predisposto lo "Strumento europeo di determinazione delle competenze per i cittadini di paesi terzi" per supportare le autorità nazionali nell'individuare le abilità e competenze professionali dei cittadini di paesi terzi soggiornanti in Europa<sup>67</sup>. In aggiunta, si ricorda qui il FAMI, utilizzato negli Stati membri tramite programmi nazionali. Inoltre, la "Rete per l'integrazione" si è riunita in modo regolare per il coordinamento delle attività e ha organizzato riunioni ad hoc in merito a problematiche specifiche come il coinvolgimento dei vari enti partecipanti a livello locale, regionale, nazionale e sovranazionale.

Ancora una volta quello che si può evincere dalle azioni e dalle politiche dell'Unione europea in materia di integrazione è la forte

volontà di portare avanti progetti concreti, predisponendo una serie di fondi che possano finanziare le misure nazionali e fornendo un quadro della disciplina armonico a livello sovranazionale.

*L'attuazione del piano d'azione della Commissione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi*

Come sopra ricordato, nel giugno del 2016 la Commissione dell'Unione europea ha presentato il "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di Paesi terzi" che prevede cinquanta azioni a supporto degli Stati membri e degli altri attori coinvolti nel processo di integrazione dei migranti. Nello specifico, il piano in questione è suddiviso in cinque aree tematiche, in aggiunta agli obiettivi predisposti per il miglioramento della coordinazione ed alle disposizioni relative all'utilizzo dei finanziamenti. L'andamento in tempo reale dell'attuazione del suddetto Piano è monitorabile sul sito web predisposto dalla Commissione stessa<sup>68</sup>. Per quanto riguarda la prima area tematica la Commissione considera che agire prima che il migrante sia arrivato sul territorio di uno Stato membro possa di gran lunga accelerare e migliorare il processo di integrazione, in quanto conoscendo, in una certa misura almeno, la lingua, la cultura e la popolazione prima della partenza l'integrazione potrà avvenire in maniera più rapida. Per raggiungere tali obiettivi la cooperazione dei paesi terzi risulta necessaria. Nonostante l'importanza di questo tipo di misure, ad oggi nessuna iniziativa è stata attuata in questo ambito. Difatti, vi è stato solamente nel dicembre 2016 l'invito a presentare proposte per progetti a sostegno di misure pre- e post- partenza<sup>69</sup>. La seconda tematica di intervento, istruzione, è uno dei migliori strumenti per favorire l'integrazione<sup>70</sup>, essa, difatti, permette ai migranti di acquisire conoscenze riguardo la lingua, la cultura, la legge e i valori della società che li accoglie in modo da ottenere una vera inclusione sociale. Sin dal giugno 2016 l'Unione europea ha messo in atto una serie di azioni in questo ambito: come quella di promuove-

re il miglioramento delle competenze di persone scarsamente qualificate nel contesto della "Nuova agenda delle competenze per l'Europa"<sup>71</sup>; inoltre la Commissione ha presentato una proposta per la revisione del Quadro europeo delle qualifiche (QEQ) per consentire una migliore comprensione delle qualifiche e delle competenze dei migranti nel mercato del lavoro europeo, questa proposta di revisione è stata poi adottata dal Consiglio nel maggio del 2017<sup>72</sup>. Le suddette iniziative sono stata completate poi nel novembre 2017 dalla predisposizione dello "strumento europeo di determinazione delle competenze per i cittadini di Paesi terzi" che: "[...] aiuta a mappare le competenze, le qualifiche e le esperienze lavorative dei cittadini di Paesi terzi e offre loro una consulenza personalizzata sulla strada da seguire, ad esempio per ottenere il riconoscimento dei diplomi o la convalida delle competenze, proseguire la formazione o rivolgersi ai servizi di sostegno all'occupazione"<sup>73</sup>. Per raggiungere tali obiettivi è stato quindi previsto di finanziare progetti transnazionali a sostegno di attività inclusive di istruzione, formazione e dialogo interculturale come ad esempio il programma Erasmus+ per gli studenti ed altri progetti per gli insegnanti ed il personale scolastico<sup>74</sup>. Nell'ambito della terza area tematica (mercato del lavoro e formazione professionale) la facilitazione dell'integrazione tramite il mercato del lavoro e l'occupazione è considerata benefica sia per i migranti che per gli Stati membri ospitanti. Nello specifico nell'ambito di questa tematica è stata avanzata una iniziativa per l'occupazione dei giovani, compresi i migranti<sup>75</sup>. Non è da tralasciare inoltre la proposta della Commissione di rivedere l'Europass CV in modo da avere un unico strumento di presentazione delle qualifiche e delle abilità per tutti i lavoratori, compresi quelli provenienti da Paesi terzi, all'interno dell'Unione<sup>76</sup>. In via più generale, l'Unione, in questo ambito, si ripromette di promuovere la condivisione di buone prassi sull'integrazione nel mercato del lavoro<sup>77</sup>, anche attraverso reti e programmi esistenti come la rete europea dei servizi pubblici per l'impiego (Public Employment

Services – PES)<sup>78</sup>. Inoltre, nell'ambito della strategia dell'Unione per l'occupazione, la commissione per l'occupazione (EMCO)<sup>79</sup> ha fornito un parere sull'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro<sup>80</sup>, sottolineando che gli Stati membri negli ultimi anni (2015-2016 in particolare) hanno subito un flusso importante di ingressi e, di conseguenza, vi sono state difficoltà anche riguardo l'integrazione di queste persone nel mercato del lavoro. I rifugiati e richiedenti asilo hanno dovuto, quindi, affrontare una serie di barriere ulteriori riguardo il mercato del lavoro, il sistema educativo e anche l'alloggio rispetto ai cittadini dello Stato membro in questione aventi lo stesso livello di educazione o esperienza professionale. Difatti, i migranti stranieri spesso si trovano ad avere salari inferiori o contratti di lavoro particolari il che li rende più a rischio di povertà od esclusione sociale. Anche lo stesso EMCO conclude poi parlando della necessità del coordinamento tra i diversi livelli amministrativi al fine di garantire una sinergia delle politiche in atto per l'integrazione. Interessante risulta essere anche l'analisi dei progetti riguardanti le aree rurali per l'integrazione di rifugiati e migranti<sup>81</sup> condotta dalla rete europea per lo sviluppo rurale<sup>82</sup>. L'Italia si è contraddistinta per un progetto che ha combinato la formazione degli immigrati e di disoccupati nazionali in materia di orticoltura ed agricoltura in modo da poter poi beneficiare di un lavoro nelle aziende locali, un esempio di buona prassi<sup>83</sup>. Il progetto "Terre e Comuni" ha permesso l'integrazione di giovani immigrati richiedenti asilo, presenti nei centri di accoglienza locali, nel mercato del lavoro locale di Frosinone ed è stato portato avanti tra febbraio e luglio 2015 dall'agenzia GALVERLA (Gruppi di Azione Locale Versante Laziale del Parco Nazionale d'Abruzzo)<sup>84</sup> ed inserito a sua volta in un più ampio progetto guidato dall'impresa sociale "Borghi artistici"<sup>85</sup> utilizzando il supporto del fondo sociale europeo (FSE). Una delle coordinatrici ha commentato: "Anche uno sforzo minimo come il nostro ha avuto un impatto considerevole sia da un punto di vista umano che come esperienza",<sup>86</sup> e sui risultati di lungo termine



si è detto: “Il progetto ha aiutato gli immigrati a cambiare la loro prospettiva: quando erano appena arrivati pensavano di trasferirsi in un'altra località, adesso stanno iniziando a considerare quali opportunità possano essere trovate nella campagna”<sup>87</sup>. Il successo del progetto è confermato anche dal fatto che sono stati poi attuati ulteriori progetti<sup>88</sup>. Anche nell'ambito del mercato del lavoro e della formazione professionale l'Unione europea ha messo a disposizione dei fondi per la selezione di vari progetti a favore dell'integrazione sia di rifugiati che migranti<sup>89</sup>.

Per quanto concerne l'accesso ai servizi di base anche questi sono una importante condizione per il successo dell'integrazione. Ad esempio, sette progetti sono stati selezionati dalla Commissione europea per un totale di 30,3 milioni di euro nell'ambito dell'Urban Innovative Actions per alcune città europee<sup>90</sup>. La Banca Europea degli Investimenti ha poi fornito finanziamenti per progetti riguardanti l'alloggio per più di 370.000 rifugiati e richiedenti asilo<sup>91</sup>. Altri tre progetti sono stati finanziati nell'ambito del Programma per la Salute<sup>92</sup>. La partecipazione attiva e l'inclusione sociale non possono certamente essere sottovalutate nel processo di integrazione in quanto quest'ultima si compone di un ruolo attivo dei migranti nelle realtà locali a contatto con i cittadini dello Stato membro ospitante. In questi casi, attività di volontariato, culturali e sport sono particolarmente efficaci per promuovere quel dialogo interculturale necessario all'interno della società per promuovere una reale integrazione. A tal proposito viene qui in rilievo l'importanza di un approccio positivo alla diversità e la fondamentale lotta alla discriminazione, garantendo diritti eguali a tutti. Nel 2016, tra i progetti finanziati dal FAMI vi è stata anche la pubblicazione di un bando per l'integrazione dei migranti nella vita politica, sociale e culturale<sup>93</sup>. Nell'ambito poi del Programma “Europe for Citizens” per il periodo 2014-2020, predisposto dal Regolamento del Consiglio n. 390/2014<sup>94</sup>, è stato pubblicato il bando per un progetto per la società civile con l'obiettivo di combattere la stigmatizzazione degli immigrati e promuovere il dialogo interculturale.

rale. Inoltre, è stato messo in atto il programma "Rights Equality Citizenship"<sup>95</sup> con il fondo per i progetti contro il razzismo e la xenofobia, così come tramite il fondo transnazionale per la cultura e i progetti audio-visivi a sostegno dell'integrazione dei rifugiati "Creative Europe" nel 2016<sup>96</sup>.

*Gli strumenti finanziari predisposti dall'Unione a favore dell'integrazione*

Risorse finanziarie adeguate e sufficienti sono indispensabili per la messa in atto di qualsiasi azione nazionale o sovranazionale a sostegno dell'integrazione e per questo lo stesso TFUE prevede all'articolo 80 che le politiche dell'Unione in questo ambito siano soggette al "principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario". Nello specifico, il Regolamento finanziario dell'Unione<sup>97</sup> disciplina le norme di gestione finanziaria e gli strumenti finanziari a disposizione. La responsabilità in ultima istanza di garantire la corretta spesa dei fondi Unione europea ricade sulla Commissione dopo l'approvazione, su raccomandazione del Consiglio, da parte del Parlamento europeo del bilancio Unione europea e delle modalità di esecuzione tramite il discarico del bilancio<sup>98</sup>. La Commissione esegue il bilancio Unione europea in tre forme: tramite una gestione diretta, indiretta tramite altri Paesi o organizzazioni internazionali e secondo una forma concorrente in cui vengono coinvolti gli Stati membri<sup>99</sup>. Nonostante la responsabilità relativa al rispetto della destinazione di spesa dei fondi provenienti dal bilancio incomba sulla Commissione, gli Stati membri a livello nazionale hanno il compito di presentare la propria contabilità e ad effettuare verifiche. L'ordinato andamento delle spese del bilancio dell'Unione europea è regolato dal quadro finanziario pluriennale, stabilito per un periodo di almeno cinque anni<sup>100</sup>. In breve, tale quadro è adottato nella forma del regolamento secondo una procedura legislativa speciale, previa approvazione del Parlamento europeo ed esso costituisce un atto giuridicamente vincolante. Il quadro finanzia-

rio pluriennale attuale relativo al periodo 2014-2020 è stato adottato il 2 dicembre 2013<sup>101</sup>. Il prossimo quadro finanziario pluriennale relativo al periodo 2021-2027 sarà il primo dopo la prevista fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea; pertanto, i lavori relativi all'adozione di quest'ultimo hanno richiesto più tempo del previsto. La Commissione ha dunque proposto per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 di aumentare la spesa del bilancio Unione europea in alcuni settori come l'innovazione digitale e la gestione della migrazione<sup>102</sup>. Sebbene il bilancio Unione europea non possa essere paragonato a quello degli Stati membri, l'intervento dell'Unione in determinati settori può sicuramente apportare un valore aggiunto. In particolare, il quadro finanziario pluriennale dell'Unione prevede nella materia della migrazione ed asilo un investimento superiore a quello attuato nel piano precedente per incrementare le risorse relative al sistema europeo comune di asilo e all'integrazione. Nello specifico, il piano prevede 6,3 miliardi di finanziamento agli Stati membri per gestire la migrazione, difatti ogni Stato riceverà una somma fissa di 5 milioni ed un ammontare corrispondente a quanto necessario in proporzione ai bisogni specifici. In aggiunta, nell'ambito della migrazione e dell'asilo, la Commissione propone di incrementare il FAMI dei migranti e dei richiedenti asilo, riconoscendo le necessità specifiche di un processo a lungo termine come quello della migrazione; mentre, il Fondo Sociale Europeo ed il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale sarebbero messi a disposizione di persone beneficianti di protezione internazionale, comprendendo progetti come educazione e alloggio<sup>103</sup>. Il processo di approvazione del quadro finanziario pluriennale 2012-2027 è in corso<sup>104</sup>, al momento in cui si scrive si registra che sia il Parlamento europeo che la Commissione hanno affermato di avere intenzione di raggiungere un accordo a ottobre 2019, scadenza che non è certo possa essere rispettata<sup>105</sup>.

Per quanto riguarda nello specifico il tema dell'integrazione la maggiore fonte di sostegno concreto e finanziario agli Stati

membri è costituita dal FAMI, così come previsto dal quadro finanziario pluriennale 2014-2010 e ancora più, perlomeno nelle intenzioni del legislatore europeo, dal quadro finanziario pluriennale relativo al periodo successivo del 2021-2027. Il FAMI è stato istituito tramite Regolamento<sup>106</sup> con l'obiettivo di mettere a disposizione degli Stati membri uno strumento finanziario in grado di sostenere le iniziative di questi ultimi per un'efficiente gestione dei flussi migratori. Il Regolamento FAMI trova la propria fonte giuridica negli articoli 78, paragrafo 2 e 79, paragrafi 2 e 4 del TFUE. In particolare, riguardo l'obiettivo di raggiungere una coerente azione in materia di integrazione, il Regolamento FAMI prevede l'opportunità che le azioni finanziate dal FAMI "siano specifiche e complementari a quelli finanziate nell'ambito del Fondo sociale europeo"<sup>107</sup>. Non a caso tra gli obiettivi specifici comuni del Regolamento FAMI vi è quello di "sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico e sociale, come il fabbisogno del mercato del lavoro, preservando al contempo l'integrità dei sistemi di immigrazione degli Stati membri, e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di paesi terzi"<sup>108</sup>; pertanto i successivi articoli da 8 a 13 dello stesso Regolamento disciplinano la possibilità di finanziare sia azioni che incidano su un momento antecedente alla partenza del migrante, e dunque anche in un paese terzo, come la predisposizione di pacchetti informativi e la valutazione di competenze e qualifiche dei migranti, sia azioni di sostegno all'integrazione e di cooperazione a livello regionale e locale, come azioni che assistano i migranti per l'alloggio, l'orientamento giuridico e amministrativo, l'inserimento sociale e lavorativo, sino a misure che riguardino la fase dell'eventuale rimpatrio, in modo da fornire assistenza ai migranti durante tale procedimento e da migliorare le infrastrutture necessarie<sup>109</sup>. A norma del Regolamento in questione, il finanziamento avviene tramite l'assegnazione a ogni Stato membro di un importo di base; inoltre, parte delle risorse sono distribuite per l'attuazione di azioni specifiche predeterminate che richiedono un particola-

re sforzo di cooperazione tra gli Stati membri e per il completamento di un vero e proprio programma di reinsediamento dei migranti. Mentre le risorse cosiddette “globali” sono utilizzate per i programmi nazionali, le azioni dell’Unione, la rete europea sulle migrazioni, l’assistenza emergenziale e quella tecnica e distribuite come specificato nell’allegato 1 al Regolamento; l’allegato 2 prevede l’elenco delle azioni specifiche ammissibili tra cui risulta interessante rilevare: “iniziative congiunte tra Stati membri nel settore dell’integrazione, come valutazioni comparate, valutazioni inter pares o la verifica di moduli europei riguardanti ad esempio l’acquisizione di competenze linguistiche o l’organizzazione di programmi introduttivi, allo scopo di migliorare il coordinamento delle politiche tra gli Stati membri, le regioni e le autorità locali”.

Il finanziamento dei programmi nazionali avviene secondo un regime di responsabilità condivisa tra le istituzioni nazionali e quelle sovranazionali. Anche soggetti privati come associazioni, aziende ed organizzazioni non governative possono essere destinatari dei finanziamenti stanziati tramite le risorse del fondo FAMI. Per fornire un esempio concreto si sottolinea qui la pubblicazione del bando intitolato “Azioni transnazionali per l’integrazione dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri Unione europea e per il supporto alla migrazione legale”, pubblicato il 26 luglio 2018 con scadenza il 31 gennaio 2019 e del bando con medesima scadenza “Networks locali e regionali per l’integrazione”, pensato sulla base della necessità di condividere le buone prassi tra autorità locali nell’ambito dell’integrazione dei migranti<sup>110</sup>. Il fatto, dunque, che l’accesso a tali strumenti finanziari sia relativamente semplice sia per gli Stati membri che per gli altri soggetti coinvolti e interessati riflette l’attitudine delle istituzioni dell’Unione a esercitare la propria competenza in materia fornendo un concreto sostegno sia pratico che finanziario. Nell’ottica di miglioramento del funzionamento del fondo FAMI la Commissione non solo ne ha proposto un ampliamento delle risorse per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, ma ha

anche presentato la proposta per una modifica del Regolamento FAM<sup>111</sup>. Nel testo proposto dalla Commissione si specifica l'intenzione di trattare il tema della migrazione in modo globale e nel rispetto dei principi di solidarietà e di condivisione delle responsabilità, ma non si può qui certo negare la difficoltà pratica nell'attuare un tale obiettivo visti anche i recenti sviluppi del dibattito sulle riforme da attuare al Regolamento di Dublino. Ad ogni modo si può certamente affermare che l'intenzione del legislatore sovranazionale è quella di aumentare il sostegno non solo economico-finanziario, ma anche pratico agli Stati membri per affrontare il tema dell'immigrazione e dell'integrazione in una prospettiva di lungo periodo. In tale ottica, e sempre all'interno del quadro finanziario pluriennale 2021-2027, si inserisce anche la proposta relativa al Regolamento del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+)<sup>112</sup>. Il regolamento proposto amplia l'ambito di applicazione del Fondo Sociale già esistente accorpandolo con una serie di altri strumenti finanziari volti ad accrescere la dimensione sociale dell'Unione con l'obiettivo principale di: "garantire livelli elevati di occupazione, istruzione e formazione, salute, inclusione sociale e partecipazione attiva nella società"<sup>113</sup>. Il FSE+ è uno strumento finanziario che prevede tre principali ambiti di intervento: l'occupazione, la politica sociale e la sanità pubblica, le basi giuridiche del TFUE che l'Unione appunto sta utilizzando per agire in materia. Se si pensa all'Unione come uno spazio sociale e di inclusione a lungo termine, come appunto si è già sottolineato questa sia anche l'intenzione del legislatore europeo, l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi rientra necessariamente tra gli obiettivi specifici indispensabili del FSE+: "Alla luce della persistente necessità di intensificare gli sforzi per la gestione dei flussi migratori nell'Unione nel suo complesso, e al fine di garantire un sostegno coerente, forte e costante agli sforzi di condivisione della solidarietà e della responsabilità, il FSE+ dovrebbe offrire un supporto alla promozione dell'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi a complemento delle azioni finanziate nel quadro del Fondo Asilo e migrazione"<sup>114</sup>.

Nonostante quindi le note difficoltà politiche e pratiche nell'affrontare tali argomenti, si vuole qui sottolineare ancora una volta la volontà dell'Unione di proporre soluzioni e strumenti legislativi che possano fornire agli Stati membri perlomeno un piano di azione comune in materia, accettando ed evidenziando la natura europea e comune delle difficoltà.

### *L'utilizzo degli strumenti finanziari dell'Unione in Italia*

L'utilizzo degli strumenti finanziari di cui si è poco sopra descritto è poi gestito dagli Stati Membri, in applicazione del generale principio di sussidiarietà. In Italia l'autorità individuata come responsabile è il Ministero dell'Interno, e, nello specifico, il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, che gestisce il FAMI nelle sue varie componenti di fondo per l'integrazione, fondo per i rifugiati, fondo per i rimpatri e fondo per il controllo delle frontiere esterne<sup>115</sup>. Per una corretta gestione e spesa del FAMI è prevista l'elaborazione di un documento programmatico, il Programma Nazionale, che stabilisce gli obiettivi e gli interventi da realizzare con la capacità del fondo a disposizione<sup>116</sup>. Tale documento è redatto dalle autorità nazionali in continuo contatto sia tra loro che con la Commissione (policy dialogue). In virtù del principio della trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, le funzioni di verifica e controllo della gestione del fondo da parte dell'autorità responsabile sono esercitate da un'Autorità di Audit indipendente e designata appositamente nell'ambito di un sistema di gestione e controllo condiviso anche con la Commissione<sup>117</sup>. Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è utilizzato in Italia per aumentare le opportunità lavorative e migliorare i sistemi di istruzione e formazione nell'ottica di investire sul capitale umano a lungo termine. Per quanto riguarda le opportunità lavorative, il fondo ha l'obiettivo di aumentare il tasso di occupazione facilitando l'ingresso nel mercato del lavoro. Nell'ambito dell'istruzione, un'altra importante voce di investimento del FSE, l'obiettivo di prevenire l'abbandono scolastico e formare gli studenti in vista del loro futuro inserimento nel mercato del lavoro.

Una nota finale relativamente ai lavori in corso al Parlamento europeo è necessaria. Difatti, ad oggi i Comuni e le Regioni, in quanto realtà locali dipendenti dagli Stati membri dell'Unione europea, ricevono i finanziamenti relativi ai rispettivi fondi, che siano essi FAMI o FSE, dall'autorità amministrativa di rango nazionale, e dunque il Ministero di riferimento<sup>118</sup>. In virtù delle difficoltà politiche ed attuative di far percepire alle amministrazioni locali i suddetti fondi, e a volta anche a causa dei continui cambiamenti di indirizzo politico dei diversi governi, si è discussa al Parlamento europeo, ed è stata recentemente approvata, l'idea di dare la possibilità alle amministrazioni locali di chiedere i fondi direttamente all'amministrazione sovranazionale. Si prospetta che tale emendamento dovrebbe entrare in vigore con l'approvazione del bilancio europeo 2019. Il Consiglio non ha però approvato questi emendamenti. Pertanto, si è aperto un periodo di conciliazione tra le istituzioni<sup>119</sup>, il quale si è però concluso con una mancanza di accordo tra il Consiglio e il Parlamento, pertanto la Commissione dovrà presentare una nuova proposta di bilancio per il 2019<sup>120</sup>.

### *Buone prassi in materia di integrazione in Italia e considerazioni finali*

#### L'ACCOGLIENZA IN ITALIA

“Coniugare il rispetto delle regole e il controllo dei flussi migratori con l'integrazione degli stranieri e l'accoglienza di coloro che chiedono asilo, garantendo l'ordine e la sicurezza pubblica, è la sfida che si pone una società moderna e multietnica”<sup>121</sup>. Nel rapporto annuale del Ministero dell'Interno italiano, riguardante le buone prassi in materia di accoglienza, è stato sottolineato come le politiche di immigrazione e di integrazione siano profondamente complementari, sia a livello nazionale che europeo<sup>122</sup>. In tal senso è stato, dunque, redatto il “Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato”, emanato con il D.P.R. 14 settembre 2011, n.



179 ed entrato in vigore il 10 marzo 2012, sulla base dell'articolo 4 del T.U. 286/1998.

Il regolamento per l'accordo di integrazione fissa criteri e modalità per l'ingresso e l'integrazione degli stranieri sul territorio italiano. La stipulazione dell'accordo è prevista presso lo Sportello Unico Immigrati o la Questura, previa presentazione della domanda di permesso di soggiorno, e stipula l'impegno dello straniero ad acquisire la conoscenza di base della lingua italiana e della cultura, nel rispetto dei valori della Carta della cittadinanza e dell'integrazione<sup>123</sup>. Lo Stato si impegna a supportare il processo di integrazione dello straniero e assicura la formazione civica e di informazione dello stesso<sup>124</sup>. È evidente l'obiettivo di tale Regolamento di voler fondare le basi di un reciproco impegno per una concreta integrazione ed inclusione. Per permettere un'attuazione corretta del Regolamento suddetto sono state emanate le linee di indirizzo per favorire l'inclusione sociale<sup>125</sup>. In primis, il testo del Regolamento ed altri materiali utili sono stati tradotti e resi accessibili sul sito del Ministero dell'Interno, inoltre per assicurare una diffusione capillare dell'informazione sul territorio, le Prefetture possono collaborare con le strutture territorialmente competenti riguardo le varie attività legate all'istruzione. L'intervento dell'Unione europea continua a dimostrarsi rilevante tramite le risorse del FAMI. In conclusione, si sottolinea come l'attuazione dell'accordo richieda un impegno reciproco sia da parte degli organi amministrativi italiani che da parte dei cittadini stranieri per la buona riuscita del bilaterale processo di integrazione ed inclusione nel tessuto sociale.

Un esempio di attuazione dell'integrazione e dell'inclusione sociale sul territorio italiano è quello dei comuni appartenenti alla rete solidale RECOSOL. L'associazione RECOSOL è stata fondata nel 2003 e raccoglie circa 300 comuni in tutta Italia con l'obiettivo di mettere in atto progetti di solidarietà internazionale (difatti alcuni progetti si sono sviluppati anche in collaborazione con altri Stati) e coopera-

zione soprattutto in materia di ambiente, diritti civili e immigrazione<sup>126</sup>. La virtuosità di tale progetto consiste proprio nello scambio di buone prassi amministrative e non per valorizzare i vari territori dei comuni. In materia di immigrazione in particolare, RECOSOL collabora con lo SPRAR (Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e Rifugiati) e con l'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione), così come con le istituzioni del Ministero degli Interni e delle Prefetture per una migliore gestione dell'accoglienza dei migranti. Un modello di accoglienza tra quelli dei comuni appartenenti a RECOSOL è stato il comune di Riace, non soltanto un esempio di accoglienza ed integrazione, ma anche di rinascita di una piccola economia tra le difficoltà di un territorio già provato dalla presenza della criminalità e dalla povertà<sup>127</sup>. Tali realtà, seppur piccole, dimostrano che il processo di integrazione e inclusione sociale è appunto bilaterale e che gli aspetti positivi, economicamente e non, sono evidenti anche per la popolazione locale. Gli strumenti utilizzati nell'ambito di tale modello sono stati i bonus, strumenti che hanno permesso ai migranti stranieri di usufruire di un determinato potere di acquisto presso alcuni punti vendita aderenti all'iniziativa, e le borse lavoro, che invece hanno permesso di ravvivare il tessuto economico alle famiglie di migranti che intendono fermarsi e costruire lì il proprio futuro. Un modello simile è stato adottato anche a Montesilvano, in Abruzzo, dove l'integrazione dei migranti tramite gli SPRAR, la formazione e l'istruzione è risultata positiva ed un esempio di inclusione concreta che ha aiutato il comune italiano a rifiorire<sup>128</sup>. Gli immigrati sono stati inseriti in diverse attività di rilevanza pubblica e lavori socialmente utili di manutenzione del territorio locale in uno scambio virtuoso tra immigrati e cittadini.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo cd. "decreto sicurezza"<sup>129</sup>, convertito in legge<sup>130</sup>, tali realtà rischiano di non essere più in grado di mettere in atto i suddetti progetti<sup>131</sup>. Infatti, l'ar-

articolo 12 del decreto sicurezza modifica il sistema dello SPRAR permettendo l'accesso solamente ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati. Inoltre, si rischia di aumentare l'emarginazione dei migranti e l'emergenza di migranti irregolari sul territorio<sup>132</sup>. Il suddetto "decreto sicurezza" eliminando lo status di protezione umanitaria dalla legislazione nazionale non permette più di assicurare per due anni l'accesso al lavoro, al servizio sanitario nazionale, all'assistenza sociale e all'edilizia residenziale a quei soggetti che pur essendo in stato di bisogno non siano richiedenti asilo o rifugiati. Eppure lo strumento della protezione umanitaria era ampiamente utilizzato dall'amministrazione nazionale per fornire protezione a chi non potesse tornare nel proprio paese di origine. Inoltre, l'eliminazione del permesso per protezione umanitaria ha effetto retroattivo andando ad incidere su tutti quanti già in possesso del suddetto permesso e mettendoli in condizione di non poter continuare a vivere legalmente sul territorio da un giorno all'altro. Il decreto sicurezza modifica anche la durata massima del trattenimento degli stranieri nei Centri di permanenza per il rimpatrio da 90 a 180 giorni ai fini dell'accertamento dell'identità e della nazionalità del migrante. Gli stessi Centri di cui si discute la conformità agli standard dei diritti umani<sup>133</sup>. Lo stesso testo legislativo prevede anche, tramite decreto del ministero dell'interno, l'inserimento di una lista di paesi terzi di origine considerati sicuri al fine di accelerare l'esame delle domande di protezione internazionale e di poter rifiutare i migranti provenienti da questi paesi. Va però tenuto conto delle difficoltà nello stilare una lista di paesi sicuri dato che molte volte in questi paesi le istituzioni non operano in maniera trasparente o vi sono ancora in atto situazioni di conflitto. Pertanto, si rischia di limitare l'esame delle domande di protezione internazionale ad uno screening superficiale senza tener conto della situazione individuale del migrante. Un altro profilo critico individuato è quello relativo all'impossibilità ai sensi del suddetto decreto di iscrivere all'anagrafe i richiedenti asilo. Ai sensi della nuova nor-

mativa possono essere iscritti solamente i migranti "con una prospettiva stabile di permanenza sul territorio". Questa misura viene criticata in quanto non linea con la tutela dei diritti fondamentali<sup>134</sup>. Per questi ed altri motivi alcuni sindaci italiani hanno deciso di non applicare nel proprio territorio in parte o in toto il decreto sicurezza entrato in vigore.

Il rispetto delle leggi è imprescindibile all'interno di qualsiasi società, ancor più in una società che si propone come modello di accoglienza ed inclusione sociale. Eppure, è necessario riflettere se sia davvero questa la società che intendiamo presentare a chi accogliamo per garantire l'Unione di valori e diritti celebrata dai Trattati e dalle Costituzioni degli Stati membri.

### *Considerazioni conclusive*

In questo capitolo si è cercato di evidenziare l'impegno dell'Unione europea nel supportare le politiche di integrazione e inclusione sociale dei migranti, nonostante tale competenza resti prettamente nazionale. Un sostegno fatto di concreti finanziamenti e progetti su tutto il territorio europeo: sia progetti di più ampio respiro<sup>135</sup> che progetti ad hoc per determinate categorie in maggiore difficoltà<sup>136</sup>. Inoltre, l'inclusione sociale è trattata a livello europeo anche sotto altri punti di vista come la cultura<sup>137</sup>, lo sport<sup>138</sup>, o tramite la creazione di poli di dibattito e discussione come il Gruppo di esperti per combattere il razzismo, la xenofobia ed altre forme di intolleranza che permetterà lo scambio di buone prassi tra le autorità nazionali<sup>139</sup>. In questo modo l'Unione ha la possibilità di stimolare la discussione e il dibattito su temi importanti a livello sovranazionale creando una rete per l'integrazione e l'inclusione sociale che veda il coinvolgimento di tutti gli Stati membri e delle realtà locali interessate. In tal senso, la possibilità di finanziare direttamente con i fondi dell'Unione europea realtà e progetti locali a sostegno dell'integrazione permetterebbe la messa in atto del diritto dell'Unione europea in modo più efficace ed effettivo nel rispetto del principio di sussidiarietà, principio cardine dell'azione dell'Unione

europea nella propria azione di supporto e sostegno agli Stati membri. A tal fine il voto sul prossimo MFF 2019 sarà decisivo. Al riguardo è stato dimostrato che una mancata integrazione rappresenta un costo economico e politico oltre che avere un evidente impatto negativo sulla società stessa<sup>140</sup>.

Eppure, ancora una volta, gli Stati membri dimostrano di preferire l'egoismo nazionale alla possibilità di un intervento comune e condiviso a livello sovranazionale. In tal senso risulta rilevante la vicenda attuale del Global Compact<sup>141</sup> sta dimostrando questa tendenza<sup>142</sup>. Il Global Compact è un documento delle Nazioni Unite, concordato nell'Assemblea Generale del 2016, non legalmente vincolante<sup>143</sup> che afferma la necessità di una risposta globale al fenomeno appunto globale della migrazione. Per la prima volta la comunità internazionale ha riconosciuto, dopo lunghe e intense negoziazioni, la necessità di un approccio globale nella gestione del fenomeno migratorio stabilendo dieci principi guida e una strategia di cooperazione. Il suddetto documento si basa su una serie di strumenti internazionali già esistenti. Inoltre, gli Stati hanno avuto la possibilità di riaffermare esplicitamente la propria sovranità nella gestione della politica migratoria<sup>144</sup>. Nonostante l'Unione europea abbia affermato di voler firmare il documento del Global Compact, dopo aver partecipato alle negoziazioni<sup>145</sup>, dapprima l'Ungheria, poi la Polonia, la Slovacchia, la Repubblica Ceca, la Bulgaria, l'Austria e da ultimi l'Italia e il Belgio si sono tirati indietro. Il comportamento degli Stati membri non sembra poter essere giustificato da ragioni giuridiche in quanto, come sopra ricordato, il documento in questione non ha nessun valore giuridico vincolante, pertanto tale comportamento deve essere attribuito a ragioni puramente politiche. Questa vicenda politica è dunque solo l'ultima conferma del fatto che serva un'Unione europea più forte e unita nella gestione del fenomeno della migrazione sia al suo interno che sulla scena internazionale. Il Global Compact si propone di superare gli egoismi nazionali ed applicare quella solidarietà propria dei principi dell'Unione europea.

Vi è allora la necessità di un'espressione concreta dei valori di solidarietà e di rispetto per i diritti umani<sup>146</sup> "affinché il contributo dell'Unione alla *governance* internazionale dei flussi di massa di migranti e rifugiati sia coerente con i valori, i principi e gli obiettivi del processo di integrazione europea"<sup>147</sup>.

Per raggiungere questo obiettivo si potrebbe ripensare il quadro giuridico in materia di migrazione ed integrazione come una materia di competenza condivisa tra l'Unione europea ed i suoi Stati membri, ma siamo consapevoli delle difficoltà politiche di una tale modifica<sup>148</sup>.

Note:

1 Per un'analisi attuale del fenomeno : Jerome Vignon, « Pour une politique européenne de l'asile, des migrations et de la mobilité », Rapport 116, Institut Jacques Delors, Novembre 2018.

2 Eurostat, "Migration and migrant population statistics. Statistics Explained", dati del Marzo 2018, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics#Migrant\\_population:\\_almost\\_22\\_million\\_non-EU\\_citizens\\_living\\_in\\_the\\_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migrant_population:_almost_22_million_non-EU_citizens_living_in_the_EU), verificato il 30/08/2018, p. 8.

3 Eurostat, "Migration and migrant population statistics. Statistics Explained", dati del Marzo 2018, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics), verificato il 30/08/2018, grafico numero 1.

4 ISTAT, "Bilancio demografico nazionale. Anno 2017", <https://www.istat.it/it/files/2018/06/bilanciodemografico2018.pdf>, 14 giugno 2018, verificato il 30/08/2018.

5 Fondazione di ricerca Istituto Cattaneo, "Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione", 27 agosto 2018, <http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/08/Analisi-Istituto-Cattaneo-Immigrazione-realt%C3%A0-e-percezione-27-agosto-2018-1.pdf>, verificato il 30/08/2018.

6 Commissione dell'Unione europea, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en>, verificato il 12/07/2018.

7 Commissione dell'Unione europea, "Raccomandazione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro", (2008/867/CE), 3 ottobre 2008.

8 European Commission, "EU Policy Framework for Migrant Integration", <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/framework>, verificato il 30/08/2018.

9 Michelle Bachelet, Alto commissario ONU per i diritti umani, Consiglio per i diritti umani, 10 settembre 2018, Ginevra, sottolinea l'urgenza di evitare violenza e razzismo.

10 "L'integrazione rapida ed efficace dei cittadini di paesi terzi è fondamentale per rendere la migrazione un vantaggio per l'economia e la coesione della nostra società", Dimitris Avramopoulos, European Commissioner for Migration, Home Affairs, and Citizenship, Delivering the European Agenda on Migration: Commission presents Action Plan on Integration and reforms 'Blue Card' scheme for highly skilled workers from outside the EU, Strasbourg, 7 June 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2041\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2041_en.htm).

11 European Commission, "EU Policy Framework for Migrant Integration", <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/framework>, verificato il 30/08/2018.

12 Articolo 5, Trattato sull'Unione europea (TUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

13 Articolo 4, comma 1, Trattato sull'Unione europea (TUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

14 Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

15 Trattato sull'Unione europea, [1992], 92/C 191 /01.

16 Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi [1997], C 340/01.

17 Conclusioni della Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, Consiglio di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999.

18 European Commission, Directorate-General Justice and Home Affairs, "TampereKick-start to the EU's policy for justice and home affairs", FactSheet n. 3, 2002, [http://ec.europa.eu/councils/bx20040617tampere\\_09\\_2002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/councils/bx20040617tampere_09_2002_en.pdf), verificato il 30 agosto 2018.

19 Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 2618th Council Meeting, Press Release 14615/04, 19 November 2004.

20 Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 2618th Council Meeting, Press Release 14615/04, 19 November 2004, p. 15(1).

21 Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 2618th Council Meeting, Press Release 14615/04, 19 November 2004, p. 15(2).

22 Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 2618th Council Meeting, Press Release 14615/04, 19 November 2004, p. 15(3).

23 Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 2618th Council - Meeting, Press Release 14615/04, 19 November 2004, p. 17-18.

24 Per maggiori informazioni in merito si rimanda all' ANNEX del Council of the European Union, Justice and Home Affairs, 2618th Council -Meeting, Press Release 14615/04, 19 November 2004.

25 Ex multis si veda: Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna; Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, dai Patti delle Nazioni Unite relativi rispettivamente ai diritti civili e politici e ai diritti economici, sociali e culturali; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

26 Articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

27 Articolo 18 e Articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

28 Conclusioni della Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, Consiglio di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999.

29 Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (7 Dicembre 2000, Nizza) 2016/C 202/02.

30 Articolo 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

31 Articolo 21 Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (7 Dicembre 2000, Nizza) 2016/C 202/02: "1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione, o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. 2. Nell'ambito di applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi".

32 Già Articolo 6 A, inserito dal Trattato di Amsterdam: "Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

33 Direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, [2000], L 180/22.

34 Direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, [2000], L 180/22, art. 1.

35 Direttiva 2000/43/CE del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, [2000], L 180/22, art. 3.

36 Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea", COM(2005) 389, [2005], Bruxelles.

37 Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi nell'Unione europea", COM(2005) 389, [2005], p. 4.



38 Art. 2, comma 2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

Il termine "competenza concorrente" si riferisce a quella competenza che può essere esercitata sia dagli Stati membri che dall'Unione; per cui entrambi possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. In tal caso, si applica il "principio della pre-emption" secondo cui gli Stati membri esercitano la loro competenza soltanto e fin quando l'Unione non ha esercitato la propria o ha cessato di esercitarla.

Per approfondire vedere ex multis: R. Schütze, T. Tridimas, *Oxford Principles of European Union Law: The European Legal order*, Volume I, Oxford University Press 2018; S. Garben, I. Govaere (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future*, Bloomsbury Publishing PLC, 2017; J. Jacqué, *Droit Institutionnel de l'Union Européenne*, Dalloz, 2015.

39 Articolo 4, lettera j, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

40 Articolo 5, Trattato sull'Unione europea (TUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

41 Articolo 79, comma 4, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

42 Articolo 67, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

43 Articolo 77, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01.

44 Articolo 79, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, [2008], 2008/C 115/01. In particolare, l'Unione ha competenza concorrente con gli Stati membri nell'adottare misure relative alle condizioni di ingresso e soggiorno dei migranti.

45 Consiglio europeo, "Consiglio europeo nel 2010", [2011], <https://www.consilium.europa.eu/media/21358/qc3010507itc.pdf>, verificato il 25 agosto 2018.

46 Consiglio europeo, "Consiglio europeo nel 2010", [2011], <https://www.consilium.europa.eu/media/21358/qc3010507itc.pdf>, verificato il 25 agosto 2018, p. 25.

47 Consiglio europeo, "Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini", [2010], 2010/C 115/01.

48 Consiglio europeo, "Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini", [2010], 2010/C 115/01, p. 27.

49 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Agenda

europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi", COM(2011) 455, [2011].  
50 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi", COM(2011) 455, [2011], p. 2.

51 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi", [2016], COM(2016) 377.

52 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi", [2016], COM(2016) 377, p. 2.

53 Per un'analisi dettagliata degli interventi previsti dalla Commissione vedere: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi", [2016], COM(2016) 377. Alcune delle azioni ivi previste saranno presentate nella seconda parte del capitolo.

54 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi", [2016], COM(2016) 377, p. 3.

55 Uno studio dell'OCSE, "The Fiscal Impact of Immigration in OECD Countries", riportato dall' "International Migration Outlook 2013" dell'OECD ha dimostrato che i cittadini dei Paesi terzi apportano un contributo tributario netto positivo alle finanze degli Stati membri in cui risiedono legalmente, se integrati in modo efficace.

56 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi", [2016], COM(2016) 377, p. 4.

57 Si veda in merito anche la recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea: CGUE, C-643/15 e C-647/15, Repubblica Slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea, 6 settembre 2017.

58 European Commission, "European web site on integration", <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/networks> verificato il 10 settembre 2018.

59 Parlamento europeo, Risoluzione sulla situazione nel Mediterraneo e la necessità di un approccio globale dell'Unione europea in materia di immigrazione, 2015/2095(INI), 12 aprile 2016, p. 18.

60 Parlamento europeo, "Ease access to labour market for asylum-seekers to boost integration, MEPs say", 25 aprile 2017, <http://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20170425IPR72302/ease-access-to-labour-market-for-asylum-seekers-to-boost-integration-meps-say>.

61 European Commission, "EU Policy Framework for Migrant Integration", <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/networks>, verificato il 5 settembre 2018.

62 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi", [2016], COM(2016) 377.

63 Per ulteriori informazioni si veda il sito <https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/networks>.

64 Per ulteriori informazioni si veda il sito <https://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.immigration-and-asylum-european-migration-forum>.

65 Per ulteriori informazioni si veda <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

66 European Commission, Migration and Home Affairs, "Employers together for Integration", [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/european-dialogue-skills-and-migration/integration-pact_en), verificato il 15 settembre 2018.

67 European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion, "EU Skills Profile Tool for Third Country Nationals", <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1412&langId=en>, verificato il 15 settembre 2018.

68 European Commission, "European Website on Integration – Migrant Integration, Information and Good Practices", <https://ec.europa.eu/migrant-integration/main-menu/eus-work/actions>, verificato il 16 settembre 2018.

69 La chiamata è stata chiusa il 28 febbraio 2017. Si veda <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/amif/topics/amif-2016-ag-inte-01.html>, verificato il 16 settembre 2018.

70 Consiglio, Raccomandazione sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti, [2016], 2016/C 484/01, considerando numero 22.

71 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Una nuova agenda per le competenze per l'Europa: Lavorare insieme per promuovere il capitale umani, l'occupabilità e la competitività, [2016], COM(2016) 381 final.

72 Consiglio, Raccomandazione sul quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, che abroga la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente, [2017], 2017/C 189/03. In particolare, considerando numero 4: "Gli obiettivi più generali della presente raccomandazione consistono nel contribuire a modernizzare i sistemi di istruzione e formazione e nell'aumentare l'occupabilità, la mobilità e l'integrazione sociale dei lavoratori e dei discenti".

73 Commissione europea, <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>.

74 Ad esempio: il sito web "School Education Gateway" per lo scambio di buone prassi tra gli insegnanti, <https://www.schooleducationgateway.eu/en/pub/latest/news/exchange-of-practice-to-support.htm>; "Il kit europeo di strumenti per le scuole - Promuovere l'istruzione inclusiva e affrontare l'abbandono scolastico precoce" in 22 lingue <https://www.schooleducationgateway.eu/it/pub/resources/toolkitsforschools.htm>; il "Progetto Area Europea di Riconoscimento (EAR)" che contiene norme e

linee guida su tutti gli aspetti del riconoscimento delle qualifiche accademiche dei rifugiati, <http://ear.enic-naric.net/emanual/> e <https://www.nokut.no/en/about-nokut/international-cooperation/erasmus-projects/refugees-and-recognition/>; sa settembre 2017 vi è il quadro: "Call for proposals for a Framework Partnership Agreement with a European policy network in the field of education of children and young people with a migrant background"; finanziamento di progetti nell'ambito di "inclusione sociale attraverso l'istruzione, la formazione e la gioventù" [https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/selection-results/selection-results---key-action-3-social-inclusion-through-education-training-and-youth-0\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/selection-results/selection-results---key-action-3-social-inclusion-through-education-training-and-youth-0_en).

75 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle regioni, "La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza", [2016], COM(2016) 646 final.

76 European Commission, "A New Europass Framework: helping people make their skills and qualifications more visible", 4 ottobre 2016, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2638&furtherNews=yes>, verificato il 17 settembre 2018.

77 Repository of promising practices, si veda: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1208>. European Commission, "Evaluation and Analysis of Good Practices in Promoting and Supporting Migrant

Entrepreneurship Guide book", 2016, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18421>.

78 European Commission, si veda <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=en>. Rilevante è anche il Report della Rete europea dei servizi pubblici per l'impiego, "Labour Market Integration of Refugees – Key Considerations", giugno 2016.

79 Questa commissione è stata creata sulla base dell'art. 150 TFUE e della conseguente decisione del Consiglio (EU) 2015/772. Tale organo ha il compito di fornire pareri nell'ambito della strategia dell'Unione per l'occupazione, si veda in merito <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115&langId=en>, verificato il 17 settembre 2018.

80 European Council, EMCO, "Opinion on labour-market integration of refugees", 9258/17, 2 June 2017.

81 European Network for Rural Development, "Migrant and Refugee Integration – Projects Brochure", 2016.

82 La rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) collega gli stakeholder dello sviluppo rurale in tutta l'Unione europea. La RESR contribuisce all'attuazione effettiva dei Programmi di sviluppo (RDP) generando e condividendo conoscenza, oltre che facilitando l'informazione scambio e cooperazione nell'Europa rurale. Ogni Stato membro ha istituito un Rural nazionale Network (NRN) che riunisce le organizzazioni e amministrazioni coinvolte nello sviluppo rurale. A livello di Unione europea, la RESR sostiene il collegamento in rete di queste RRN, nazionali amministrazioni e organizzazioni europee. Per maggiori informazioni si veda: <https://enrd.ec.europa.eu/>, verificato il 17 settembre 2018.

83 European Network for Rural Development, "Migrant and Refugee Integration – Projects Brochure", 2016, p. 14-15.

84 Si veda: <http://www.galverla.eu/index.php/galverla>.

85 Si veda: <http://www.borghiatistici.com/>.

86 Tiziana Rufo, Manager di GALVERLA, riportato in European Network for Rural Development, "Migrant and Refugee Integration – Projects Brochure", 2016, p. 14-15.

87 Silvia Di Passio, Presidente di Rise Hub association riportato in: European Network for Rural Development, "Migrant and Refugee Integration – Projects Brochure", 2016, p. 14-15. L'associazione Rise Hub è stata creata in seguito alla buona riuscita del progetto "Terre Comuni". Questa diffonde su scala locale una cultura di solidarietà ed integrazione nel rispetto dell'identità culturale locale.

88 Il micro-credito per i rifugiati per facilitare l'accesso alle piccole attività contadine; il progetto dei "pomodori"; un servizio di catering su scala locale per eventi privati di cucina multi-etnica preparata dai migranti; attività culturali. Riportato in: European Network for rural development, "Migrant and Refugee Integration – Projects Brochure", 2016, p. 14-15.

89 Provision of training for first-line health professionals and law enforcement officers working at local level with migrants and refugees, and training of trainers [http://ec.europa.eu/chafea/health/tender-12-2016\\_en.html](http://ec.europa.eu/chafea/health/tender-12-2016_en.html); Fast track integration into the labour market for third country nationals targeting exclusively asylum seekers, refugees and their family members <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?callId=502&catId=629&furtherCalls=yes&langId=en>; supporting the creation, the improvement and the wider dissemination of support schemes for migrant entrepreneurs [http://ec.europa.eu/growth/content/entrepreneurial-capacity-building-young-migrants-1\\_en](http://ec.europa.eu/growth/content/entrepreneurial-capacity-building-young-migrants-1_en); creation, the improvement and the wider dissemination of support schemes for migrant entrepreneurs in order to help migrants to become self-employed and build a successful enterprise (profit-generating and/or with social objectives) <https://ec.europa.eu/easme/en/cos-migrantsent-2016-4-02-migrants-entrepreneurship-support-schemes>.

90 European Commission, Actions – Access to Basic Services, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/main-menu/eus-work/actions>.

91 European Commission, Actions – Access to Basic Services, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/main-menu/eus-work/actions>.

92 Si veda: [https://ec.europa.eu/health/home\\_it](https://ec.europa.eu/health/home_it) e nello specifico si veda: [https://ec.europa.eu/health/social\\_determinants/migrants\\_it](https://ec.europa.eu/health/social_determinants/migrants_it).

93 Integration of Third-Country Nationals <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/amif/topics/amif-2016-ag-inte-01.html>.

94 Regolamento del Consiglio n. 390/2014 che istituisce il programma «L'Europa per i cittadini» per il periodo 2014-2020, [2014], L. 115/3.

95 European Commission, [http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm), verificato il 15 settembre 2018.

96 European Commission, [https://eacea.ec.europa.eu/creative-europe/funding/creative-europe-cross-sectoral-refugee-integration-projects-2016\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/creative-europe/funding/creative-europe-cross-sectoral-refugee-integration-projects-2016_en), verificato il 15 settembre 2018.

97 Regolamento finanziario, ovvero Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, [2018], L. 193/1.

98 Per ulteriori informazioni si veda: [http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetaryprocedure/default\\_it.html](http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetaryprocedure/default_it.html).

99 Art. 62, Regolamento finanziario, ovvero regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, [2018], L. 193/1.

100 Art. 312, TFUE.

101 Regolamento (UE, EURATOM) n. 1311/2013 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, del 2 dicembre 2013, [2013], L. 347/884.

102 Per ulteriori approfondimenti si veda: [https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en), verificato il 5 ottobre 2018.

103 European Commission, "EU Budget for the Future", [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-fair-migration-policy\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-fair-migration-policy_en_0.pdf), verificato il 5 ottobre 2018.

104 Come fonte in continuo aggiornamento in merito si veda: European Parliament, "Legislative Train Schedule", <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-2021-2027-mff>, verificato il 15 ottobre 2018.

105 <https://epthinktank.eu/2018/09/24/post-2020-multiannual-financial-framework/fhttps://epthinktank.eu/2018/09/24/post-2020-multiannual-financial-framework/figure18e28093timelineofthe2021to2027mff/figure18e28093timelineofthe2021to2027mff/>.

106 Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio, [2014], L. 150/168.

107 Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio, [2014], L. 150/168, considerando 22.

108 Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e

n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio, [2014], L. 150/168, art. 3, paragrafo 2, lettera b. 109 Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio, [2014], L. 150/168, artt. 8-13.

110 European Commission, <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/amif/topics/amif-2018-ag-inte-1.html>, verificato il 17 ottobre 2018.

111 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Asylum and Migration Fund, 2018/0248 (COD), COM(2018) 471 final, 12/06/2018.

112 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+), 2018/0206 (COD), COM(2018) 382 final, 30/05/2018.

113 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+), 2018/0206 (COD), COM(2018) 382 final, 30/05/2018, p. 1.

114 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+), 2018/0206 (COD), COM(2018) 382 final, 30/05/2018, art. 4, para. 1, viii.

115 Ministero dell'Interno, <http://www.interno.gov.it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei>.

116 Programma Nazionale FAMI, dicembre 2017, reperibile su <http://www.interno.gov.it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>, verificato il 23 ottobre 2018.

117 Nel rispetto del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, per la gestione del fondo si veda: <https://fami.dlci.interno.it/fami/>.

118 Per maggiori informazioni in merito si veda ad esempio: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <http://europalavoro.lavoro.gov.it/europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/Varie/lprogrammazione-2014-2020>.

119 EUNews, "Bilancio 2019, Parlamento Ue chiede più soldi per innovazione e giovani. Il Consiglio: "Le priorità sono altre", disponibile su <https://www.eunews.it/2018/10/25/bilancio-2019-parlamento-ue-chiede-piu-soldi-innovazione-giovani-consiglio-le-priorita/110584>, 25 ottobre 2018.

120 Consiglio dell'Unione europea, "Bilancio dell'UE per il 2019: la conciliazione si conclude senza accordo", <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/11/19/eu-budget-for-2019-conciliation-ends-without-agreement/>, 19 novembre 2018.

121 Ministero dell'Interno, "Immigrazione e asilo", <http://www.interno.gov.it/temi/immigrazione-e-asilo>, verificato il 15 settembre 2018.

122 Ministero dell'Interno, Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia: Modelli, strumenti e azioni, Rapporto annuale buone pratiche di accoglienza, 31 maggio 2017.

123 Ministero dell'Interno, Decreto 23 Aprile 2007, Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, GU n. 137 del 15-6-2007.

124 Ministero dell'Interno, <http://www.interno.gov.it/temi/immigrazione-esilo/modalita-dingresso/accordo-integrazione-straniero-richiede-permesso-soggiorno>.

125 Linee d'indirizzo per l'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 179 - Accordo di integrazione.

126 Rete dei comuni solidali, <http://comunisolidali.org/>.

127 Non si può certo tralasciare gli sviluppi di questa vicenda. Difatti il sindaco, artefice del "Modello Riace", è stato arrestato dalla guardia di finanza nell'ambito dell'operazione "Xenia" il 2 ottobre 2018 con l'accusa di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Poi la Corte di Cassazione, con sentenza della sezione penale, ha annullato l'ordinanza impugnata da Mimmo Lucano, sindaco di Riace, accusato di ruberie e matrimoni di comodo nell'ambito del "sistema Riace" che aveva favorito l'integrazione di migranti nel paesino della Calabria. Il sindaco resta sotto processo per altri casi di imputazione, pertanto si dovrà monitorare la vicenda in divenire per capirne l'esito. [https://www.repubblica.it/cronaca/2019/04/11/news/riace\\_mimmo\\_lucano\\_rinvio\\_a\\_giudizio-223801682/](https://www.repubblica.it/cronaca/2019/04/11/news/riace_mimmo_lucano_rinvio_a_giudizio-223801682/).

128 L'Espresso, <http://espresso.repubblica.it/attualita/2018/10/10/news/c-e-un-altra-riace-in-abruzzo-si-chiama-montesilvano-e-il-sindaco-e-di-centrodestra-1.327664>, 12 ottobre 2018.

129 Decreto-Legge n. 113/2018 "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" GU n. 231 del 4 ottobre 2018, convertito in legge il 28 novembre 2018.

130 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate, 28 novembre 2018.

131 Appello della Rete dei Comuni Solidali (RECOSOL) e dell'Associazione dei Comuni Virtuosi contro le modifiche apportate dal D.L. 113/2018, <http://comunisolidali.org/wp-content/uploads/2018/10/2-decreto-salvini.pdf>.

132 The Guardian, "Vulnerable migrants made homeless after Italy passes Salvini decree", 7 dicembre 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/07/vulnerable-migrants-made-homeless-after-italy-passes-salvini-decree?fbclid=IwAR1D3gwUDUrQQKILh0L70phiu82tzFeeDQ9ltSXjYCshoAY75XwqnqNt764>.

133 Amnesty International, 'Italy: Amnesty International findings and recommendations to the Italian authorities following the research visit to Lampedusa



and Mineo' (2011) EUR 30/007/2011; Medici Senza Frontiere, 'Trapped in transit: the neglected victims of the war in Libya' (30 Giugno 2011) disponibile <http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/briefing-document/trapped-transit-neglected-victims-war-libya>.

134 <https://www.asgi.it/tag/decreto-immigrazione-2018/>.

135 Si veda ad esempio l'"Urban Agenda per l'UE": <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>. Traduzione dell'autore.

136 Da ultimo si veda l'incontro dell'European Integration Network, Vienna 12 novembre 2018, su politiche specifiche per l'integrazione delle donne migranti, disponibile su <https://ec.europa.eu/migrant-integration/feature/integration-of-migrant-women>.

137 Si veda ad esempio l'iniziativa del dialogo interculturale adottata nel novembre 2016, disponibile [https://ec.europa.eu/culture/news/2014/new-work-plan-culture-adopted\\_en](https://ec.europa.eu/culture/news/2014/new-work-plan-culture-adopted_en). "How culture and the arts can promote intercultural dialogue in the context of the migratory and refugee crisis: report with case studies by the working group of EU member States' experts on intercultural dialogue in the context of migratory and refugee crisis under the open method of coordination – Study", disponibile <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4943e7fc-316e-11e7-9412-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>.

138 Si veda "Mapping of good practices relating to social inclusion of migrant through sport: Final Report to the DG Education and Culture of the European Commission – Study", disponibile <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f1174f30-7975-11e6-b076-01aa75ed71a1>.

139 Per maggiori informazioni si veda: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3425>.

140 OECD/EU, *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing, 9 dicembre 2018, <https://doi.org/10.1787/9789264307216-en>.

141 UN, "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration", Final Draft, 11 July 2018. Si veda anche [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/53761/questions-and-answers-what-global-compact-safe-orderly-and-regular-migration\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/53761/questions-and-answers-what-global-compact-safe-orderly-and-regular-migration_en).

142 [https://www.washingtonpost.com/world/europe/belgian-minister-wants-nothing-to-do-with-un-migration-pact/2018/12/06/56d4dcc4-f93b-11e8-8642-c9718a256cbd\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.8e95d22a33bb](https://www.washingtonpost.com/world/europe/belgian-minister-wants-nothing-to-do-with-un-migration-pact/2018/12/06/56d4dcc4-f93b-11e8-8642-c9718a256cbd_story.html?noredirect=on&utm_term=.8e95d22a33bb). Italia <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2018/12/06/global-compact-migrazione>; Belgio <https://www.euractiv.com/section/elections/news/global-migration-pact-puts-belgian-ruling-coalition-in-jeopardy/>.

143 "The Global Compact reaffirms the sovereign right of States to determine their national migration policy and their prerogative to govern migration within their jurisdiction, in conformity with international law", Global compact, pag. 6.

144 In tal senso anche il Commissario UE per la Migrazione Avramopoulos: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/avramopoulos/announcements/doorstep-commissioner-avramopoulos-justice-and-home-affairs-jha-council\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/avramopoulos/announcements/doorstep-commissioner-avramopoulos-justice-and-home-affairs-jha-council_en), 6 dicembre 2018.

145 Proposal for a Council Decision authorising the Commission to approve,

on behalf of the Union, the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in the area of immigration policy, COM(2018) 168 final 2018/0078, 21.3.2018, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-167-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>. È previsto che l'Unione europea firmi il documento alla conferenza plenaria del 10 dicembre 2018 a Marrakech.

146 Art. 2 TUE.

147 Daniela Vitiello, "Il contributo dell'Unione europea alla governance internazionale dei flussi di massa di rifugiati e migranti: spunti per una rilettura critica dei global compacts", Diritto, Immigrazione e Cittadinanza, Fascicolo 3/2018.

148 Art. 2(2) TFUE.

## **Autori**



**Gennaro Acquaviva (1935)**

Si forma nella realtà sociale del cattolicesimo italiano, è dirigente delle ACLI negli anni '60. Entra nel PSI nel 1972 dove fa parte del gruppo dirigente per oltre trent'anni. Senatore per due legislature. Presidente della Fondazione Socialismo dal 2008.



Gerarta Ballo è italo-albanese, ha 34 anni e viene dal mondo dell'associazionismo sociale e culturale. Ha lavorato come giornalista a Torino e in seguito come diplomatico a Roma all'Ambasciata d'Albania. Si interessa di Europa e Seconde Generazioni. Alle Elezioni Europee del 2019 si è candidata nella circoscrizione Italia Meridionale come indipendente nelle liste del Partito Democratico.



Luca Cefisi (1964) ha diretto interventi di accoglienza e rimpatrio per ONG italiane in Italia, Angola, Iraq. È stato consulente del governo italiano per gli aiuti agli sfollati dell'ex Jugoslavia. Ha scritto *Bambini Ladri* (2011) sulla condizione dei rom balcanici in Italia. Ha fatto parte della presidenza del Partito del Socialismo Europeo. Collabora con Fondazione Socialismo.



Hedwig Giusto è Senior Policy Advisor presso la Foundation for Europea Progressive Studies, dove lavora soprattutto sui temi dell'immigrazione e dell'integrazione dei migranti. Hedwig ha conseguito il Dottorato di ricerca in Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università di Firenze e un Master in Storia delle Relazioni Internazionali presso la London School of Economics. Prima di lavorare alla FEPS ha lavorato per dieci anni alla Fondazione Italianeuropei.



Mario Marazziti è nato a Roma nel 1952, giornalista e scrittore, autore di diversi libri, è stato per anni editorialista per il Corriere della Sera, Avvenire, Famiglia Cristiana, Huffington Post e portavoce della Comunità di Sant'Egidio. Presidente del Comitato per i Diritti Umani e poi della Commissione Affari Sociali e Sanità della Camera dei Deputati dal 2013 al 2018, è stato promotore e primo firmatario della legge di cittadinanza per i bambini immigrati (*ius soli* e *ius culturae*).



Serena Menzione svolge un dottorato di ricerca presso l'Istituto di Diritto Europeo della KU Leuven University. Ha conseguito una laurea magistrale cum laude in Giurisprudenza nel 2017 all'Università di Roma Tre e una in Studi Giuridici Europei presso il College of Europe di Bruges nel 2018. Prima di far parte dell'Istituto, ha lavorato come tirocinante presso l'Avvocatura Generale dello Stato. Le sue aree di interesse sono: diritto costituzionale dell'UE, diritto dell'UE in materia di protezione giudiziaria, diritti fondamentali, diritto pubblico internazionale.



Ardit Metani si è laureato in Progettazione e Gestione dei Sistemi Turistici, Macroarea di Lettere e Filosofia dell'Università di Roma Tor Vergata. Svolge un Dottorato di Ricerca presso l'Università di Roma "Sapienza", Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale. È un mediatore linguistico culturale. Ha completato uno stage presso la Prefettura di Roma nella Segreteria Tecnica per il Giubileo Straordinario della Misericordia. I suoi interessi di ricerca sono: mobilità umana, migrazione, processi culturali, patrimonio culturale, turismo, storia, memoria.



Paolo Morozzo della Rocca è direttore del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino. È stato consulente della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza e d'identificazione ed espulsione presso la Camera dei Deputati, XVII Legislatura. Esperto di diritto dell'immigrazione, condiregge per la casa editrice Maggioli la collana "Persone, famiglie e cittadinanze". È volontario per la Comunità di Sant'Egidio occupandosi di servizi per gli immigrati e coordinando i servizi di tutela legale.



Francesca Rivabene ha 25 anni e ha conseguito la laurea triennale in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali presso l'Università Roma Tre con una tesi di laurea sul progetto "Corridoi umanitari". Attualmente sta frequentando un corso di laurea specialistica in Relazioni Internazionali presso la Luiss Guido Carli a Roma. Ha anche completato un tirocinio presso la Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

